

DOMINGOS LEITE LIMA FILHO

**A REFORMA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
NO BRASIL NOS ANOS NOVENTA**

FLORIANÓPOLIS

2002

DOMINGOS LEITE LIMA FILHO

**A REFORMA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
NO BRASIL NOS ANOS NOVENTA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Educação, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Eneida Oto Shiroma.

FLORIANÓPOLIS

2002



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

CERTIFICADO

Certifico para os devidos fins que **DOMINGOS LEITE LIMA FILHO** obteve o título de Doutor em Educação, na linha de pesquisa: ENSINO E FORMAÇÃO DE EDUCADORES, tendo sua tese intitulada: **"A REFORMA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NOS ANOS 90"**, aprovada em 22/03/2002 pela banca examinadora composta pelos seguintes professores: Dra. Eneida Oto Shiroma - CED/UFSC (Orientadora); Dr. Gaudêncio Frigotto - UFF/RJ (Examinador) Dr. Celso João Ferretti - PUC/SP (Examinador); Dr. Fernando Ponte de Souza - CFH/UFSC (Examinador); Dra. Maria Célia Marcondes de Moraes - CED/UFSC (Examinadora); Dra. Olinda Evangelista - CED/UFSC (Suplente); Dra. Marli Auras - CED/UFSC (Suplente), obtendo conceito **"A"**.

Florianópolis, 22 de Março de 2002.

Prof. Dr. Lucídio Bianchetti
Coordenador do PPGE/CED/UFSC

*À minha esposa, Socorro Araújo,
e a meus filhos Thiago, Felipe, Iuri e Ivan.*

AGRADECIMENTOS

A Eneida Oto Shiroma, por sua inestimável e segura orientação, pelo incentivo constante, pelo permanente apoio intelectual desde o início e a cada momento desse trabalho, por nossa amizade.

Aos colegas pós-graduandos pela oportunidade de, ao seu lado, desfrutar de momentos de sabedoria e companheirismo, especialmente, a Celso, Vidalcir, Rose, Benoni e Arsênio.

Aos professores, funcionários e Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFSC, pelo apoio e por tudo que aprendi em cursos e em nosso convívio cotidiano.

À Prof.^a Maria Célia Marcondes de Moraes, Prof.^a Olinda Evangelista e Prof. Fernando Ponte de Souza, pelas recomendações e críticas construtivas apresentadas no Exame de Qualificação e que muito contribuíram para o prosseguimento e conclusão da tese.

Ao Prof. Mariano Fernández Enguita, por sua orientação durante minha estada na *Universidad de Salamanca* como Pesquisador Visitante do Programa de Doutorado em *Estructura Económica, Desigualdades Sociales y Políticas Públicas*.

Aos colegas professores, estudantes e funcionários do CEFET-PR, em especial à SINDOCEFET-PR e sua base sindical, com quem pude partilhar reflexões fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa.

À CAPES e ao CNPq, pelas bolsas concedidas.

A Maria Helena e a Débora, que cuidaram da revisão e da formatação final do texto.

À minha mãe, à minha esposa e a meus filhos que, muitas vezes privados de minha maior atenção e companhia, retribuíram, sempre e a cada instante, com carinho e incentivo.

SUMÁRIO

| | |
|---|------|
| LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E FIGURAS _____ | vii |
| LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS _____ | ix |
| RESUMO _____ | xii |
| ABSTRACT _____ | xiii |
| | |
| INTRODUÇÃO _____ | 1 |
| | |
| CAPÍTULO 1 | |
| CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS OU DILEMAS NA INVESTIGAÇÃO DE UMA REFORMA EDUCATIVA _____ | 9 |
| 1.1 Considerações metodológicas sobre a aproximação ao objeto _____ | 10 |
| 1.2 Políticas públicas e política educativa _____ | 14 |
| 1.3 Política educativa e reforma educacional _____ | 15 |
| 1.4 Teorias explicativas das reformas educativas _____ | 19 |
| 1.5 A reforma como ideologia e a ideologia da reforma educativa _____ | 26 |
| 1.6 Da realidade “reformada” pela ideologia à realidade da reforma educativa: a concreção como critério de aproximação ao objeto da investigação _____ | 37 |
| | |
| CAPÍTULO 2 | |
| A EDUCAÇÃO NO CENÁRIO DA ECONOMIA POLÍTICA DA GLOBALIZAÇÃO _____ | 41 |
| 2.1 A construção de um objeto histórico: a economia política da globalização _____ | 42 |
| 2.2 Educação e globalização: condicionantes internacionais das reformas educacionais dos anos noventa _____ | 48 |
| | |
| CAPÍTULO 3 | |
| OS ANTECEDENTES DA REFORMA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL _____ | 107 |
| 3.1 Da Ditadura Militar à transição: a evolução do ensino técnico no período tecnocrático _____ | 108 |
| 3.2 A Nova República: clientelismo e ambigüidade na política educacional _____ | 123 |
| 3.3 “Brasil Novo”: o anúncio da agenda neoliberal _____ | 132 |
| | |
| CAPÍTULO 4 | |
| A REFORMA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL NOS ANOS NOVENTA _____ | 143 |
| 4.1 O Planejamento político-estratégico 1995/1998 do MEC _____ | 146 |
| 4.2 As concepções de educação profissional no âmbito das políticas públicas da década de noventa no Brasil _____ | 151 |

| | |
|--|-----|
| 4.3 O Projeto de Lei n. 1.603/96 _____ | 159 |
| 4.4 A LDBEN e a educação profissional _____ | 180 |
| 4.5 O Decreto n. 2.208/97 e a regulamentação da educação profissional: ajuste conservador e normatização retrógrada _____ | 184 |
| 4.6 As prescrições da reforma às instituições federais de educação tecnológica: Portaria MEC n. 646/97 e Medida Provisória n. 1.548-28 : _____ | 194 |
| 4.7 A reforma da educação profissional e a criação dos novos CEFET: a expansão do ensino superior não universitário _____ | 198 |
| 4.8 Os condicionantes da implantação da reforma: o Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP _____ | 204 |
| | |
| CAPÍTULO 5 | |
| A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL REFORMADA: IMPLICAÇÕES NO CEFET-PR_ | 221 |
| 5.1 Breve histórico do CEFET-PR e antecedentes da reforma _____ | 222 |
| 5.2 A implantação da reforma no CEFET-PR _____ | 238 |
| 5.3 Discutindo o modelo implantado no CEFET-PR _____ | 248 |
| | |
| CONCLUSÃO _____ | 281 |
| DOCUMENTOS _____ | 288 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____ | 300 |
| ANEXOS _____ | 320 |
| APÊNDICE _____ | 331 |

LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E FIGURAS

QUADROS

| | |
|---|-----|
| 1. Ficha documental – Prioridades e Estratégias para a Educação – Banco Mundial (1995) _____ | 56 |
| 2. Ficha Documental – Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade – CEPAL/UNESCO (1995) _____ | 57 |
| 3. Projetos educacionais financiados pelo Banco Mundial no Brasil (1970-1992) _____ | 130 |
| 4. O novo marco legal da educação profissional no Brasil _____ | 145 |
| 5. Ficha Documental – Planejamento político-estratégico – 1995/1998 _____ | 147 |
| 6. Planejamento político-estratégico – 1995/1998 - tarefas de longo e curto prazo _____ | 160 |
| 7. Estudo Comparativo – PL n. 1.603/96 (MEC/SEMTEC) e Substitutivo CONCEFET/CONDITEC _____ | 173 |
| 8. Estudo Comparativo – PL n. 1.603/96 e Decreto n. 2.208/97 _____ | 185 |
| 9. Recursos Aplicados pelo BID no Brasil - Quadriênio 1996-1999 _____ | 206 |
| 10. Matriculados nos cursos regulares do CEFET-PR (1910 a 1995) _____ | 228 |
| 11. Síntese das transformações ocorridas no CEFET-PR (1909 – 2000) _____ | 235 |
| 12. Cursos Superiores de Tecnologia – CEFET-PR – 1º semestre/1999 _____ | 267 |
| 13. Concorrência anual aos cursos do CEFET-PR – Curitiba _____ | 273 |

GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| 1. Evolução dos Matriculados no CEFET-PR (1910-1995) _____ | 229 |
| 2. Evolução anual de vagas no PRÓ-TÉCNICO – CEFET-PR _____ | 252 |
| 3. Evolução de vagas anuais no ensino de 2º Grau – CEFET-PR _____ | 253 |
| 4. Concorrência anual ao ensino médio – CEFET-PR – Curitiba _____ | 255 |
| 5. Matrículas anuais em Engenharia de Operação e Tecnologia de Construção Civil – CEFET-PR _____ | 260 |
| 6. Evolução anual das vagas aos Cursos Superiores de Tecnologia – CEFET-PR _____ | 271 |
| 7. Concorrência anual aos cursos do CEFET-PR - Curitiba _____ | 274 |
| 8. Evolução de vagas anuais de cursos extraordinários e de cursos regulares no CEFET-PR _____ | 278 |

FIGURAS

| | |
|--|-----|
| 1. Cadeia linear do desenvolvimento e elevação do nível de vida conforme a teoria do capital humano _____ | 90 |
| 2. O zig-zag do ensino superior no CEFET-PR _____ | 259 |
| 3. Estrutura dos Cursos Superiores de Tecnologia do CEFET-PR _____ | 266 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-----------------|--|
| ANDES-SN | Sindicato Nacional dos Docentes de Instituições de Ensino Superior |
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BIRD | Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento |
| CAPES | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| CBAI | Comissão Brasileiro-Americana de Educação Industrial |
| CEETPS | Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza |
| CEFET | Centro Federal de Educação Tecnológica |
| CEFET-PR | Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná |
| CENTEC | Centro de Educação Tecnológica da Bahia |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina e Caribe |
| CFE | Conselho Federal de Educação |
| CNE | Conselho Nacional de Educação |
| CNI | Confederação Nacional da Indústria |
| CNPq | Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico |
| CONCEFET | Conselho dos Centros Federais de Educação Tecnológica |
| CONDAF | Conselho Nacional de Diretores de Agrotécnicas Federais |
| CONDITEC | Conselho de Diretores de Escolas Técnicas Federais |
| CONED | Congresso Nacional de Educação |
| CONET | Congresso Nacional de Educação Tecnológica |
| CONSED | Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação |
| CREA | Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia |
| CUT | Central Única dos Trabalhadores |
| EAF | Escola Agrotécnica Federal |
| ETF | Escola Técnica Federal |
| ETFPR | Escola Técnica Federal do Paraná |

| | |
|------------------|---|
| ESTNU | Ensino Superior Técnico não Universitário |
| FAT | Fundo de Amparo ao Trabalhador |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FUNCEFET | Fundação de Apoio à Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico do CEFET-PR |
| GECÉL | Grêmio Estudantil César Lates |
| LDBEN | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional |
| MARE | Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado |
| MEC | Ministério da Educação |
| MTb | Ministério do Trabalho |
| MTE | Ministério do Trabalho e Emprego |
| OIT | Organização Internacional do Trabalho |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PACTI | Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria Brasileira |
| PBQP | Programa Brasileiro de Qualidade e Competitividade |
| PCI | Programa de Competitividade Industrial |
| PIPMO | Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra |
| PIR | Plano de Implantação da Reforma |
| PL | Projeto de Lei |
| PLANFOR | Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador |
| PNAC | Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania |
| PROEM | Programa de Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná |
| PROEP | Programa de Expansão da Educação Profissional |
| PROMEDLAC | Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe |
| PROTEC | Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico |

| | |
|---------------------|--|
| PUC | Pontifícia Universidade Católica |
| SEFOR | Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional |
| SEMTEC | Secretaria de Educação Média e Tecnológica |
| SENAC | Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial |
| SENAI | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial |
| SENETE | Secretaria Nacional de Educação Tecnológica |
| SESU | Secretaria de Educação Superior |
| SINASEFE | Sindicato Nacional dos Servidores da Educação Federal de 1°, 2° e 3° Graus da Educação Tecnológica |
| SINDOCFET-PR | Sessão Sindical dos Docentes do CEFET-PR |
| TWI | <i>Training Whithin Industry</i> |
| UE | União Européia |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura |
| UNED | Unidade de Ensino Descentralizada |
| UNESP | Universidade do Estado de São Paulo |
| USAID | <i>United States Agency for International Development</i> |

RESUMO

Nesse trabalho investiga-se o processo de Reforma da Educação Profissional no Brasil nos anos noventa e sua implementação nas instituições educacionais públicas, focando em particular as transformações ocorridas e em curso no Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná. Mediante a análise da legislação específica e da influência de documentos produzidos por organismos internacionais sobre política educacional, evidencia-se a articulação entre a reforma em estudo, o processo de reforma do Estado brasileiro e as transformações das relações sociais capitalistas no contexto da globalização. Constata-se que a reforma educacional, sob o argumento da expansão, diversificação e flexibilização da oferta de educação profissional, contribui para a promoção de modalidades educacionais alternativas ou substitutas da educação básica, para a diversificação e segmentação social dos sistemas educacionais de nível médio e superior e para estabelecer uma situação de ambigüidade, na qual a instituição pública reduz sua oferta de educação regular e incrementa sua ação em atividades extraordinárias e pagas, como estratégia de auto-sustentação financeira. Conclui-se que a reforma da educação profissional se constitui em uma estratégia de utilização de recursos públicos para a desestruturação e empresariamento da instituição pública e para a promoção do mercado privado de educação profissional.

ABSTRACT

This thesis researches the Professional Education Reform in Brazil in the nineties and the process of its implementation in the Centro Federal de Educação Tecnológica in Paraná. We emphasize its relationship with the reform of Brazilian State and transformation of capitalists' social relations in the context of globalization. The sources searched were the specific legislation and main documents written by international agencies about educational policy. The apologists of this educational reform argue that the expansion, diversification and flexibilization of professional education contribute to promote alternative models of education. Nevertheless, they conceal that it has being adopted to replace public basic education. It is an attempt to diversify and deepen the duality of educational systems in second and higher education. It also establishes a new situation of ambiguity to public institution once they have reduced free courses offered and increase devotion to charged ones in search of financial self-supporting. We conclude that professional education reform constitutes a strategy of applying public funds aim for disfigure that public institution, broaden its entrepreneurship and to promote the private market of professional education.

INTRODUÇÃO

No debate acerca das atuais transformações no mundo do trabalho, três questões têm assumido destacado relevo: as inovações tecnológicas no processo produtivo e as mudanças técnicas e organizacionais a elas relacionadas; os requerimentos atuais e futuros de utilização da força de trabalho e sua composição qualitativa e quantitativa; a adequação organizacional e curricular das estruturas de formação da força de trabalho, de forma a responder satisfatoriamente às novas demandas. No caso brasileiro, a terceira questão assume destaque na pesquisa educacional atual em função do conjunto de reformas institucionais em implementação no ensino técnico-profissional, com reflexos importantes na organização e nos programas conduzidos pelas instituições educacionais, sistemas de formação profissional e demais entidades que trabalham com esta modalidade educacional. É no âmbito desta temática que se situa a presente investigação.

A aproximação inicial ao tema deu-se a partir de meu próprio local de trabalho, como docente do CEFET-PR, quando em 1995, o Ministério da Educação anunciou a intenção de realizar uma reforma no ensino técnico-profissional do país. O discurso oficial responsabilizava a rede federal de escolas técnicas e CEFET por problemas como: custos elevados, comparativamente às outras escolas da rede pública estadual; oferta de vagas em número limitado; distorção na composição social de seu alunado pela dificuldade de acesso de alunos trabalhadores e de baixa renda; cursos de duração muito longa e que não atendiam às demandas dos setores produtivos; e disposição da maioria de seus egressos de prosseguimento dos estudos no ensino superior, desviando-se do ingresso imediato no mercado de trabalho.

Além do tom acusatório do discurso oficial – manifesto no suposto elitismo, caráter perdulário e ineficiência atribuídos às escolas técnicas e CEFET – a perspectiva de redirecionamento do foco de atuação dessas instituições produziu desconforto e resistência. Dentre as medidas definidas pelo MEC como solução para

os problemas citados, ainda que de modo genérico e impreciso, uma causou especial inquietação ao corpo docente do CEFET-PR: a anunciada separação entre ensino regular e ensino técnico e a extinção dos Cursos Técnicos de Nível Médio. Isso porque a adoção de tal medida representaria o abandono da experiência pela qual o CEFET-PR era reconhecido socialmente como instituição educacional de qualidade, tendo os seus egressos boa colocação no mercado de trabalho.

A observação da existência de juízos díspares quanto aos objetivos e à qualidade de atuação da instituição, bem como quanto à possibilidade de que as medidas reformadoras viessem a agravar ou a minorar os problemas apontados – ainda que supostos ou verdadeiros – incitou-me ao estudo do tema, na tentativa de, mediante a investigação das contradições que se manifestavam no referido processo, contribuir para evidenciar as tendências, limites e possibilidades da reforma educacional em curso.

Focos da investigação

Nas últimas décadas do século XX, o mundo do trabalho viveu um processo de transformação amplo e de forte impacto. Paralelamente, assistiu-se a emergência de discursos que destacavam o caráter imperativo da chamada globalização da economia,¹ atribuindo-lhe características de universalização:² as novas tecnologias e

¹ Existe um dissenso acerca da denominação deste processo de expansão e internacionalização das relações sociais capitalistas em suas dimensões econômica, política, ideológica e cultural: o termo globalização é utilizado por AMIN (1999), ARRIGHI (1999), HIRST & THOMPSON (1998) e JAMESON (2000); por sua vez, CHESNAIS (1996), VIDAL VILLA (1997) e WOOD (1996) se referem à mundialização.

² Ressalto o papel exercido por organismos internacionais na difusão deste ideário. Nesse contexto, se destacaram o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a União Européia (UE) e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Estes organismos têm, cada vez mais, tornado secundária a sua ação como agências de fomento internacional, voltadas ao financiamento de projetos, e se dedicado prioritariamente à produção de documentos norteadores de políticas públicas e reformas estruturais, atuando como verdadeiros intelectuais coletivos do capital (IANNI, 1996; CORAGGIO, 1996).

a constituição de um mercado globalizado determinariam as alterações na organização e execução do trabalho e, em conseqüência, na formação requerida do “novo” trabalhador; a absorção, emprego e desenvolvimento das novas tecnologias seriam a chave para a competitividade e a educação o veículo central para obtê-la; a educação determinaria, ao mesmo tempo, a velocidade e alcance do desenvolvimento nacional, da empregabilidade, da mobilidade social e da redução da pobreza; esta nova realidade exigiria a redefinição do papel do Estado, que deixaria a sua função de provedor de políticas universais e de desenvolvimento e assumiria a função de gestor de políticas de equidade,³ conforme a dinâmica determinada pelo mercado.

Neste discurso homogeneizador a educação foi apresentada como elemento central, conferindo à formação, capacitação, qualificação ou requalificação de trabalhadores o estatuto de tema chave da virada do século. Ganha importância o debate acerca das políticas de reforma institucional, das políticas públicas, das reformas educativas e das novas categorias conceituais que as orientam. Nesta área, é possível considerar que estamos presenciando a implantação de uma “nova” institucionalidade, sobretudo, a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em 1996, e de sua posterior regulamentação, via leis complementares, decretos, portarias ministeriais, pareceres, resoluções e medidas provisórias.

Com relação à educação profissional, presencia-se um acelerado processo de mudanças coordenado pelo Ministério da Educação (MEC). Empreende-se, sob o título de Reforma da Educação Profissional, o re-ordenamento estrutural e operacional do ensino técnico-profissional nas instituições que tradicionalmente trabalham com esta modalidade educacional. Publicado em abril de 1997, o Decreto n. 2.208 é o principal instrumento jurídico-normativo da reforma da educação profissional. O Decreto estabelece os objetivos, níveis e modalidades da educação

³ Este conceito será abordado no Capítulo 2.

profissional no país e os mecanismos de articulação desta com o ensino regular, referindo-se com prioridade e detalhamento particular à nova estrutura a ser implantada principalmente na rede federal, composta pelos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), Escolas Técnicas Federais (ETF) e Escolas Agrotécnicas Federais (EAF). Como parte deste movimento reformador, com apoio, sobretudo, de um programa nacional denominado Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP),⁴ a União e os Estados empreendem transformações significativas nas suas redes de ensino médio e técnico.⁵

Paralelamente, é importante situar as iniciativas realizadas no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Em 1995 foram divulgadas as linhas gerais de intervenção deste ministério, então denominado Ministério do Trabalho (MTb), por meio do documento *Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Naquele mesmo ano, o MTb instituiu o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), que pretendia envolver as instituições de trabalhadores e patronais (sobretudo as organizações do chamado Sistema S),⁶ organizações governamentais e não governamentais, escolas técnicas e universidades, institutos de pesquisa, enfim, articular um amplo leque de instituições da sociedade civil em um esforço nacional voltado para a qualificação e formação dos trabalhadores.

⁴ Este programa é ao mesmo tempo um programa de expansão, re-ordenamento e re-estruturação de instituições de ensino técnico-profissional e tem como suporte financeiro um empréstimo internacional tomado junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), assinado em 1997, que traz, como uma das condições para a liberação de recursos, a separação da educação geral da formação profissional (FERRETTI, 1997).

⁵ Cabe citar a iniciativa pioneira do Programa de Expansão de Melhoria e Inovação do Ensino Médio do Estado do Paraná (PROEM), à qual se seguiram diversas experiências estaduais. Esta iniciativa do Governo Estadual do Paraná, na gestão de Jaime Lerner (1994-1997), é paradigmática pois representou um “verdadeiro laboratório para criação e experimentação de alternativas para o Ensino Técnico” conforme o ideário e orientações dos organismos internacionais (FERRETTI, 2000, p. 81).

⁶ Compõem o Sistema S: o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT).

No desenvolvimento deste estudo, analisei os determinantes da Reforma da Educação Profissional⁷ que vem ocorrendo, embora de modo e com ritmos diversos, nos CEFET e escolas técnicas federais a partir de 1995.⁸ Em particular, foquei as mudanças em curso em uma destas instituições, o Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná – CEFET-PR.

Os critérios que me levaram à escolha do CEFET-PR como instituição a ser investigada foram:

1. a condição de docente da instituição, o que, pela vivência, facilidade de acesso à documentação, informações e “pessoas-chave”, facilitou o desenvolvimento da presente pesquisa;
2. fato de ser o CEFET-PR, dentre as instituições que compõem a Rede Federal de Educação Tecnológica,⁹ aquela que, individualmente, possui a maior estrutura do país, tanto em número de alunos, professores e técnicos,

⁷ A terminologia “Educação Profissional” é genérica e abrange vasta gama de processos educativos, de formação e de treinamento em instituições e modalidades variadas. Apesar disso, a opção por empregá-la considerou a sua adoção pela legislação maior (o Capítulo III da LDBEN – da Educação Profissional) e pela legislação complementar. Contudo, a utilização do termo “educação profissional” nessa pesquisa, refere-se especificamente às modalidades de cursos de educação profissional básica, cursos técnicos, de nível médio ou pós-médio, e cursos superiores de tecnologia realizados nas instituições públicas de ensino regular técnico-profissional Enquadram-se nesta categoria Escolas Técnicas ou Agrotécnicas, Centros Federais de Educação Tecnológica e suas Unidades Descentralizadas e Escolas Técnicas vinculadas a universidades. O elemento definidor é a vinculação deste tipo de instituição à estrutura regular de ensino. Não desconheço, todavia, que as terminologias educação profissional, ensino profissional, ensino técnico, ensino profissionalizante, formação profissional, capacitação profissional e qualificação profissional sejam utilizadas, indistintamente, para referir-se tanto ao ensino ministrado nas instituições tipificadas anteriormente quanto a quaisquer processos de capacitação da força de trabalho, de jovens e adultos, ministrados por uma ampla variedade de cursos técnicos, de formação ou de treinamento, com natureza, duração e objetivos diferenciados, por instituições as mais diversas, desde as organizações patronais que compõem o Sistema S, até instituições privadas ou públicas que atuam em áreas de capacitação e desenvolvimento de recursos humanos, instituições comunitárias ou sindicais, departamentos de recursos humanos de empresas, organizações não governamentais etc.

⁸ Aponto como marco inicial da reforma o documento *Planejamento Político-estratégico 1995-1998*, divulgado pelo MEC em maio de 1995.

⁹ As Instituições Federais de Educação Tecnológica (IFET), formam atualmente uma rede de 137 escolas sendo, 45 Escolas Agrotécnicas Federais, 6 Escolas Técnicas Federais, 19 Centros Federais de Educação Tecnológica, 30 Escolas Técnicas Vinculadas à Universidades Federais e 37 Unidades de Ensino Descentralizadas (BRASIL. MEC/SEMTEC, 2001b).

quanto em relação à extensão dos cursos ofertados: ensino médio, cursos técnicos de nível médio, cursos superiores de graduação, pós-graduação *lato-sensu* e *stricto-sensu*, cursos de formação de professores e cursos de extensão à comunidade;

3. a ocorrência de uma prática de relações institucionais entre este Centro e o mundo empresarial em estágio mais avançado do que em outras instituições educacionais similares. Por exemplo, a existência de uma Diretoria de Relações Empresariais no CEFET-PR, com significativa atuação desde os anos 1980, contribuiu para ensejar a materialização, na instituição, do que viria a ser um dos objetivos norteadores da reforma, isto é, o vínculo estreito instituição - empresa;
4. a velocidade de implantação, na instituição, das mudanças e o seu conteúdo, que têm seguido o ritmo e a direção recomendados pelo MEC: já em 1997 eliminou a oferta de cursos técnicos integrados ao nível médio, em 1998 reduziu substancialmente as vagas de ensino médio, em 1999 implantou os novos cursos superiores de tecnologia; e evidencia-se um crescimento acelerado de cursos extraordinários pagos e de projetos de parceria envolvendo setores empresariais; e
5. o fato de a instituição ser freqüentemente apontada por autoridades e assessores ministeriais como “modelo”, o que tem motivado a visita de delegações de professores e assessores de outras instituições, visando “conhecer” para adaptar, no possível, as experiências desenvolvidas no CEFET-PR.

Objetivos da investigação

O objetivo central do trabalho é proceder a uma investigação sobre a Reforma da Educação Profissional no Brasil, em implementação a partir dos anos noventa, tomando como elementos de análise os documentos produzidos por diversos sujeitos sociais envolvidos neste processo e, como elemento de acompanhamento da implementação das medidas reformadoras, analisar o processo de aplicação das mesmas em determinada instituição, no caso, o Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná – CEFET-PR e seus primeiros resultados.

Desenvolvi o estudo tendo como orientação os seguintes objetivos específicos:

- Analisar a legislação específica e documentos da política educacional sobre a Reforma da Educação Profissional no Brasil;
- Analisar os principais documentos internacionais sobre educação produzidos nos anos de 1990, buscando evidenciar as articulações entre a reforma educacional em estudo e as demandas da globalização; e
- Estudar a reforma nas Escolas Técnicas e Centros Federais de Educação Tecnológica, em particular no CEFET-PR, investigando sua história, os determinantes dessa reforma e seus primeiros resultados.

No decorrer da pesquisa procurei, a cada instante, evidenciar a articulação entre as fontes e documentos analisados, de modo que fosse possível apontar tendências que, a princípio, não estavam suficientemente claras e que serão explicitadas ao longo dos cinco capítulos nos quais o texto está estruturado.

O capítulo inicial tem como título “Considerações metodológicas ou dilemas na investigação de uma reforma educativa”. Nele é apresentado o referencial teórico-metodológico que serve como base para o desenvolvimento do presente estudo. Define-se a reforma educacional como um tipo particular de

política pública, bem como a concreção como critério de aproximação ao objeto de estudo.

O segundo capítulo é intitulado “A Educação no cenário da economia política da globalização”. Após uma breve contextualização da globalização como objeto histórico que expressa o desenvolvimento das relações sociais capitalistas,¹⁰ apresenta-se a análise dos principais documentos internacionais sobre política educacional, na qual são destacadas as metas prioritárias e ações propostas. Em seguida, apresenta-se uma crítica aos elementos centrais e conceitos que norteiam esses documentos.

O terceiro capítulo é dedicado aos antecedentes e condicionantes históricos da educação profissional no Brasil, essenciais ao entendimento da reforma em estudo.

O quarto capítulo aborda a gênese, a legislação e o entorno da Reforma da Educação Profissional do Brasil nos anos noventa. Discute as relações do modelo proposto com os sistemas regulares de ensino fundamental, médio, superior e com as instituições do Sistema S.

O quinto e último capítulo analisa o processo de implementação da reforma no CEFET-PR. Apresenta um breve histórico da instituição e discute as relações do modelo implantado com a educação regular e com o mercado, bem como os primeiros resultados obtidos. Na seqüência, e finalizando o texto, são apresentadas as conclusões do presente estudo.

¹⁰ O Apêndice 1 apresenta um estudo realizado no decorrer da presente pesquisa sobre as dimensões econômica, ideológica, cultural e política da globalização.

A investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento, e de perquirir a conexão íntima que há entre elas. Só depois de concluído esse trabalho, é que se pode descrever, adequadamente, o movimento real. Se isto se consegue, ficará espelhada, no plano ideal, a vida da realidade pesquisada ...

Karl Marx

CAPÍTULO 1

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS OU DILEMAS NA INVESTIGAÇÃO DE UMA REFORMA EDUCATIVA

No presente capítulo discutiremos os elementos fundamentais do aparato metodológico desta pesquisa, ao mesmo tempo em que apontaremos marcos conceituais que serão detalhados nos capítulos subseqüentes.

Inicialmente teceremos algumas considerações acerca do processo de aproximação ao objeto investigado. Discutiremos sinteticamente as políticas educativas como políticas públicas de caráter social. Em seguida, analisaremos a reforma educativa como um tipo particular de política educativa, o que nos remete a definir com maior precisão conceitual o que vem a ser uma reforma educativa e analisar algumas teorias explicativas das reformas educativas. Por fim, entendendo que investigar uma reforma educativa exige reflexão sobre o discurso que a promove e a realidade de sua implementação, desenvolveremos uma análise que enfoque também o papel da ideologia da reforma na discussão da concretude do processo de reforma da educação profissional do Brasil nos anos noventa. É o que passamos a desenvolver nos tópicos que seguem.

1.1 Considerações metodológicas sobre a aproximação ao objeto

Considerando que existem mediações entre o que é concebido e o que é aprovado em termos de legislação e aquilo que é efetivamente realizado, serão analisadas as implicações da reforma nas instituições federais de educação profissional, focando em particular as mudanças ocorridas e em curso no CEFET-PR. Assume-se que as mediações entre o que é concebido e legislado e o que é efetivamente aplicado sejam atribuíveis, entre outros fatores, à dinâmica das mudanças no contexto social, - isto é, econômico e político - às resistências internas existentes nas instituições e manifestas pelos diversos segmentos que as compõem, às disputas de projetos sociais diversos e de interesse dos distintos agrupamentos políticos, às influências de grupos econômicos e setores empresariais nacionais, regionais e locais.

Com relação a esse aspecto, é importante ter em conta a necessária interação e complexidade na relação entre universal, particular e singular, uma relação dinâmica, processual e contraditória, para a apreensão do real investigado. Nesse sentido, MARX (1978d) destacou, nos *Manuscritos Econômicos e Filosóficos*, que o indivíduo é ser social, devendo-se evitar, portanto, a oposição entre totalidade e indivíduo. Isso porque,

A vida individual e a vida genérica do homem não são distintas, por mais que, necessariamente, o modo da existência da vida individual seja um modo mais *particular* ou mais *geral* da vida genérica, ou quanto mais a vida genérica seja uma vida individual mais *particular* ou *geral* (MARX, 1978d, p. 10, grifos no original).

Partindo dessa análise, LUKÁCS (1968) destaca que na investigação da realidade mediante a lógica do universal, do particular e do singular, é precisamente a particularidade o termo que representa a “expressão lógica das categorias de mediação entre os homens singulares e a sociedade” (LUKÁCS, 1968, p. 93). Nesse sentido, MORAES (2000) chama a atenção para a existência, no processo dialético, de uma transitividade entre os três termos, de modo uma singularidade que contenha

traços comuns à outras pode ser tomada como particularidade, uma universalidade mediada. Dessa forma, de acordo com o objeto a ser investigado, com o recorte da realidade, os termos se objetivam de forma distinta, de modo que particular se transforma em universal, singular em particular, e vice-versa. Portanto,

A particularidade, assim, não se traduz em uma faixa de ligação amorfa e inarticulada entre o universal e o singular. Como campo de mediações, instrumento de concreção, ela representa, com relação ao singular, uma universalidade relativa e, com relação ao universal, uma singularidade relativa. Dado o caráter histórico do real, essa relatividade posicional não deve ser concebida como algo estático, mas como um processo dinâmico e contraditório (MORAES, 2000, p. 38).

Dessa forma, não podemos considerar que o universal determine o objeto, o que seria suprimir a ação dos sujeitos, nem tampouco submeter o objeto a uma análise empírica dispersa que o tornaria uma singularidade muda frente ao real (WARDE, 1990, p.74). Em outras palavras, é necessário reconhecer que, por um lado, não obstante a força das decisões macro-econômicas e do aparato impositivo das políticas públicas, a instituição escolar desenvolveu uma relativa autonomia, ou uma certa especificidade no seu modo de ser e agir, de tal modo que não é apropriado concebê-la como “um mero instrumento passivo em mãos e a serviço do Estado, do capital ou de qualquer outro poder externo” (FERNÁNDEZ ENGUITA, 1989, p.218). Por outro lado, o estudo de uma reforma educativa não pode circunscrever-se a si mesmo ou auto-referir-se pois, ao isolar um processo para investigação, devemos ter em mente que se trata de um recurso metodológico do pensamento, uma tentativa de aproximação ao real concreto, já que “a independência dos fenômenos é apenas aparente, não existindo no mundo social investigado qualquer dado que possa ser analisado como coisa natural ou a-histórica” (KOSIK, 1989, p.46).

Atentando para todos estes aspectos é que nos propusemos, ao tempo em que buscamos reconstruir a trama que engendrou a Reforma da Educação Profissional no Brasil, também investigar o movimento que ocorre na concretude de uma instituição educacional singular – o CEFET-PR – inserida neste processo. O desafio aqui é captar

as múltiplas, dinâmicas e contraditórias mediações que se estabelecem entre universal, particular e singular, admitindo que podem cada um deles assumir, de modo diferenciado e cambiante, ora posição de determinante, ora de determinado.

Buscando apreender os determinantes da reforma educacional em questão, de sua implantação e de seus impactos, esta pesquisa documental utilizou como fontes primárias: (i) legislação aprovada no Congresso Nacional e documentos relacionados à reforma educacional em estudo; (ii) documentos produzidos no âmbito do Ministério da Educação ou outros órgãos do Poder Executivo Federal, e na instituição educacional pesquisada, relacionados à reforma em estudo; (iii) relatórios dos organismos internacionais; (iv) documentos relacionados ao processo de reforma, produzidos por entidades de representação empresarial e de trabalhadores, e (v) depoimentos e entrevistas de autoridades e representantes das instituições analisadas.

Desde já, é necessário afastar qualquer interpretação que caminhe no sentido de generalizar as experiências que ocorrem no CEFET-PR a outras instituições educacionais. Seria puro determinismo transformar a diversidade concreta do real em homogeneidade abstrata. Desta forma, devem-se considerar a ação, os interesses imediatos e os projetos de curto, médio e longo prazo dos grupos locais e as peculiaridades de cada instituição e de seu entorno social. Por sua vez, a realidade física e temporal - disponibilidade e acesso a recursos financeiros nacionais e internacionais, capacidades diferenciadas de grupos empresariais e de grupos de poder dentro das comunidades educacionais em cada instituição, e a enorme diversidade regional do país - também impõe limitações e diferenciações de conteúdo e ritmo. Conclui-se que, entre a proposição das medidas reformadoras, ainda que com pretensão e aparente caráter de universalidade e simultaneidade, e a sua implementação em cada situação e realidade concreta, pode decorrer um longo e, na maioria das vezes, conflituoso processo de mediações e negociações, fruto das redes de finalidades, causalidades e casualidades que compõem o real (LUKÁCS, 1981). Todos estes fatores estabelecem uma relação de complementaridade e complexidade que nos indicam a necessária cautela quanto a interpretações conclusivas ou generalizações, quando se trata de investigar processos sociais.

Mas essas mediações não nos devem conduzir ao frouxo campo da relativização. É certo que não podemos tomar como lei modelar uma experiência, diga-se de passagem, ainda não concluída. Todavia, devemos também considerar que a observação acurada, com o rigor metodológico da dialética, de certos efeitos e impactos ainda que não plenamente desenvolvidos em determinadas realidades, pode permitir a elaboração teórica, como possibilidade de vir a ser, mas nunca como determinação. E assim seria possível detectar em algumas experiências singulares já vivenciadas e em curso, no CEFET-PR, alguns dos elementos gerais que compõem uma universalidade determinada e histórica. Conforme CHASIN, “a maturação ou desenvolvimento, a plena entificação ou atualização do objeto é fundamental na relação cognitiva; a presença histórica de seu corpo maturado faculta, de seu pólo, o conhecimento, ao passo que em graus imaturos atua como obstáculo ou provoca obnubilações” (CHASIN, 1995, p. 417).

Enfim, essas considerações nos conduzem necessariamente à posição de afirmar que um objeto somente se torna cognoscível se referido e relacionado às contradições que se estabelecem entre ele e os demais objetos que compõem a universalidade, a qual constitui e na qual se insere. O conhecimento como aproximação à realidade é, portanto, um processo dinâmico, parcial e em permanente reconstrução, no qual quanto mais se penetra no específico, mais concretos se revelam os elementos e a teia de relações que os movimentam.

Nesse sentido, a investigação sobre a Reforma da Educação Profissional no Brasil será conduzida considerando-a, a um só tempo, expressão das necessidades e elemento constitutivo de uma determinada condição histórica. Investigada a partir da concepção da educação como relação social e da política educativa como política pública, liga-se, necessariamente, às relações entre Estado e sociedade, aos movimentos de redefinição das relações entre capital e trabalho no cenário mundial, no Brasil e na posição ocupada pelo país na divisão internacional do trabalho.

1.2 Políticas públicas e política educativa

A política em geral e a política educativa em particular constituem esferas da vida social em relação às quais os cidadãos manifestam suas afinidades e opiniões. No caso das eleições majoritárias ou parlamentares, o voto a um partido ou candidato pode expressar a aprovação a determinado programa político que poderá trazer explícita ou implicitamente um conjunto de proposições ou orientações que, pela ação governamental da autoridade pública, se transformarão em políticas públicas. Outros âmbitos da administração pública, como os conselhos, as consultas ou mesmo esferas em que as prioridades são definidas a partir de decisão direta dos cidadãos, como é o caso da experiência de orçamento participativo, também podem constituir espaços da prática social. Na medida em que esta participação seja ampla, consciente e que expresse projetos coletivos, poderá conduzir ao fortalecimento de um Estado democrático. Esta é, efetivamente, a base das democracias representativas. Obviamente, não é necessário nos determos em analisar a diferença que pode haver entre este enunciado teórico e a efetiva prática política, ou seja, a realidade da política tradicional com seu clientelismo, personalismo e ausência de compromisso com programas eleitorais e partidários. Antinomia entre discurso político e prática política mais que exceção, constitui uma regra que pode variar em maior ou menor grau, a depender do Estado nacional e do momento histórico.

Dessa forma, o estudo das políticas educativas como um tipo particular de política pública de caráter social, pode contribuir com o desenvolvimento de marcos teóricos para a apreensão da Reforma da Educação Profissional, como também, se respeitados alguns limites, condições e particularidades, fornecer subsídios para outros estudos prospectivos sobre os impactos previsíveis de determinadas políticas.

No caso específico da educação, o desafio é partir da análise de uma política educativa – por exemplo, a reforma da educação profissional no Brasil nos anos noventa – e elaborar um arcabouço analítico que permita uma aproximação à compreensão da própria realidade, ou seja, contribua para fazer avançar marcos

teóricos existentes ou, quiçá, para construir novas reflexões no campo do estudo das políticas públicas. Com efeito, a discussão conceitual das práticas de escolarização como organização e regulação da produção do conhecimento constitui, em essência, uma discussão sobre as práticas de regulação do poder na sociedade (POPKEWITZ, 1997, p.13).¹¹

1.3 Política educativa e reforma educacional

Reforma é uma destas palavras “mágicas” ou uma das “vedetes” dos tempos atuais – a exemplo de outras, tais como globalização, modernização, competitividade, flexibilidade. Polissêmico, de uso generalizado e freqüente, pode-se ouvir o termo reforma em situações as mais diversas e partindo de interlocutores dos mais variados matizes. No entanto, muito mais raro é que nestas situações se explicita a natureza do conceito e precisamente de que se está falando.

Ao termo não se atribui uma definição essencial e permanente. O seu significado pode variar conforme o momento histórico, a situação, o meio institucional que é utilizado ou, ainda, conforme a identidade daqueles que o utilizam. No “senso comum” a noção de reforma tem sido freqüentemente associada à idéia de progresso. Esta associação constitui uma expressão da ideologia¹² positivista e do liberalismo, para as quais o desígnio da humanidade seria um avançar linear ao longo da história em direção a estágios cada vez mais desenvolvidos de organização social – a própria noção de progresso segundo aquele ideário. Entretanto, no âmbito das ciências sociais, o estudo das políticas públicas é um campo de investigação especialmente importante nestes tempos em que o discurso das reformas do Estado tornou-se paradigmático. Em particular, quando o

¹¹ O autor afirma preferir o conceito regulação em lugar de controle social para enfatizar “[...] os elementos ativos de poder presentes nas capacidades individuais socialmente produzidas e disciplinadas” ou “[...] a inserção social e relacional do conhecimento nas práticas e aspectos do poder” (POPKEWITZ, 1997, p. 13 e 23).

¹² Adiante discutiremos o conceito de ideologia utilizado neste trabalho.

discurso dominante confere às políticas educativas um papel de protagonista na mudança social, o desenvolvimento de marcos teóricos e metodológicos capazes de investigar a ação estatal no campo educacional a partir de uma perspectiva crítica constitui-se um dos desafios do presente.

Segundo GIMENO SACRISTÁN, as reformas educativas podem ser entendidas como programas de política educativa governamental que implicam uma ação ou uma série de ações delimitadas temporalmente, às quais se associa a idéia de que algo está mudando, e mudando para melhor. “Não se fala de reforma de quê, senão de um processo de mudança em abstrato que, refugiando-se no caráter polissêmico do termo, transmite uma esperança genérica de melhora da realidade com uma ambigüidade consciente” (GIMENO SACRISTÁN, 1998a, p. 85).

Sabe-se que a mudança social não se dá em abstrato, portanto, o erguer de uma nova ordem ou a manutenção da ordem existente, ainda que sob uma nova roupagem, é processo em que, sob a correlação de forças em uma sociedade histórica e determinada, o imaginário e a ação humana se debate entre a experiência do passado, a força do presente e o sonho do futuro na construção do novo e no abandono do velho.

No campo da sociologia da educação, a possível disjunção entre o caráter mais amplo do conceito de mudança social e o caráter mais restrito do conceito de reforma educativa é analisada por POPKEWITZ (1997). Para este autor, o estudo da mudança social consiste em investigar “como a tradição e as transformações interagem através dos processos de produção e reprodução social”. As reformas, contudo, como expressão das relações de poder no espaço público, teriam perspectiva mais normativa e seriam parte do processo de regulação social (POPKEWITZ, 1997, p. 11).

Ademais, a reforma educativa não deve ser confundida com quaisquer mudanças que venham a ocorrer no âmbito do sistema escolar ou de suas instituições. Vale, por exemplo, precisar a diferenciação entre reforma educativa e inovação educativa. Ambas constituem mudanças no sistema escolar, e

naturalmente estão diretamente relacionadas. Contudo, poderíamos dizer que, enquanto toda reforma educativa supõe uma ou um conjunto de inovações educativas, nem sempre uma inovação educativa provoca ou requer uma reforma. As inovações educativas muitas vezes são verificadas no âmbito intra-escolar e para sua materialização é suficiente a ação da autoridade escolar (a administração) em um sentido muito estrito, ou da comunidade escolar ampliada (administração escolar, professores, funcionários, pais, alunos e entidades da sociedade civil), embora, com freqüência, inovações mais amplas possam provocar o envolvimento e a ação governamental, em todo caso, sobretudo esta última, não é requerimento obrigatório. Por outro lado, as reformas exigem a ação da autoridade governamental e a sua materialização em disposições legislativas, embora, como veremos adiante, uma reforma envolva muito mais do que a lei e um leque muito mais amplo de sujeitos do que aqueles constituídos pelas autoridades executivas e pelos legisladores.

Em síntese, poderíamos considerar que a reforma educativa é um tipo particular de política educativa cuja característica principal é a de expressar-se por uma lei ou conjunto de leis que conduzem a uma modificação substancial do sistema escolar, quer em um nível ou modalidade específica, quer em sua dimensão mais ampla. Ou seja, sua expressão normativa, jurídica ou institucional é um marco característico e diferenciador de uma reforma educativa em relação às demais mudanças ou inovações que podem ocorrer em um sistema educativo.

Uma reforma educativa provoca, segundo a argumentação desenvolvida por PEDRÓ e PUIG (1998), uma alteração fundamental das políticas educativas nacionais que se traduz por mudanças em todas ou em algumas das seguintes esferas:

- na administração do sistema educativo em seu conjunto ou na administração das escolas;

- na organização, estrutura, níveis, modalidades, etapas ou ciclos do sistema escolar;
- no financiamento do sistema escolar, o que poderá envolver o montante ou percentual de recursos que o país destina à educação, a distribuição dos recursos entre os diversos níveis e modalidades do sistema escolar, ou, ainda, a distribuição entre recursos públicos e privados para financiar o sistema escolar e as políticas de concertação público-privado;
- no currículo escolar;
- no quadro do magistério, ou seja, em sua composição, formação seleção e avaliação;
- na avaliação dos resultados do sistema escolar (PEDRÓ e PUIG, 1998, p.44).

Parece-nos razoável discutir, e assim o faremos nos tópicos correspondentes, as características particulares apresentadas pela reforma educativa em estudo, no tocante a algumas destas esferas.

Obviamente considerar os impactos das reformas educativas sobre o conjunto ou sobre cada uma destas esferas não é o mesmo que dizer que essas esferas somente sejam influenciadas pela ação objetiva das reformas educativas ou que qualquer mudança em maior ou menor grau em qualquer uma daquelas esferas deva ser creditada especialmente ou exclusivamente aos efeitos de uma ou de determinadas reformas educativas. Da mesma forma, também não podemos dizer que os efeitos de uma política educativa estejam circunscritos ao setor educativo, ou, ainda, mais estritamente, ao setor educativo escolar.

Isto nos leva a atentar para a complexidade de uma reforma educativa e de seus impactos, como são complexas a escola e a educação enquanto instituição e práxis social. Assim, não é possível estabelecer uma relação direta e linear nem,

tampouco, a univocidade de um princípio causal mecânico e fechado entre uma reforma e os resultados finais de um sistema educativo. O que nos leva a concluir sobre o aspecto singular de cada reforma educativa, considerando que

Uma reforma educativa não é puramente um processo técnico, senão que é, por cima de qualquer outra coisa, um processo político e, nesta medida, é algo diretamente relacionado com um contexto concreto. Por conseguinte, dificilmente duas reformas podem ser iguais: as mesmas medidas reformadoras aplicadas em contextos distintos gerarão distintas dinâmicas e, logicamente, também darão resultados distintos (PEDRÓ e PUIG, 1998, p.45).

Portanto, as reformas educativas expressam projetos políticos e constituem, por excelência, um *locus* de disputa de poder. Por esta razão, as reformas educativas só podem ser entendidas nos marcos mais amplos de um sistema social, ou seja, uma reforma educativa constitui-se como, ou é parte de, uma reforma social. Assim, uma reforma educativa não se atém unicamente a projetos, ações ou metas educacionais. Estes, em geral, são os objetivos manifestos ou explícitos de uma reforma. No entanto, é necessário levar em conta que as reformas possuem objetivos não explicitados, estes, em última instância, vinculados à legitimação de uma determinada ordem e à regulação de poder social (POPKEWITZ, 1994 e 1997; BERNSTEIN, 1993 e 1996).

1.4 Teorias explicativas das reformas educativas

Por que se produzem as reformas educativas? Segundo BONAL, esta é uma questão candente para a teoria sociológica da educação, pois, em geral, os estudos da disciplina têm submetido às premissas básicas da teoria a análise concreta das mudanças. Assim, faz-se necessário o desenvolvimento de paradigmas teóricos explicativos às reformas educativas, de tal forma a superar, por um lado, as interpretações deterministas ou estruturalistas e, por outro lado, as aproximações

etnográficas ou interacionistas (BONAL, 1998a, p.185). Enquanto o estruturalismo das primeiras contribui para que a conceituação da escola permaneça como uma “caixa negra”, o particularismo voluntarista das segundas limitaria a análise ao contexto escolar imediato (BONAL, 1998b, p.197).

As teorias deterministas estabelecem que as transformações na estrutura e nos conteúdos do sistema educativo estariam subordinadas às necessidades orgânicas da sociedade. BONAL(1998a) identifica aí três vertentes: a primeira, originária do funcionalismo, de raiz durkheimiana, indica que a reforma educativa seria expressão do equilíbrio necessário para a manutenção da ordem moral da sociedade; a segunda vertente considera que as reformas expressariam as necessidades técnicas do sistema produtivo, e aqui se agrupam as interpretações do funcionalismo tecno-econômico e da teoria da correspondência; por fim, as teorias reprodutivistas, segundo as quais as reformas seriam expressão da apropriação da legitimidade de transmissão cultural efetuada por classes sociais ou frações de classe dominantes. As interpretações etnográficas ou interacionistas, por sua vez, atribuem papel fundamental às estratégias de adaptação e resistência dos atores educativos, isto é, a interação cotidiana que tem lugar no seio das instituições escolares seria a base explicativa para a mudança educacional.

No entanto, estas interpretações – as primeiras centradas na análise macrossociológica e as segundas na análise microssociológica – apenas oferecem uma aproximação e explicação parcial das reformas educacionais, carecendo de uma elaboração teórica que leve em consideração o relacionamento dinâmico destes dois planos de análise (DALE, 1989, p.25). A superação dessa limitação exigiria o aprofundamento do estudo do papel do Estado a partir da lógica de elaboração das políticas sociais – dentre elas a política educacional – e dos fatores condicionantes de sua implementação em contextos concretos (BONAL, 1998b, p. 188). Dessa maneira,

A análise concreta da mudança educativa requer a consideração, não somente da função social da educação para o processo de acumulação de capital – por meio da formação da força de trabalho necessária e como mecanismo de socialização que prepara aos trabalhadores para o trabalho assalariado -, mas também a incorporação das próprias necessidades de legitimação do Estado capitalista e das contradições que caracterizam a consecução de seus objetivos (BONAL, 1998b, p.179).

Concordando com as elaborações de BONAL (1998a, 1998b) e de DALE (1989), consideramos que as reformas educativas se articulam à lógica de redefinição da estrutura e do papel do Estado sendo, portanto, parte do processo de legitimação de um novo modelo de intervenção pública em políticas sociais.

Nessa mesma direção, GIMENO SACRISTÁN (1998b) argumenta que as reformas educativas dos anos noventa - sob os paradigmas da equidade, qualidade, diversidade e eficiência, e evadas da racionalidade de mercado - promoveriam a redução da presença estatal nas políticas sociais e, ao mesmo tempo, uma espécie de ocultação ou sombreamento do exercício do poder no âmbito dos sistemas educativos. Desta maneira, as reformas educativas atuais seriam uma espécie de política pública que traria consigo a idéia do desaparecimento da política como projeto de transformação global (GIMENO SACRISTÁN, 1998a, p.255).

No entanto, a origem da escola se relaciona não somente com a reprodução da divisão social do trabalho e da estrutura de classes, mas também com a regulação das relações de poder e com o próprio aparato político. Dessa forma, desde finais do século XIX, a educação de massas passou a constituir uma política central para a formação, organização, consolidação e legitimação dos Estados nacionais (BONAL, 1998b; POPKEWITZ, 1997; RAMIRÉZ, 1992).¹³ Historicamente foi-se desenvolvendo um modelo de política educativa pelo qual cabia ao Estado prover a distribuição de meios e recursos e, mediante a ação das instituições políticas e educativas, estabelecer a organização e o funcionamento do aparato escolar para a

¹³ BONAL(1998b) e RAMIRÉZ (1992) dirigem o foco de sua análise ao processo de constituição da escola pública no contexto da formação dos Estados nacionais europeus, ao passo que POPKEWITZ (1997) dirige sua atenção ao processo verificado na sociedade norte-americana na virada do século XIX para o século XX.

população. Ao longo do século XX, a educação pública de massas - coexistindo com maior ou menor participação da iniciativa privada, submetida a mecanismos de controle mais rígidos ou mais flexíveis - avançou no sentido de maior universalização da educação e do alcance de níveis cada mais elevados de escolarização para parcelas mais amplas da população, tanto quanto mais o Estado-nação em cada caso concreto se aproximava do modelo do Estado do Bem-Estar social. Neste modelo de intervenção do Estado na educação, denominado por GIMENO SACRISTÁN de “modelo clássico”,

[...] a política educativa, como expressão de uma racionalidade emanada dos interesses gerais da sociedade, extraída sua legitimidade por representação democrática, organiza o serviço de educação, o provê de recursos, ordena as formas de geri-lo, regula seus conteúdos básicos e cede à escola – basicamente a seus professores – a capacidade de produzir o serviço educativo dentro de certos limites estabelecidos e sob determinados controles. Os professores, por sua vez, dirigem os objetivos de sua ação profissional sobre os receptores (famílias e estudantes) convertidos em beneficiários de um direito básico (GIMENO SACRISTÁN, 1998b, p .258).

Este modelo de política educativa, pretensamente universal e democrático, entretanto, trazia consigo a marca de uma ordem social histórica e tornou-se alvo de crítica. Quer nas análises orientadas a partir do campo do estruturalismo, quer nas interpretações das teorias sociológicas da reprodução, a escola era vista como um aparelho ideológico do Estado, que sob o manto da retórica universalista, mantinha a divisão de classes característica da sociedade capitalista ou como instituição que mediante a identificação de cultura escolar e cultura das classes dominantes e sob o autoritarismo pedagógico contribuía para reproduzir a estrutura das relações de classe (BOURDIEU e PASSERON, 1975).

Foge ao escopo do presente trabalho o aprofundamento da discussão, tanto do modelo clássico quanto de sua crítica. Contudo, seguindo o raciocínio de SACRISTÁN sobre a relação entre as reformas educativas e as atuais mudanças na estrutura e papel do Estado, é relevante discutir se os argumentos apresentados por

aqueles que defendem um novo modelo de política educativa se justificam mais por defeitos constatados na aplicação do modelo clássico de política educativa ou se os argumentos justificadores das reformas atuais poderiam ser mais corretamente interpretados como um recuo em relação aos proclamados objetivos de universalização e democracia do modelo clássico que foram historicamente traduzidos pela consigna “educação, direito de todos e dever do Estado”.

A crise do chamado Estado do Bem-Estar Social e o emergir da concepção neoliberal de Estado nos anos de 1980 determinaram, no plano da ação estatal na educação, uma mudança na orientação das políticas educativas que podemos, sinteticamente, caracterizar como uma transição da consigna anterior para uma nova: “educação, mercadoria que se pode adquirir no mercado conforme as disponibilidades ofertadas por fornecedores e as necessidades e possibilidades dos consumidores”.¹⁴ Sob essa conotação mercadológica, a função social do processo educacional seria oferecer suporte ao processo de acumulação capitalista e produzir consenso social que garantisse um contexto ideológico favorável a sua contínua expansão (DALE, 1994).

No modelo neoliberal, o Estado reduz sua intervenção nas políticas sociais e passa a desempenhar o papel de árbitro em um jogo no qual parece não tomar partido. Convertido em gestor do processo de competição, o Estado abandona a responsabilidade de garantir por sua ação direta os serviços essenciais de educação, saúde, transporte e outros que passam a ser regulados por mecanismos de mercado. Mais liberdade para o mercado e maior eficiência são os argumentos utilizados para refutar a intervenção do Estado em políticas sociais e para promover a privatização dos serviços e infra-estruturas públicas. No campo educacional, os neoliberais partem do pressuposto que o enxugamento da estrutura rígida e pesada do sistema público de educação unitário poderia repartir mais qualidade de educação para todos (GIMENO SACRISTÁN, 1998b, p. 262), uma vez que seria otimizada a utilização

¹⁴ No Capítulo 2 faremos a discussão da educação no cenário mundial da globalização e da concepção mercadológica das políticas educacionais sob o Estado neoliberal.

dos recursos públicos supostamente desperdiçados pelo excesso de burocracia e de uniformização atribuídos ao modelo anterior, ou vigente, de intervenção estatal.

GIMENO SACRISTÁN denomina a ação do Estado neoliberal no campo da educação de “modelo pós-moderno” de política educativa.¹⁵ Descentralizado e regulado conforme as regras de mercado em que clientes e fornecedores se relacionam conforme a suposta liberdade de eleger o quê, quanto e quando consumir, tal modelo atribui à educação as mesmas características imputadas às demais mercadorias disponíveis no mercado. O citado autor, sintetizando sua crítica a essa formulação, conclui que

nos campos desregulados da educação – quer se trate do sistema educativo em geral, do currículo ou da gestão dos centros escolares – não floresce inexoravelmente a liberdade, a qualidade, a eficiência, a autonomia, a participação, a criatividade, a diversificação ou a desburocratização. Os interesses e grupos dominantes, ao invés dos indivíduos e das comunidades locais, podem tomar o controle cedido pelo Estado e a racionalidade negada ao projeto geral e ao sistema vertebrado como uma unidade. Desse modo a retirada do Estado não produz mais liberdade, senão mais desigualdade e descontrole em um mercado desregulado onde o poder é menos visível (GIMENO SACRISTÁN, 1998b, p. 264).

A questão da visibilidade do poder na sociedade, ou da forma de “fazer política”, está presente na gênese da escola de massa com o desenvolvimento das democracias liberais do ocidente no século XIX. Coube ao Estado moderno a tarefa de moldar um tipo particular de indivíduo, dotado de uma particular racionalidade: “o problema da governança envolvia não apenas a construção do cidadão adulto, mas também a produção de uma criança capaz de se autogovernar e que se desenvolveria como adulto responsável, produtivo e bem socializado” (POPKEWITZ, 1998, p. 148). Dessa forma, a escola, pelo processo de individualização das relações sociais e técnicas pastorais, procurou determinar a organização das subjetividades, constituindo uma forma mais sofisticada e sutil de

¹⁵ Ver JAMESON (1997) e WOOD (1998, 2001) para uma crítica ao conceito de pós-modernidade.

fazer política. Ela forma parte do processo de regulação social que vincula o cidadão ao Estado – e ao poder subjacente aos processos de governo – e é exercido em dois níveis de gestão: por um lado, pelo reconhecimento e supervisão direta da escola pelo Estado; por outro lado, pela própria organização social e epistemológica das escolas em que se produz uma disciplina moral, cultural e social da população (POPKEWITZ, 1997, p. 49).

Concordando com a argumentação acerca do caráter despolitizador das políticas educativas do Estado neoliberal (SACRISTÁN, 1998b) e de que esta é uma forma sofisticada de fazer a política que busca reduzir a presença do Estado nas políticas sociais (POPKEWITZ, 1997) é necessário considerar, contudo, que tal política não está isenta de resistências e contradições. A dimensão de complexidade do processo de mudança social que constitui uma reforma educativa é de tal ordem que, no decorrer do processo que vai desde o discurso que promove a necessidade da reforma até a avaliação de seus resultados, ocorrem inúmeras e diferenciadas mediações que envolvem sujeitos sociais diversos, de tal maneira que cada reforma em concreto poderá expressar elementos de maior ou menor vinculação a marcos internacionais ou a marcos nacionais, assim como poderá expressar um maior ou menor grau de conflito e negociação entre classes e grupos sociais de uma sociedade em particular em determinada conjuntura. Ademais, há que se considerar a dificuldade de primeira ordem, que é a de estabelecer marcos rígidos temporais, espaciais e conceituais a uma reforma educativa. Como já afirmamos anteriormente, uma reforma educativa não é um fenômeno isolado ou isolável, mas um fenômeno social em relação com outros fenômenos sociais.

Nossa afirmação anterior não supõe aceitar que toda ou qualquer teoria seja válida, a depender do ponto de vista. Isso seria cair em puro relativismo, tão a gosto do pós-modernismo, no qual a fragmentação e a perda de referentes substituem a estruturação do pensamento e a história. O desafio é, em cada caso, identificar aqueles marcos explicativos que assumem papel preponderante em relação aos

demais e, sendo assim, elaborar uma reflexão teórica que se aproxime o mais possível da realidade.

No entanto, antes de iniciar o exame do conteúdo escrito de determinada reforma educativa, isto é, as leis e medidas que lhes dão materialidade, é necessário analisar o discurso que a apresenta e a justifica, buscando evidenciar, a partir daí, os vínculos existentes entre seus marcos conceituais, conteúdos e fatores condicionantes.

1.5 A reforma como ideologia e a ideologia da reforma educativa

O objetivo de apreender as conexões entre discurso e processo social concreto busca, na verdade, no que se refere às reformas educativas, atentar para as duas dimensões do fenômeno: a material e a discursiva.

Há, efetivamente, a realidade da reforma educativa, ou seja, existe a política pública concreta, como é a do caso que estamos estudando, a reforma da educação profissional no Brasil nos anos noventa. Esta é verificável, por exemplo, pela aprovação de um conjunto de leis e outros instrumentos jurídico-normativos e pelas ações que os implementam nas diversas instituições escolares e educacionais. Entretanto, existe também uma ideologia da reforma, isto é, um discurso justificador e valorativo da reforma.

Como dissemos anteriormente, a separação entre as esferas da concepção, da explicitação, da ação e o resultado propriamente ditos é meramente analítica, uma vez que não constituem fenômenos distintos e/ou seqüenciais, mas, em caráter indissociável, constituem uma *práxis* social particular. Desta forma, ação e ideologia estão igualmente imbricadas. A separação que aqui fazemos é, pois, mero recurso metodológico. Começemos a análise, portanto, pela dimensão ideológica e,

nesse aspecto, discutiremos o conceito geral de ideologia e o caráter particular da ideologia da reforma educativa.

1.5.1 A ideologia

Não é nossa intenção procedermos a uma discussão aprofundada sobre o complexo conceito de ideologia e os múltiplos significados que lhe são atribuídos no debate das ciências sociais. Nos marcos do presente trabalho interessa-nos, definir certos limites que caracterizam o uso do conceito no campo particular dos fenômenos histórico-sociais que conformam as reformas educativas.

Para falarmos sobre ideologia, há uma dificuldade de primeira ordem que é a inexistência, por assim dizer, de um lugar ou posição neutra ou não ideológica, ao contrário do que asseguram os positivistas. No entanto, sobre a matéria alguns conceitos – e preconceitos – foram se firmando de forma tal que se faz necessário esclarecermos o sentido dado ao conceito de ideologia e seus derivados no âmbito deste estudo.

Na “Fenomenologia do Espírito”, HEGEL (1966) estabeleceu uma concepção orgânica do movimento histórico-dialético ao assumir que a totalidade resulta senão de manifestações do espírito. O idealismo hegeliano concebe que cada realidade histórica e determinada, portanto finita, resultaria de manifestação do espírito, absoluto e infinito. Ou seja, o devir histórico é concebido como “a série de fases que atravessa a consciência”. A partir da filosofia de HEGEL poder-se-ia entender que tal ou qual conjunto de valores ou concepção de mundo – elementos que definem uma ideologia – poderia surgir ou se constituir livre e abstratamente, a partir do plano das idéias.

Nesse aspecto, a análise marxista estabelece uma importante mediação e, ao vincular as manifestações do pensamento ao plano da realidade concreta, aponta o caráter especulativo da fenomenologia hegeliana. MARX e ENGELS (1977)

destacam a pertinência da dialética de HEGEL naquilo que considera que o concreto pode ser reproduzido no pensamento, porém o criticam quando este confunde a possibilidade de reprodução do concreto no plano espiritual, com a própria produção do concreto em si a partir da elaboração do pensamento. Como afirmam logo no princípio de *A Ideologia Alemã*, ao apontar a desconexão entre a filosofia hegeliana e a realidade concreta,

Os pressupostos de que partimos não são arbitrários, nem dogmas. São pressupostos reais de que não se pode fazer abstração a não ser na imaginação. [Nossas premissas] São os indivíduos reais, sua ação e suas condições materiais de vida, tanto aquelas por eles já encontradas, como as produzidas por sua própria ação (MARX e ENGELS, 1977, p. 26).

No prefácio de *A Ideologia Alemã*, de 1844, MARX e ENGELS observam que o idealismo levou os homens a conceber como realidade em si as representações que fazem da realidade. É neste aspecto que se propõem a realizar a inversão do idealismo. Enquanto a filosofia hegeliana concebe a história como resultado da ação de “um homem que anda sobre a cabeça”, o pensamento filosófico marxiano reconstitui, como síntese, a unidade dialética da história, como produção do “homem que caminha sobre as pernas” (GRAMSCI, 1995, p. 107).

Alguns anos mais tarde, no famoso prefácio de *Para a crítica da Economia Política*, de 1859, MARX elaborou com maior rigor e precisão as bases de sua dialética materialista, pela qual estabelecia a inversão do idealismo de HEGEL:

Na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade destas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral da vida social, política e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência (MARX, 1978, p.127).

MARX considerou a existência de uma íntima conexão - vínculo histórico e indissociável - entre a produção material da vida e sua elaboração espiritual, ou seja, a produção de idéias, de representações e da consciência. Satisfazer as necessidades materiais da vida e produzir a própria sobrevivência, produzir novas necessidades, reproduzir-se e estabelecer novas relações com os demais e com a natureza - transformando-a e transformando-se a si mesmo -, o que implica estabelecer novas relações de produção, de poder e de propriedade, que correspondem a determinado grau ou estágio de desenvolvimento das forças produtivas. Esta dinâmica constitui o devir histórico, a essência ontológica do ser social. Nela, a consciência se constrói, na interpenetração de cada uma destas dimensões da história da humanidade. A consciência não é, como queria HEGEL, o espírito absoluto e abstrato, mas a consciência histórica, construída e forjada no “*continuum*” histórico ou, como na síntese lapidar de MARX e ENGELS (1977), “o homem é tal como se produz”. A consciência humana é, portanto, um produto social e não, individual, externo ou abstrato, como supõe o idealismo.

Quando utiliza o conceito de ideologia, MARX o faz situando-o no campo das representações e da consciência e articulando-o às relações sociais de poder e propriedade ou, dito mais diretamente, à estrutura de classes da sociedade. Assim,

As idéias da classe dominante são as idéias dominantes em cada época [...] a classe que tem à sua disposição os meios de produção material dispõe, ao mesmo tempo, dos meios de produção espiritual. A ideologia dominante representa, portanto, os valores da classe dominante em determinada época, no entanto, não o faz apresentando-os como interesses particulares e históricos de uma determinada classe, senão, como concepções gerais de toda a sociedade, emprestando às mesmas a forma de universalidade e apresentando-as como as únicas racionais e universalmente válidas (MARX e ENGELS, 1977, p. 72).

Dessa forma, ao separar as idéias dominantes de seus produtores e das relações de produção em que se dão, a história de uma época, em particular a

história da sociedade capitalista - que é dominação de classes sociais - passa a ser concebida tão somente como dominação de idéias.¹⁶

É importante destacar que a análise marxiana reitera a relação de simbiose que caracteriza as “expressões ideológicas” do pensamento e a realidade material histórica, compondo a totalidade do metabolismo social. Mesmo com o desenvolvimento da produção industrial capitalista, em que se acentua a divisão social e técnica do trabalho, MARX e ENGELS não admitem a possibilidade de ruptura entre essas duas dimensões, ainda que o processo de produção apareça cindido em trabalho material e trabalho intelectual. Ao contrário, consideram que o desenvolvimento da base material de produção (forças produtivas), o desenvolvimento das relações sociais ou das formas de organização societária e o desenvolvimento da consciência social humana estão permanentemente e intrinsecamente relacionados.

No entanto, o processo de produção capitalista gera contradições entre estas três dimensões. Com a divisão social do trabalho, dá-se também a distribuição desigual do seu produto, tanto quantitativamente quanto qualitativamente: produtos materiais e conhecimento. Contradições reais, para as quais os idealistas vão buscar construir explicações a partir da ideologia, da teologia, da filosofia, da moral. Ainda assim, mesmo quando a consciência parece encontrar condições de emancipar-se da consciência prática e passar à elaboração de teoria pura, filosofia, moral etc, não há ruptura entre representação e materialidade, pois a representação produzida expressa as condições e contradições da materialidade. Ou seja,

¹⁶ “Uma vez que as idéias dominantes tenham sido separadas dos indivíduos dominantes e, principalmente, das relações que nascem de uma dada fase do modo de produção, e que com isso chegue-se ao resultado de que na história as idéias sempre dominam, é muito fácil abstrair dessas idéias ‘a idéia’ etc. como o dominante na história e nesta medida conceber todos estes conceitos e idéias particulares como ‘autodeterminação’ do conceito que se desenvolve na história. É então também natural que todas as relações dos homens podem ser deduzidas do conceito de homem, do homem representado, da essência do homem, do homem. Assim procedeu a filosofia especulativa. O próprio Hegel confessa no final da *Filosofia da História* que ‘só considera o progresso do conceito’ e que expõe na história a ‘verdadeira teodicéia’” (MARX e ENGELS, 1977, p. 76).

[...] mesmo quando essa teoria, essa teologia, essa filosofia, essa moral, etc. entram em contradição com as relações existentes, isso se deve apenas ao fato de as relações sociais existentes terem entrado em contradição com a força produtiva existente (MARX e ENGELS, 1977, p.45).

O Estado burguês funciona como mecanismo de regulação e manutenção destas contradições. Não é uma proposta geral da sociedade, mas de uma parte dela, justamente a que é dominante, e sua legitimação consiste em fazer parecer interesse geral e coletivo aquilo que é específico e particular, de uma determinada classe social ou bloco hegemônico. Conforme a análise marxiana,

[...] a luta prática destes interesses particulares, que constantemente e de modo real chocam-se com os interesses coletivos e ilusoriamente tidos como coletivos, torna necessário o controle e a intervenção prática através do ilusório interesse geral como Estado (MARX e ENGELS, 1977, p. 49).

Nesse sentido, para GRAMSCI, a possibilidade de elaborar uma concepção de mundo diversa da dominante, ou seja, a elaboração de uma ideologia ou consciência crítica se confunde com a consciência de nossa historicidade. Criar uma nova cultura, uma nova ordem intelectual e moral, tem por pressuposto não a descoberta de verdades “originais”, mas sim a elaboração de novos conceitos sobre determinada realidade histórica (GRAMSCI, 1995, p. 13-14). No entanto, a “*catarsis*”, que no entender desse autor é justamente o momento de passagem do econômico ao ético-político, do objetivo ao subjetivo, da estrutura à superestrutura, só se torna possível dentro de determinadas condições históricas. Assim, considerando a ideologia como “cimento” de uma determinada organização societária ou “bloco histórico”,¹⁷ ou seja, considerando que a produção de ideologias está presa à própria historicidade, GRAMSCI destaca a importância de

¹⁷ Conforme Gramsci, “a estrutura e a superestrutura formam um ‘bloco histórico, isto é, o conjunto complexo – contraditório e discordante – das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção”(GRAMSCI, 1995, p.16).

Recordar sempre os dois pontos entre os quais oscila este processo: que nenhuma sociedade se coloca tarefas para cuja solução já não existam, ou estejam em vias de aparecimento, as condições necessárias e suficientes; – e que nenhuma sociedade deixa de existir antes de haver expressado todo o seu conteúdo potencial (GRAMSCI, 1995, p. 53).

É com estes referenciais que analisaremos o discurso e a prática das reformas educacionais. Enquanto complexo de relações sociais situada no campo das superestruturas, a educação exerce um papel legitimador da organização societária. No entanto, considerando que a distinção entre estrutura e superestrutura é puramente didática,¹⁸ discurso e prática educacional, como campo de mediações, são ao mesmo tempo legitimadores (forma) e realizadores (conteúdo) da hegemonia de determinado e histórico modelo de relações capital – trabalho, isto é, a educação constitui parte de um conjunto de crenças e valores e de práticas que compõe e legitima uma concepção de mundo. Como parte desta concepção de mundo, e como projeto indiscutível da Nação-Estado quando da consolidação do Estado burguês (RAMIRÉZ, 1992, p. 414), a educação, e mais especificamente, a educação escolar, tornar-se-á uma prática coletiva e estatal eminentemente relacionada à regulação social.

1.5.2 A ideologia da reforma educativa

O discurso sobre a centralidade da educação desempenha papel estratégico na legitimação das políticas estatais em tempos de mudança social e essa função constitui uma das características mais importantes das reformas educacionais na atualidade (BONAL, 1998a, p.199), ou seja, a de propiciar uma espécie de base cultural ou ideológica para a intervenção do poder. Assim, quando vivemos tempos de crise sistêmica sob dominância do capital financeiro, como no atual estágio do

¹⁸ Considerando “A concepção de bloco histórico, no qual, justamente, as forças materiais são o conteúdo e as ideologias são a forma – sendo que esta distinção entre forma e conteúdo é puramente didática, já que as forças materiais não seriam historicamente concebíveis sem a forma e as ideologias seriam fantasias individuais sem as forças materiais” (GRAMSCI, 1995, p. 63).

capitalismo (CHESNAIS, 1996), é sobrelevada a função de legitimadora da ordem social desempenhada pela escola. Neste particular, as reformas educativas são, na ideologia neoliberal, justificadas como um processo mundial de caráter inapelável, indiscutível e inexorável.

Apresentadas como programas técnicos e racionais de política educativa, com os argumentos de modernização, melhoria de qualidade e critério científico, as reformas educativas da atualidade são uma espécie de propostas totalizadoras. Seriam, portanto, programas de intervenção válidos, toleráveis, factíveis, politicamente corretos, limitados ao possível e às necessidades do presente, executáveis sem alterar demasiadamente as coordenadas fundamentais da realidade (GIMENO SACRISTÁN, 1998a, p. 85). Esse sentido de continuidade da ordem presente, desvinculado de um projeto de mudança global é ressaltado também por POPKEWITZ (1997) em sua pesquisa sobre as reformas educativas norte-americanas nos séculos dezenove e vinte. O autor identifica naqueles processos “[...] uma clara ênfase na estabilidade, na harmonia e na continuidade dos acordos institucionais existentes – não na mudança”. As reformas educativas seriam programas de melhoria de gestão, nova roupagem para a manutenção de uma mesma essência que trariam consigo a crença subjacente de que “[...] os objetivos das relações sociais existentes são apropriados e somente precisam tornar-se mais eficientes” (POPKEWITZ, 1997, p. 25).

Interpretada segundo a ótica da eficiência de gestão, a mudança consistiria em aplicar adequadamente aos sistemas de ensino determinados modelos justificados pela análise econômica. A partir daí reinam a ambigüidade e a esperança: a evidência da aplicação do novo modelo é considerada, por si mesma, uma evidência da melhoria de qualidade do sistema educativo (POPKEWITZ, 1997, p.25).

Ao lado da identificação como programa de eficiência de gestão para melhoria de qualidade, existe um conjunto de significados e princípios que, associados ao primeiro, compõem a ideologia das reformas educativas. Segundo GIMENO SACRISTÁN (1998a, p. 86), há pelo menos quatro idéias ou significações a destacar:

- A reforma como equivalente de progresso: essa associação, transmitida à opinião pública e aos agentes educativos, é um intento de legitimação da política educativa como forma de melhorar ou modernizar a sociedade;
- A reforma como uma relação desigual no domínio da racionalidade entre “reformadores” e “reformados”: ao se atribuir um caráter messiânico e promissor às reformas, se identifica os reformadores como portadores da ciência, da verdade e do bem (profetas) a ser estendido aos demais; àqueles que se opõem às reformas, se lhes identifica como fora da linha do progresso, guiados por idéias erradas, ultrapassadas, ineficientes e ineficazes (hereges); estabelece-se uma diferenciação entre os que orientam as reformas (pseudo-ilustrados especialistas) e aqueles que as aplicam e as recebem (professores, funcionários, estudantes, população em geral), o que na verdade significa um processo de deslegitimação dos saberes teóricos e práticos dos professores em troca dos saberes técnico-científicos dos especialistas;
- As reformas como cerimônias litúrgicas intensivas frente ao transcórrem menos sobressaltado da prática: o rito da reforma cumpre finalidade litúrgica ao sobrelevar movimentos intensos, espasmódicos e unidirecionais, conduzidos geralmente de fora e de modo centralizado e tecnificado, tornando secundário ou relevando ao plano de esquecimento o movimento real, “*continuum*” e com múltiplas mediações e contradições, em que ocorrem as relações sociais, em geral, e as práticas educativas, em particular;
- As propostas de reforma como “textos” a interpretar: a realidade é suficientemente complexa para ser reformada tal como a exata concepção dos “reformadores”. Em particular, “o sistema educativo é uma complexa rede social com uma estrutura, uma vida ou cultura interna e com peculiares relações com o contexto externo”. Os mecanismos legais acabam por determinar um certo ritmo, entretanto, o efeito particular em

cada momento, situação ou instituição é incontrolável de todo. Ou seja, há uma relação dialética de mútua determinação entre propostas políticas e realidade. Assim, as reformas incidem na realidade dos sistemas educativos e esta acaba condicionando o que de real virão a ser aquelas reformas.

Ao considerar que aquilo que assumimos como sendo o “bom senso” sobre o conhecimento prático é, na realidade, o resultado de relações de poder específicas, POPKEWITZ (1998) pretende historicizar a “razão” que guia a ação pedagógica desde o surgimento da escola de massas. Neste aspecto, destaca quatro princípios - não explícitos, mas subjacentes aos textos e discursos educacionais - que funcionam como a “*doxa*” da reforma:

- A pedagogia inserida na racionalidade do Estado-nação: as estratégias da ação pedagógica estão submetidas às racionalidades políticas das democracias liberais que emergem desde finais do século XIX, ou seja, a ação do Estado, por meio da escola de massas e de outras instituições sociais, é a expressão legitimadora desta ordem;
- A relação entre o governo da sociedade e o governo do indivíduo: a questão da governabilidade do Estado liberal passa a envolver tanto a construção do cidadão adulto quanto da criança capaz de se auto-governar e se desenvolver como adulto responsável, produtivo e bem socializado. A idéia de progresso social é individualizada e tem por objetivo moldar um tipo particular de indivíduo, organizando as subjetividades – capacidades de pensar, sentir, esperar e conhecer do cidadão produtivo;
- A cultura redentora da pedagogia: a visão messiânica considera que as instituições sociais e os indivíduos caminham harmônica e continuamente em direção a estágios mais avançados. O discurso da ciência e do progresso racional inscreve uma espécie de cultura redentora nas ciências sociais, pela qual as antigas práticas confessionais e a “revelação” como

resgate e salvação da “alma” eram substituídas pela auto-reflexão pessoal e desenvolvimento moral interior auto-guiado do indivíduo; desta forma, o papel de produzir a mudança social e pessoal passar a ser atribuído às ciências sociais e educacionais;

- O populismo do conhecimento científico e social como salvação da alma: a concepção de que o saber profissional neutro, útil e produzido sob ideais democráticos estaria ao dispor da sociedade e daqueles que pretendessem levar adiante os seus interesses sociais transforma as ciências sociais em portadoras da verdade e, por conseqüência, àqueles que detinham o saber especialista em atores pioneiros que trariam o progresso social e principais promotores da mudança social.

Esse ideário que veio se formando, renovando-se e se tornando mais complexo desde a origem da escola de massa, exerceu ao longo dos anos - e a nosso ver, segue exercendo no presente - um papel de legitimação das reformas educativas, de sua pretensa inexorabilidade e da superioridade do saber especialista dos reformadores sobre os reformados. Ademais, ao situar a questão no plano da idealização, deslocada dos sujeitos sociais e de sua história, cumpre igualmente a finalidade de obstaculizar o conhecimento sobre o conteúdo concreto das reformas e de seus resultados.

Superar o fenomênico e aproximar-se do real concreto exige, de princípio, a consideração de que as reformas passadas ou atuais, constituem-se sobre uma base histórica de relações sociais de poder. O desafio da pesquisa segue sendo, portanto, o de perquirir a realidade, tentando recompor na teoria a trama histórica que dá vida ao objeto investigado.

1.6 Da realidade “reformada” pela ideologia à realidade da reforma educativa: a concreção como critério de aproximação ao objeto da investigação

Para que passemos da realidade idealizada - ou da realidade “reformada” pela ideologia dominante - à concretude do real, é necessário desfazer o processo de assepsia histórica ao qual o objeto foi submetido ou, em outras palavras, devolvê-lo à história, ao mundo real.

A (re)construção da trama histórica é um movimento que vai do real aparente, fragmentário e indeterminado ao real concreto, relacional e determinado. Esse processo de destruição/engendramento não se dá em abstrato, a partir de criações do pensamento, senão partindo da própria realidade complexa. A dialética marxiana não se baseia em um conjunto de regras determinadas e subjetivas que permitem a construção do conhecimento, senão na própria realidade. Não é um constructo mas, ao contrário, o seu objeto é o próprio objeto, o real. Não é conceito que se auto-determina e se auto-realiza, como em HEGEL (1966), mas modo de apropriação do real concreto pelo pensamento (MARX, 1972), isto é, seus pressupostos não são arbitrários, nem tampouco dogmas, são os pressupostos reais, o ser social (MARX, 1977). Esta base caracteriza o processo onto-metodológico e histórico pelo qual as manifestações mais complexas da realidade – aparente e indeterminada - vão sendo examinadas mediante a seleção de abstrações razoáveis, produzindo uma série de múltiplas manifestações mais simples, que se relacionam entre si por mediações diversas, inclusive contraditórias. Esta teia de relações mais simples permite uma reaproximação ao todo, só que agora com uma compreensão das mediações que o estruturam (MARX, 1978b). Assim, o método constitui um movimento de concreção da realidade, ou seja, partimos do complexo indeterminado ao simples e daí, retornamos ao concreto determinado, ou, com outras palavras, o método do conhecimento constitui o caminho entre a caótica representação do todo e a rica multiplicidade das determinações e das relações (KOSIK, 1989, p. 30).

No mundo caótico da pseudoconcreticidade - em que o aspecto fenomênico é identificado à realidade produzindo um claro-escuro de verdade e engano no qual o

objeto se manifesta e simultaneamente se esconde (KOSIK, 1989, p. 11) - a reforma educativa é apresentada como um processo que atua sobre um meio homogêneo e abstrato para modificá-lo conforme padrões pré-estabelecidos. Por esse ideário, de inspiração positivista e idealista, a educação, como as demais relações sociais, é concebida como um conjunto de fenômenos independentes, determináveis, isoláveis, mensuráveis e controláveis. Assim, como vimos no tópico anterior, o discurso da reforma a transforma em uma proposta ideal, que age sobre a realidade e sobre sujeitos reais, visando sua conformação ao modelo idealizado pelo projeto hegemônico.

No entanto, toda a ciência e a filosofia seriam inúteis, caso a manifestação fenomênica (aparência) e a essência do objeto coincidissem diretamente (MARX, 1977). THOMPSON (1981) observa que a relação entre o objeto e o conhecimento histórico é dialógica. A lógica histórica não infere sobre o objeto “em si”, mas sobre a evidência. Desse modo, não pode agir sobre o passado modificando o seu *status ontológico*, ou seja a ação dos sujeitos sociais históricos naquelas determinadas condições. Modifica-se, todavia, o conhecimento histórico, produto da investigação inserida nos exercícios ideológicos de cada geração e momento histórico determinado. “A história não conhece verbos regulares”, não é uma fábrica onde se produz a grande teoria; tampouco é a produção seriada de pequenas teorias. Esta não é a função da lógica histórica. Ela intenta reconstituir, explicar, compreender o seu objeto: a história real (THOMPSON, 1981, p. 57).

Assim, a maneira de tornar a reforma educacional cognoscível é justamente a superação desta reificação das relações sociais produzida pela idealização que reina no mundo fenomenológico. Não se trata de negar a existência ou objetividade daqueles fenômenos que foram idealmente isolados e destituídos de seu caráter histórico, mas sim de desmontar sua suposta independência, de tornar evidente sua mediaticidade, e de fazer transparecer o seu caráter derivado e relacional. Desta forma, o método da concreção permite a superação do mundo da pseudoconcreticidade e demonstra que a realidade não é algo que esteja externamente determinado ou que seja inatingível, mas

que, ao contrário, se desenvolve e se realiza como ação humana histórica e social (KOSIK, 1989, p.16-19).

A concreção será, portanto, nosso critério de aproximação ao estudo da reforma da educação profissional no Brasil nos anos noventa. Neste sentido, e refutando uma abordagem do objeto como singularidade a-histórica, estabelecemos iremos estabelecer um conjunto de hipóteses que são nada mais que as abstrações que julgamos razoáveis para a determinação das mediações que fazem a tessitura do real, isto é, aquelas determinações que situam a reforma educativa em estudo no âmbito das demais relações sociais que materializam esta sociedade determinada e histórica.

A partir desse referencial teórico-metodológico e tomando a reforma educativa como uma ação política conduzida pelo Estado, deveremos tratar inicialmente das articulações entre o Estado-nação brasileiro e a estrutura produtiva do país e o movimento que ocorre em nível mundial na esfera da economia política e no mundo do trabalho.¹⁹

Com relação a este aspecto, parte-se da premissa de que a Reforma da Educação Profissional no Brasil é expressão das transformações que se verificam no mundo do trabalho e da inserção do capitalismo brasileiro na divisão internacional do trabalho. Desse modo, está organicamente articulada às transformações na estrutura e no papel do Estado-nação brasileiro no cenário da economia política da globalização.

Assim sendo, as hipóteses de trabalho são as seguintes:

– Primeira hipótese:

O “novo” ordenamento posto pela reforma educacional, e a oferta na modalidade específica da educação profissional de níveis relacionados – quer por independência, seqüencialidade ou concomitância – aos níveis de escolaridade da educação fundamental e do ensino de nível médio, estariam assentados em antigas, porém vigentes determinações, como o

¹⁹ Se aceitamos que a escola e a educação extraem seus objetivos da sociedade que as rodeia, não devemos esquecer que hoje em dia as escolas os extraem fundamentalmente da economia: formar trabalhadores (FERNANDÉZ ENGUITA, 1990, p. 98).

estabelecimento de percursos educacionais diferenciados, conforme a origem de classe social.

– Segunda hipótese:

A oferta dos cursos pós-médios e dos cursos superiores de tecnologia de duração reduzida e currículos centrados em conhecimentos específicos atenderia a determinações originárias da forma de inserção do país na divisão internacional do trabalho e constituiria uma expansão do princípio reitor da dualidade estrutural ao nível de ensino superior.

Finalmente, verificaremos como os sujeitos sociais interagem com a reforma. Nesta esfera de mediações poderemos detectar possíveis disjunções entre a reforma idealizada pelos reformadores, a reforma materializada como instrumento jurídico-normativo e a reforma efetivamente implantada nos centros escolares e estruturas administrativas estatais e sistemas privados. Particularmente, em relação a este último aspecto, de acordo com a delimitação da presente pesquisa, as análises referem-se ao CEFET-PR.

CAPÍTULO 2

A EDUCAÇÃO NO CENÁRIO DA ECONOMIA POLÍTICA DA GLOBALIZAÇÃO

A investigação sobre a Reforma da Educação Profissional no Brasil requer, conforme analisamos no capítulo anterior, que consideremos sua relação com as demais políticas sociais do Estado. Ademais, devemos ter em conta que o Estado expressa no plano jurídico e formal a hegemonia e as relações sociais fundamentais do sistema social, de forma a atender às necessidades orgânicas do capital naquela situação determinada e histórica (GRAMSCI, 1984). Assim, podemos assumir que as políticas públicas que se realizam em conjunturas de redefinição da estrutura e do papel do Estado, como é o momento presente no Brasil, expressam igualmente requerimentos da ordem do capital nesse contexto histórico. Todavia, considerando o caráter relacional e histórico do capital e a dinâmica mundial das relações sociais capitalistas, a investigação sobre a reforma educativa brasileira articula-se necessariamente à análise da economia política da globalização, de forma que o exame deste cenário possa constituir um conjunto de referências conceituais ao referido estudo.

O presente capítulo aborda dois tópicos: no primeiro, fazemos uma breve discussão do caráter histórico da globalização, como processo de transformação das relações sociais capitalistas em âmbito mundial; no segundo, discutimos a emergência, no contexto da globalização, de documentos produzidos por organismos mundiais, que tratam de proposições no campo específico das políticas educacionais, verificando os seus objetivos e os elementos conceituais que os articulam.

2.1 A construção de um objeto histórico: a economia política da globalização

Preliminarmente é importante esclarecer que este estudo não tem a intenção nem pretensão de desenvolver uma teoria sobre a globalização. Nos limites e necessidades desta pesquisa, trata-se simplesmente de explicitar um conjunto de considerações de ordem histórica, estrutural e conjuntural, nas quais nos apoiaremos para apreender e explicitar o significado das políticas educacionais conduzidas pelo Estado brasileiro, mais especificamente, na educação profissional nos anos noventa.²⁰

A consideração de que o fenômeno da globalização assume importância central na sociedade capitalista atual parece haver alcançado um grande consenso que abrange as mais variadas posições no cenário político, um amplo leque que vai da esquerda à direita e que envolve marxistas, liberais e o pensamento anárquico, entre outros. A força da idéia de globalização é tal que Ignácio RAMONET, em editorial do *Le Monde Diplomatique* de janeiro de 1995, a batizou de “pensamento único”, como conceito que traduziria os interesses pretensamente universais do conjunto de forças econômicas do capitalismo internacional no presente (RAMONET, 1998, p. 55-57).

Pela análise econômica, a partir de uma perspectiva crítica, a globalização pode ser considerada o conceito mais importante para representar as características destrutivas da economia moderna (HIRST, 1998, p. 101). Se considerarmos que a globalização expressa a forma atual de funcionamento das relações sociais

²⁰ No desenvolvimento da pesquisa realizamos um estudo teórico que cumpriu o papel de produzir uma aproximação à temática da globalização. Por tratar-se de material importante para o desenvolvimento da pesquisa, porém não indispensável à exposição e apreensão da tese, optamos por colocá-lo como Apêndice ao texto (Apêndice I), de modo a permitir ao leitor interessado o acesso a esta primeira aproximação que poderá fazer avançar com maior profundidade mediante a consulta às diversas fontes apontadas nas referências bibliográficas e à outras relativas à temática. O texto do Apêndice I inicia pela avaliação dos antecedentes históricos a partir dos quais emerge a globalização. Em seguida, discute a globalização em algumas de suas dimensões, entre elas, a econômica, a ideológica, a cultural e a política. Na sequência, aprofunda a discussão das relações centro-periferia que se estabelecem na nova divisão internacional do trabalho. Por fim, analisa as mudanças na estrutura e papel do Estado-nação e, em particular, o modo de inserção do Brasil no contexto da economia política da globalização.

capitalistas, então, investigar a globalização é investigar a totalidade concreta, pois a globalização representa a própria dinâmica do mercado mundial que nada mais é que “... a categoria que dá conta do espaço geográfico temporal e social através do qual se expressam as contradições, leis e categorias que regem o movimento da economia mundial capitalista” (GUTIÉRREZ, 1991, p. 68).

Por outro lado, é bastante comum a versão apologética da globalização, considerada como um imperativo econômico e tecnológico dos tempos atuais, com força e inexorabilidade comparável às dos fenômenos naturais, como podemos observar por esta declaração de Renato RUGGIERO, economista chefe da Organização Mundial do Comércio: “Quem pensa que se pode deter a globalização, deveria dizer-nos como quer congelar o processo econômico e tecnológico. Tentar fazer isso é como tentar parar a rotação da Terra”.²¹

Personagens tão díspares e ideologicamente opostos como o magnata dos mercados financeiros George SOROS ou o economista e pensador marxista Samir AMIN, parecem convergir que a globalização aponta para uma situação “pouco sólida e insustentável” (SOROS, 1998, p. 22) ou de “desordem global” (AMIN, 1999, p. 16).

Se há uma grande concordância quanto à importância do fenômeno, a partir daí reinam a multiplicidade e a dissensão de concepções quanto à origem, natureza, conceito, tipologia, amplitude do processo e dos efeitos presentes e prospectivos da chamada globalização. Em geral, considera-se que o fenômeno se evidenciaria pela elevação das cifras de movimentação de capital e por crescentes taxas de intercâmbio mundial, que se auto-incrementariam apoiadas na fluidez e velocidade proporcionadas pelo colossal desenvolvimento das comunicações e informações e demais avanços científico-tecnológicos verificados no último quarto de século. Tal situação estaria a produzir impactos determinantes no padrão cultural de consumo das populações e nas relações sociais, *intra* e *inter* economias, em nível nacional e

²¹ Entrevista concedida por Renato Ruggiero, Economista Chefe da Organização Mundial do Comércio (OMC), ao Jornal *La Jornada* em 11 de maio de 1996, apud CHOMSKY (1999).

internacional. Para uns, este movimento teria tendência mundial e estaria provocando um deslocamento da importância dos Estados e das economias nacionais em direção a uma ordem econômica global e a uma sociedade de padrão cultural também global que representaria algo essencialmente novo e uma ruptura com a ordem social anterior. Para outros, a globalização expressaria tão somente a tendência crescente de interdependência das economias e, neste aspecto, não representaria novidade alguma, senão o velho capitalismo e suas seculares contradições. Assim, a partir do caráter impreciso e indefinido do fenômeno e do termo que freqüentemente o designa, e também a partir de diferentes orientações políticas e filosóficas, acabou-se por produzir um rol de interpretações e lugares-comuns para todos os gostos e filiações. Tal situação não ajuda a esclarecer os fatos e mitos ligados à globalização (TAVARES e MELIN, 1998, p. 42) e, com freqüência, muitos intentos de defini-la resultaram simplesmente em apropriações ideológicas baseadas em argumentos que, descentrados do processo mesmo, se concentraram sobre os seus efeitos bons ou maus e, desta forma, produziram juízos totalizantes (JAMESON, 2000, p. 5).

Diante deste quadro, coloca-se a importância de se produzir uma análise da globalização que a situe historicamente. Trata-se, por conseguinte, de construir uma reflexão sobre a globalização como objeto histórico que situe sua emergência no contexto do desenvolvimento histórico das relações sociais capitalistas internacionais e de seu atual estágio. Ademais, deve-se considerar a inter-relação entre seus aspectos de realidade e de representação e atentar para os diversos planos – tecnológico, político, cultural, econômico e social – em que o fenômeno se manifesta, sem incorrer na funcionalidade de isolá-los, mas, pelo contrário, leve em conta a dinâmica de sua coesão fundamental e de sua ocorrência múltipla e simultânea (id., ib.).

Um importante conjunto de autores converge em que algo significativo alterou-se no modo de funcionamento do sistema capitalista, em termos locais e

globais, a partir da década de setenta, aproximadamente.²² No entanto a caracterização do fenômeno tem apresentado diferentes interpretações, sobretudo quanto aos seus aspectos de ruptura ou de continuidade histórica do sistema capitalista mundial.

As interpretações entusiastas e apologéticas consideram a globalização como um fenômeno resultante das intensas transformações científicas e tecnológicas ocorridas no último quarto de século que tem capacidade de impulsionar a produtividade e o intercâmbio econômico e cultural mundiais a níveis sem precedentes. Estes ingredientes, aliados ao esmaecimento da polarização decorrente do fim da Guerra Fria, e em uma situação de liberdade ao fluxo internacional de capitais e de desregulamentação dos mercados de bens e serviços teriam, segundo tais interpretações, forças potenciais para a construção de uma nova ordem social, uma sociedade “pós-industrial”, que representaria uma ruptura com o capitalismo industrial da era moderna.. Ademais, seria um caminho inexorável e último, passando a idéia do capitalismo global como história final da humanidade, situando-se nesse campo as teses finalistas como, por exemplo, as formulações de Francis FUKUYAMA sobre o “fim da história”.²³ Nesta linha também, se encontram as teses da chamada “agenda pós-moderna”.²⁴ Entre estas é possível situar as formulações de BAUDRILLARD (1996) e LYOTARD (1990), entre outros.

²² Podemos citar, entre outros: AMIN, 1999; ARRIGHI, 1996; BAUDRILLARD, 1996; BECK, 2000; CHESNAIS, 1996; FUKUYAMA, 1992; GIDDENS, 1991; HIRST e THOMPSON, 1998; JAMESON, 1997; LYOTARD, 1990; RAMONET, 1998.

²³ No entanto, vale destacar que se, na tese de FUKUYAMA (1992), o capitalismo triunfa - como o fim da história -, não há o que comemorar, pois, é ao mesmo tempo a vitória da mediocridade - o último homem.

²⁴ Segundo Ellen Wood (1998; 2001), a “agenda pós-moderna” traz a concepção de mundo fragmentado e indeterminado e a rejeição a qualquer discurso totalizante, qualquer metanarrativa e quaisquer teorias ou projetos políticos abrangentes e universalistas. A autora observa que tal concepção, sempre referida como rejeição à modernidade, conserva, especialmente, o mesmo pressuposto fundamental desta, qual seja o de considerar as leis de movimento especificamente capitalistas como se fossem leis universais da história, produzindo, em teoria, a invisibilidade histórica das relações sociais capitalistas, isto é, sua naturalização (WOOD, 2001, p. 122).

Por outro lado, a partir de uma perspectiva crítica, se situam as análises que consideram a globalização um processo ocorrente nos marcos do capitalismo. O fenômeno expressaria a interrupção do ciclo iniciado ao término da Segunda Guerra Mundial e representaria o início de um novo ciclo de reprodução e acumulação do capital, agora sob a dominância de sua forma financeira. Nesse sentido, representaria mudanças com continuidade histórica, mas não ruptura com a ordem social capitalista (ARRIGHI, 1996 e 1998; HIRST e THOMPSON, 1998; HIRST, 1998; CHESNAIS, 1996 e 1998).

Não obstante a veemência, obstinação e “certeza de verdade” com as quais os primeiros, como oráculos de um novo tempo, defendem as suas teses, as evidências da história recente parecem desautorizar o entusiasmo quanto aos efeitos benéficos e desejáveis para os desígnios finais e supostamente harmoniosos que colheria a humanidade sob a era da globalização. O próprio Banco Mundial, em seu *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la Pobreza*, reconhece o acirramento da exclusão social em nível global e propõe estratégias para o “alívio da pobreza” em um mundo “caracterizado pela desigualdade”.

Nosso mundo se caracteriza por uma grande pobreza em meio à abundância. De um total de 6 bilhões de habitantes, 2,8 bilhões – quase a metade – vivem com menos de 2 dólares diários, e 1,2 bilhões – uma quinta parte – com menos de 1 dólar ao dia. Nos países ricos, as crianças que não chegam a completar cinco anos de vida são menos de um em cada 100, enquanto que nos países mais pobres uma quinta parte das crianças não alcança essa idade. Além disso, enquanto que nos países ricos menos de 5% de todas as crianças sofre de desnutrição, nas nações pobres esta proporção é de até 50% (BANCO MUNDIAL, 2000).

O Banco informa que persiste e se agrava o panorama global de pobreza e desigualdade e que, apesar do processo de globalização e dos progressos científicos e tecnológicos, se verificam aumento das distorções a partir dos indicadores da pobreza:

A riqueza mundial, o intercâmbio internacional e a capacidade tecnológica são agora maiores que nunca. Porém, a distribuição dessas melhoras tem sido extraordinariamente desigual. A renda média nos 20 países mais ricos é 37 vezes maior que a das 20 nações mais pobres. Esta brecha duplicou nos últimos 40 anos (BANCO MUNDIAL, 2000).

No que concerne ao mundo do trabalho, a globalização se assenta sobre uma nova divisão internacional do trabalho que tem como característica principal a concentração, nos países não-desenvolvidos, de empregos não-qualificados e das maiores taxas de desocupação. Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1999 mais de 80% dos empregos qualificados se concentravam nos países desenvolvidos.²⁵ Naquele ano, a OIT estimava a população economicamente ativa mundial em cerca de 3 bilhões de trabalhadores, dos quais aproximadamente um terço estariam em situação de desemprego ou subemprego (OIT, 2000).

Isso nos remete a considerar que, diferentemente do anunciado pelos profetas, no mundo globalizado não somente permanecem o capitalismo e sua essência, mas também são acentuadas suas características fundamentais de concentração de renda e riqueza e de exclusão social.

Ao contrário da propaganda oficial, observa-se que a globalização não vem produzindo um mundo mais homogêneo, com melhor repartição de riqueza, produção, trabalho e poder. Nas duas últimas décadas do século XX, tem ocorrido um reforço considerável no movimento mais geral de concentração da pobreza, do desemprego e dos postos de trabalho mais simples e mal remunerados nos países pobres (POCHMANN, 2001, p. 8).

Contudo, nosso objetivo imediato não é o de situar a análise no plano da constatação dos efeitos, mas apreender a lógica que conforma este processo, ou seja, atentar para as determinações que fazem da globalização um processo necessário e funcional às necessidades orgânicas do capital no presente estágio de sua história.

²⁵ A classificação de países desenvolvidos e não desenvolvidos é utilizada pela OIT em seu relatório *“El empleo en el mundo”* (2000), incluindo na categoria de desenvolvidos: Austrália, Canadá, EUA, Japão e Europa Ocidental; os demais, são considerados não-desenvolvidos.

Nesse aspecto, dentro dos limites e objetivos da presente investigação, um passo importante é a análise das condições que fazem emergir, no contexto da globalização, documentos internacionais que orientam políticas educacionais dirigidas especialmente aos países periféricos.

É este o contexto e o entorno da economia política mundial na qual o Brasil se insere como nação periférica e é a partir disso que discutiremos as políticas educacionais na globalização e, em particular, as reformas educacionais do Brasil nos anos noventa. A partir desses condicionantes históricos é que procuraremos entender como e por que, no discurso hegemônico, a educação – e não a economia e a política – é elevada à condição de vetor central da promoção do desenvolvimento das nações e de redução das desigualdades sociais.

2.2 Educação e globalização: condicionantes internacionais das reformas educacionais dos anos noventa

Seja como manifestação de projetos nacionais em disputa, seja como decorrência de determinado modelo de inserção do país na ordem econômica mundial, seja como expressão da hegemonia das relações sociais capitalistas em determinado momento histórico, é importante assinalar que a Reforma da Educação Profissional no Brasil, nos anos noventa, ocorre em um contexto mundial e nacional de reformas sociais e, em particular, de reformas educacionais. No caso da América Latina, observamos que Argentina, Brasil, México e Colômbia realizam, quase que simultaneamente, reformas em seus sistemas de ensino técnico-profissional.²⁶

Sem buscar suprimir a dimensão das especificidades e das particularidades estruturais e conjunturais de cada formação social histórica, é razoável supor que as

²⁶ As seguintes reformas educativas foram iniciadas nos anos noventa: *Reforma de la Formación Profesional* (Argentina), *Reforma del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo* (Colômbia), *Proyecto para la Modernización de la Formación Técnica y la Capacitación* (México) e Reforma da Educação Profissional (Brasil).

“experiências” ou “determinações” que condicionam estas políticas públicas no campo da formação/educação profissional expressam as necessidades e a materialidade do sistema mundial capitalista em determinada situação de hegemonia, em especial, a hegemonia das políticas públicas do Estado neoliberal no contexto da economia política da globalização.

Nesse sentido, discutiremos as condições que fazem emergir, nos anos de 1990, as reformas educacionais nos países periféricos, dirigindo especialmente nossa atenção para os documentos produzidos por dois organismos internacionais: *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva* (CEPAL, 1995) e *Prioridades e estratégias para a educação* (BANCO MUNDIAL, 1995).

2.2.1 Razões e interesses que medeiam o culto às reformas educativas nos anos noventa

No início do século XX, a industrialização e a consolidação dos Estados nacionais, em particular na Europa ocidental e nos Estados Unidos da América, foi acompanhada do desenvolvimento da pedagogia como disciplina relacionada à regulação social. Esta concepção supõe que a educação pode tornar possível a realização pessoal do indivíduo pelo desenvolvimento da capacidade de auto-reflexão e pela constituição de uma moral interior autoguiada, capazes de transformá-lo em um cidadão produtivo. Tais pressupostos consideravam que “os indivíduos deveriam regular a si próprios (‘vir a compreender’ e ‘participar inteligentemente’), no interior de novos conjuntos de relações e instituições de uma democracia liberal que incluía as burocracias estatais, o comércio e as relações de trabalho”(POPKEWITZ, 1998, p. 152).

Ao longo do referido século, à medida que avançou a expansão monopolista do capital, constituíram-se teorias explicativas do desenvolvimento das nações às quais, freqüentemente, foram associadas políticas ou teorias que destacavam o papel da educação, seja como mecanismo de regulação social, seja como valor econômico essencial.

A tese do cidadão socialmente produtivo foi reduzida ao seu aspecto econômico, com o emergir, a partir dos anos 60 nos EUA, da Teoria do Capital Humano.²⁷ Por essa concepção, expressão da teoria explicativa do desenvolvimento baseada nas formulações econômicas neoclássicas, a escolarização era apresentada como o maior investimento que pessoas e nações poderiam desenvolver para alcançar a integração econômica e social. A Teoria do Capital Humano passou a cumprir um papel importante como prática discursiva do capital ao eludir as determinações históricas e sociais, o colonialismo, o imperialismo, o desenvolvimento desigual e combinado típicos do capitalismo, ou seja, as próprias relações sociais de produção da existência que caracterizam a sociedade de classes. Em seu lugar, apresenta os efeitos marginais isolados, as condições inatas e o mérito conquistado pelo esforço individual de nações ou indivíduos, enfim, o esforço educacional, como os responsáveis pelo desenvolvimento ou subdesenvolvimento de nações e pela mobilidade social.

Todavia, a crise da economia capitalista mundial iniciada nos anos de 1970 e o seu aprofundamento nas décadas seguintes evidenciaram a insuficiência das teorias desenvolvimentistas, bem como as limitações da integração econômica e social, via processo de escolarização, das nações e populações marginalizadas. Desde o início dos anos de 1980, a necessidade de regulação das relações sociais capitalistas mundiais, em crise pelo esgotamento relativo do padrão de acumulação taylorista-fordista, pelo acirramento da concorrência intercapitalista e pelos efeitos da tendência de queda da taxa de lucro do sistema, tem conduzido os organismos internacionais, sobretudo FMI, Banco Mundial e, mais recentemente, a Organização Mundial do Comércio, a uma intervenção sobre os mercados mundiais. Um dos mecanismos de intervenção é a coordenação de um amplo programa de reformas de estabilização macroeconômica e de ajuste estrutural dirigido aos países periféricos do sistema capitalista mundial.

²⁷ Acerca das formulações teóricas sobre o valor econômico da educação e sobre a concepção de capital humano ver: SCHULTZ (1962, 1973, 1983 e 1985) e BECKER (1983).

O efeito dessas políticas tem sido a crescente exclusão de populações e nações inteiras, de tal modo que “a globalização da pobreza neste final de século não tem precedente na história mundial” (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 21). Tal processo agravou-se mais ainda nos anos de 1990, diante da emergência e dos impactos do desemprego estrutural. A partir de então, evidenciou-se uma profunda desarticulação da promessa integradora via educação – desenvolvimento – mobilidade social (GENTILI, 1998, p. 78).

Ao contrário da integração, verifica-se a produção de um “*apartheid*” social (LEHER, 1998), resultante da própria lógica do sistema de concorrência, na qual a disputa pelo controle de mercados determina a necessidade do aniquilamento de nações e bases produtivas locais voltadas para o consumo interno, como condição para a expansão do mercado dos produtos controlados pelas grandes sociedades mercantis.

A redefinição do papel do Estado determinada a partir das orientações das reformas estruturais e dos planos de ajuste macroeconômicos teve efeito imediato sobre a orientação e amplitude das políticas públicas. Nesse sentido, a década de noventa foi pródiga na produção de documentos orientadores de políticas públicas sociais, em que os organismos internacionais exerceram um papel de destaque como “grandes produtores” de relatórios, diagnósticos e documentos setoriais. Dentre estes, muitos foram dirigidos ao campo educacional, informando o conjunto de estratégias que balizaram as reformas educativas na América Latina e demais regiões do hemisfério sul.²⁸

No contexto mundial vivenciado a partir dos anos de 1990, no qual o discurso da integração e da mobilidade social via escolarização é negado pela realidade prática da exclusão social crescente de parcelas da população e pelo alargamento do fosso econômico, tecnológico e social entre economias centrais e

²⁸ Dentre os vários documentos citamos, por sua repercussão nas políticas educacionais no Brasil: *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (CEPAL, UNESCO, 1992), *Prioridades y estrategias para la educación* (BANCO MUNDIAL, 1995) e *Educação: um tesouro a descobrir* (UNESCO, 1996).

economias periféricas, as orientações de reformas educacionais emanadas a partir dos diagnósticos produzidos pelos organismos internacionais cumprem um papel importante como parte da estratégia de manutenção da hegemonia da economia política internacional.

Em situações de crise de hegemonia, novas questões e necessidades se põem para a manutenção da ordem dominante e da acumulação do capital, e com elas a necessidade de re-significação de conceitos visando manter e reconstruir sobre novas bases o consenso e a hegemonia fragilizados. Dessa maneira, os documentos setoriais de reformas educacionais podem ser analisados – além de seu caráter de políticas educacionais específicas – como parte da estratégia mais geral de manutenção da hegemonia, em que as práticas discursivas ganham especial destaque.

Vale destacar, portanto, que a formulação de políticas educacionais com um pretense caráter universal na década de noventa e sua implementação nos países periféricos do sistema de relações capitalistas mundiais se dá mediante processos políticos diversos e negociações de consórcios de poder que envolvem as elites dominantes nacionais e o capital internacional. Ademais, a consecução das orientações emanadas dos relatórios internacionais se dá por mecanismos de adequação variados, dentre os quais as condicionalidades²⁹ para a concessão de financiamentos estabelecidas pelos organismos internacionais, pelos quais se estabelecem eixos conceituais e diretrizes da política educacional a ser seguida.

Nesse aspecto, no campo das políticas educacionais, a relação capital – trabalho é reduzida ao conceito de empregabilidade, capacidade que deve ser administrada pelo próprio trabalhador. Por outro lado, a universalidade dos direitos

²⁹ Estas condicionalidades foram se constituindo como verdadeiras imposições de políticas de estabilização econômica e de reformas estruturais às quais as nações candidatas a financiamentos deveriam submeter-se. Dentre as primeiras destacam-se, com frequência, as maxidesvalorizações da moeda local, as exigências de desindexação dos salários, cortes de investimentos públicos em programas sociais. Exemplos de reformas estruturais são a privatização dos sistemas previdenciários e empresas estatais, a quebra de estabilidade e demissão de servidores públicos, revisão da legislação sobre remessa de lucros ao exterior etc.

sociais, sobretudo dos direitos à saúde e educação públicas, é reduzida à igualdade de oportunidades, devendo o Estado promover políticas públicas que garantam uma base mínima de equidade, a partir da qual os indivíduos devem percorrer caminhos eleitos e conquistados conforme suas preferências e competências supostamente definidas no campo da ação e vontade do indivíduo.

Efetivamente, a análise documental nos permitirá observar que empregabilidade e equidade são categorias centrais dos diagnósticos internacionais que informam as políticas setoriais educacionais dos países periféricos, definindo o que pode ser pensado e feito em termos de políticas públicas. Tais diretrizes também cumprem importante papel ao contribuir para obliterar as discussões acerca das razões da exclusão das nações periféricas, retirando a discussão do campo da análise da estrutura das relações sociais de produção e da decorrente divisão internacional do trabalho. A análise é circunscrita, então, ao campo conjuntural das interpretações factuais e episódicas dos ciclos de desenvolvimento econômico ou, ainda, ao campo meritocrático da competitividade entre as nações ou das competências dos indivíduos.

Na seguinte seção, centraremos nossa análise em dois destes diagnósticos: *Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação Produtiva com Equidade*, produzido em 1992 pela CEPAL/UNESCO, e *Prioridades e Estratégias para a Educação*, elaborado em 1995 pelo Banco Mundial. O estudo ao mesmo tempo em que se deterá sobre as orientações e conceitos contidos nos textos, buscará relacioná-los aos contextos sócio-históricos em que se inserem, uma vez que, concordando com GENTILI (1994), “os discursos constituem dimensões anunciativas de um tipo específico de ideologia somente compreensível no contexto da realidade material que a determina” (GENTILI, 1994, p. 117).

2.2.2 As propostas de políticas educacionais dos organismos internacionais

O jogo da estética e da re-significação das idéias e conceitos: assessoria privilegiada e formação do consenso na definição das políticas educacionais.

É importante destacar, de início, que um dos critérios que motivou a seleção dos dois documentos, dentre tantos outros produzidos pelos organismos internacionais nos anos 90, foi a importância conferida aos mesmos pelos seus próprios autores, além da presença dos referidos documentos em expressivo número de citações bibliográficas e referências, tanto em textos governamentais e institucionais, quanto em análises sobre políticas e reformas educacionais, em especial aquelas realizadas na América Latina na última década.

O Banco Mundial, no documento *Prioridades e Estratégias para a Educação*, destaca que o referido estudo setorial representa uma síntese das publicações e formulações educacionais realizadas pelo Banco desde 1980 e que o mesmo tem por objetivo principal definir o papel que cabe aos governos no que diz respeito ao sistema de educação formal (BANCO MUNDIAL, 1995, p. xii).

A CEPAL, por sua vez, destaca que o documento *Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade* tem por objetivo prioritário “delinear os contornos da ação política e institucional capaz de favorecer o vínculo sistêmico entre educação, conhecimento e desenvolvimento” (CEPAL, 1995, p. 4), de modo que a idéia central da proposta de transformação produtiva com equidade visa sugerir aos países da América Latina um percurso capaz de levá-los à incorporação e difusão deliberada e sistemática do progresso técnico necessário à elevação da produtividade e da competitividade internacional de suas economias, de modo a resultar na elevação do nível de vida de suas populações (id., ib., p. 3).

Tanto o documento do Banco Mundial quanto o da CEPAL apresentam uma análise setorial ampla, de modo que sua importância extrapola o campo das ações conjunturais e de programas ou níveis educacionais determinados ou países e sub-regiões específicas, para situar-se no campo das ações estratégicas que visam orientar o modelo estatal e as políticas institucionais que serão conduzidas no campo educacional para o conjunto dos países de baixa e média renda, na concepção do Banco Mundial, ou de caráter continental, para todos os países da América Latina e Caribe, no âmbito de intervenção das políticas da CEPAL.

Além disso, conforme poderá ser observado nos Quadros 1 e 2, os documentos possuem uma abrangência complexa e extensa e guardam grande semelhança em sua estrutura.

Ambos apresentam uma introdução abrangente, na qual contextualizam as ações do organismo internacional no âmbito educacional, referida pelo menos ao período da década anterior (desde os anos 80 até o ano da publicação). Em seguida, após a manifestação explícita dos objetivos e destinatários, apresenta-se um resumo do documento, destacando os seus pontos principais. A partir daí, o texto é dividido em partes (quatro, no caso do Banco Mundial, e três, no documento da CEPAL), em que são apresentadas, em seqüência, a abordagem histórica e conceitual do papel da educação e a análise da experiência das políticas educacionais dos países e regiões em foco. Por fim, apresentam um conjunto de diretrizes, estratégias, ações e medidas de políticas educacionais que deverão ser implementadas, de modo mais amplo, a partir da adequação do modelo e papel do Estado e, de modo mais específico, a partir das reformas educacionais recomendadas.

QUADRO 1. Ficha documental – Prioridades e Estratégias para a Educação – Banco Mundial (1995)

| I – OBJETIVOS DO DOCUMENTO | |
|--|---|
| Objetivo Principal | – “o presente documento se ocupa principalmente do sistema educacional formal, e do papel que cumpre o governo no que se refere a promover o acesso a educação, bem como a sua equidade e qualidade” (p. xii). |
| II – A QUEM SE DESTINA O DOCUMENTO | |
| Alvo | – “países de baixa e média renda, [isto é] ... os tradicionalmente considerados países em desenvolvimento e os ex-países socialistas da Europa e Ásia” (p. xii) |
| III – ESTRUTURA E CONTEUDOS PRINCIPAIS DO DOCUMENTO | |
| Tópicos principais | Conteúdos principais |
| Questões fundamentais abordadas | – o documento sintetiza a análise do Banco desde 1980; destaca o papel fundamental da educação para o crescimento econômico e redução da pobreza; acentua a necessidade da reforma educacional e da inversão em capital humano nos países de baixa e média renda. |
| Prólogo | – cita os objetivos e os destinatários do documento. |
| Resumo | – apresenta, em 30 páginas, uma síntese do documento. |
| Introdução | – destaca o papel do capital humano como, “fonte principal das diferenças de nível de vida entre as nações ... e das diferenças dos salários” e “motor principal do crescimento” (p. xxi). |
| Primeira parte: a educação e o desenvolvimento | – avalia a contribuição da educação ao desenvolvimento nacional, ao crescimento da produtividade do trabalho e à mobilidade social, com base na análise econômica neoclássica; ressalta a melhor relação custo-benefício na educação primária; destaca o papel da educação para a redução e alívio da pobreza (p.1-9). |
| Segunda parte: os resultados da experiência | – avalia o “negativo” desempenho dos sistemas educacionais de países de baixa e média renda; recomenda a concentração dos recursos públicos no nível primário para elevar a eficiência e a equidade da educação (p.44); destaca a necessidade de autonomia das instituições e de flexibilidade para a obtenção de recursos e custeio (p.61). |
| Terceira parte: seis reformas essenciais | – aponta os quatro problemas fundamentais da educação: acesso, equidade, qualidade e morosidade das reformas; – estabelece seis reformas essenciais para a educação: maior prioridade, maior atenção aos resultados, centrar o uso dos recursos públicos na educação básica (séries iniciais), maior atenção à equidade, maior participação das famílias na gestão e custeio, maior autonomia para as instituições educacionais (p. 65-105). |
| Quarta parte: implementação das mudanças | – orienta a ação dos governos com vistas a obtenção de recursos e a implantação das reformas; – destaca a necessidade de co-participação dos beneficiários e os critérios de avaliação dos programas, orientados pela obtenção de resultados (p.113-125). |

Fonte: elaboração própria

QUADRO 2. Ficha Documental – Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade – CEPAL/UNESCO (1995)

| I – OBJETIVOS DO DOCUMENTO | |
|--|--|
| Objetivo Principal | – “delinear os contornos da ação política e institucional capaz de favorecer o vínculo sistêmico entre educação, conhecimento e desenvolvimento ... num marco de progressiva equidade social” (p.4); “tal objetivo não será alcançado sem ampla reforma dos sistemas educacionais ... com ênfase no ensino básico, médio e técnico-profissional” (p.5). |
| II – A QUEM SE DESTINA O DOCUMENTO | |
| Alvo | – países da América Latina e Caribe. |
| III – ESTRUTURA E CONTEÚDOS PRINCIPAIS DO DOCUMENTO | |
| Tópicos principais | Conteúdos principais |
| Prefácio | – apresenta as ações que motivaram a publicação do documento. |
| Apresentação | – apresenta a idéia central, objetivo e estratégia do documento. |
| Resumo | – apresenta, em 20 páginas, uma síntese do documento. |
| Primeira parte: O contexto latinoamericano | – Cap.1. O desenvolvimento latino-americano e a proposta de transformação produtiva com equidade: faz uma análise histórica da região e apresenta a estratégia da proposta da CEPAL: objetivos básicos (cidadania e competitividade), diretrizes de políticas (equidade e desempenho) e reforma institucional (integração e descentralização). |
| Segunda parte: o ponto de partida | – Cap. 2. Educação e recursos humanos na América Latina e Caribe: critica a “centralização, ausência de avaliação, obsolescência” dos sistemas de educação básica e superior da região e sua baixa “eficiência, qualidade e equidade” (p. 45-113); – Cap. 3. O debate internacional sobre educação e formação de recursos humanos: apresenta “novas exigências educacionais das empresas” nas condições de globalização e competição internacional; a política educacional deve combinar eficiência e equidade para proporcionar competitividade e cidadania, para o que são apresentados “oito ensinamentos do debate internacional”: “1. existe uma nova oportunidade; 2. ninguém inova desprezando as tradições; 3. condições necessárias ao consenso; 4. capacidade de previsão; 5. a prioridade das mudanças institucionais; 6. a avaliação de resultados como fator de mudança; 7. o acesso equitativo à educação; 8. prioridades para os resultados da aprendizagem” (p.120-140). – Cap. 4. Tecnologia, educação e desenvolvimento: ressalta a importância da “incorporação dos novos modelos de acumulação de capital humano” (p. 155) na determinação da dinâmica do crescimento e da mobilidade social; adota como referência concepções teóricas da gestão empresarial e análises prospectivas da transformação educacional para subsidiar a tese de que os “enfoques conceituais básicos para a elaboração da estratégia e das políticas educacionais na região” devem prever: “1. papel do Estado: aproximação sistêmica, visão estratégica, equidade e financiamento; 2. mudança institucional: abertura e descentralização; 3. alinhamentos de políticas, conforme: desempenho, qualidade, profissionalização, capacitação e desenvolvimento de C&T como atividade do mercado” (p.160-198). |

| | |
|---------------------------------------|---|
| Terceira parte: A estratégia proposta | <p>– Cap. 5. Objetivos, critérios, diretrizes: a “idéia força” é que as reformas educacionais aliadas à capacitação e desenvolvimento do potencial científico e tecnológico proporcionarão à região “competitividade internacional e cidadania moderna” (objetivos estratégicos); para tanto, as diretrizes de política educacional devem basear-se em equidade e desempenho, que combinem integração e descentralização (p. 200-220).</p> <p>– Cap. 6. Ações e medidas: devem estar direcionadas para 1. contexto institucional aberto às demandas sociais; 2. acesso universal aos códigos da modernidade; 3. criatividade no acesso, difusão e inovação científico-tecnológica; 4. responsabilidade da gestão institucional; 5. profissionalização e protagonismo dos educadores; 6. compromisso financeiro da sociedade com a educação; e 7. desenvolvimento e cooperação regional e internacional (225-450).</p> |
|---------------------------------------|---|

Fonte: elaboração própria

No entanto, não é apenas na estrutura e no conteúdo de seu ideário que os documentos em análise apresentam similitudes importantes. Conforme já observamos em texto anterior, a estrutura e a identidade conceptual presente em diversos documentos dos organismos internacionais, e sua similaridade, podem ser examinados a partir de uma outra perspectiva: a estética textual.³⁰ Nessa perspectiva, a estrutura dos textos revela a existência de uma espécie de “norma sistemática” em sua construção, pela qual os padrões alternados de diversos tipos de “textos” – quadros, gráficos, exemplos exemplares, narrativas, análises – alternam-se, deslocam-se e combinam-se, permitindo uma dinâmica diferenciada de leituras, constituindo um movimento intra e intertextual, que coloca o leitor/interlocutor em várias posições de sujeito.

A estrutura espacial dos documentos apresenta-se basicamente na forma dual, pela justaposição de dois textos: um texto que se apresenta como principal, na forma discursiva e analítica, e outros textos secundários, em forma de quadros, gráficos ou descrições de experiências – nacionais, regionais ou comunitárias – em geral, de êxito. No entanto, conforme a opção do leitor ou do enfoque específico, as posições secundárias e centrais são intercambiáveis. Assim,

³⁰ Em trabalho anterior (CAMPOS, LIMA FILHO & SHIROMA, 1999) analisamos a relação entre a estética textual e o jogo de re-significação e reconstituição conceitual e semântica contido em diversos documentos produzidos pelos organismos internacionais, em particular, no documento *Educação: um tesouro a descobrir* (UNESCO, 1996).

A análise da “arquitetura dos textos” possibilita-nos apreender as estratégias discursivas a partir das quais se organizam. A “especialização” do discurso, [...] a presença de figuras lingüísticas como a metáfora, a obliteração de referências ou fundamentos teóricos, fazendo surgir a recorrência lingüística sob a forma de comentário, são alguns dos aspectos comuns a todos os documentos já referidos (CAMPOS, LIMA FILHO e SHIROMA, 1999).

A utilização exemplar de experiências singulares de cada cultura e formação social ou Estado nacional, na conformação de uma lógica conceptual pré-ordenada, guarda relação com uma pretensa intencionalidade de conferir estatuto universal e científico às recomendações dos textos, as quais deveriam ser seguidas à risca pelas nações que desejassem lograr êxitos semelhantes às experiências citadas (id., ib.). Neste particular, os textos se alinhariam ao estilo da narrativa historiográfica pós-moderna – como lógica cultural do último, isto é, do mais recente capitalismo –,³¹ em que a narrativa histórico-temporal cede lugar à dimensão estético-espacial obtida pela operação de colagem de fragmentos da realidade ou de vários eventos de natureza distinta que incidem sobre o ‘registro histórico’ para desrealizá-lo e desnaturalizá-lo, dotando-o de uma aura fantástica, mágico-realista (JAMESON, 1997, p. 369). Este processo de fragmentação do contexto histórico-social, e recomposição de uma nova historiografia espacial (id., ib.) pela recontextualização diferenciada dos fragmentos é também descrito por CANCLINI como um movimento de descolecionamento e desterritorialização. O descolecionamento se dá pela ruptura da cadeia de relações sócio-culturais (coleções) que se verifica quando uma experiência singular é isolada do conjunto de práticas e referenciais simbólicos que lhe dão significado próprio no contexto de sua cultura específica (CANCLINI, 1998, p. 302).

Como observamos nos documentos em análise, a intrincada arquitetura dos textos pode revelar-nos que a epistemologia que os fundamenta se encontra

³¹ A tradução do original de JAMESON, *Postmodernism, or, the cultural logic of late capitalism*, para o Português como ... *capitalismo tardio* pode suscitar interpretações dúbias. Por isso, optamos por utilizar a expressão *último capitalismo*, ou seja, o *capitalismo mais recente*, que, a nosso ver, preserva com maior proximidade o pensamento do autor.

assentada na “possibilidade de modificar vastas quantidades de discursos preexistentes [...] num novo código” (JAMESON, 1997, p.312). Nisso consiste a operação de reconversão conceitual que, ao longo dos textos, faz equivaler conceitos e teorias educacionais aos códigos da economia de mercado. Neste sentido, o discurso hegemônico é pródigo. A força do “modelo” neoliberal, em consequência das orientações de reforma que subjazem nos documentos analisados, pode ser encontrada em sua capacidade de destituir outros códigos de sua operacionalidade, ou seja, de sua autoridade privilegiada de articular algo como verdade. Não seria este, propriamente o interesse e o foco da ação dos intelectuais coletivos do capital? A produção dos textos reformadores não faria parte de uma estratégia descolecionadora e desierarquizadora que visaria a encobrir a assimetria existente entre países centrais e dependentes, e entre sujeitos de diferentes classes dentro de uma mesma sociedade (CANCLINI, 1998, p. 307-8)?

Retornemos, contudo, ao eixo principal de nosso trabalho, após esta breve digressão sobre a arquitetura dos textos produzidos pelos organismos internacionais, uma vez que forma e conteúdo não estão dissociados.

Com relação ao conteúdo dos dois documentos em análise, vale ressaltar sua importância justamente a partir do que declaram seus autores quanto à dimensão prioritária de suas próprias atividades e dos mecanismos de implementação de suas orientações. Assim, a CEPAL afirma que o objetivo de seu diagnóstico é o de

contribuir para a criação, durante a próxima década [anos 90], de condições – educacionais, de capacitação e de incorporação do progresso científico-tecnológico – capazes de transformar as estruturas produtivas da região, e fazê-lo num marco de progressiva equidade social, [ressaltando que] [...] tal objetivo não será alcançado sem ampla reforma dos sistemas educacionais e de capacitação de mão-de-obra [...] com ênfase [nas reformas] do ensino básico, médio e técnico-profissional (CEPAL, 1995, p. 5).

Na mesma direção, o Banco Mundial declara que

a contribuição principal do Banco Mundial deve consistir em assessoramento que tenha por objetivo auxiliar os governos na formulação de políticas educacionais ... em consequência, as futuras operações se concentrarão de forma ainda mais explícita em uma política para a totalidade do setor a fim de respaldar a introdução de mudanças no financiamento e na administração da educação (BANCO MUNDIAL, 1995, p. xxix).

O Banco Mundial considera ainda que os empréstimos concedidos aos países em desenvolvimento devem dirigir-se, prioritariamente, a projetos que se voltem para “a inclusão da educação nos programas de reforma econômica e em empréstimos para fins de ajuste setorial” (id., ib., p. 120). O Banco está “consciente” de que os recursos por ele transferidos a título de empréstimos e co-financiamentos “representam somente cerca de meio por cento do total das despesas com educação nos países em desenvolvimento”.³² Dessa maneira, destaca que

a contribuição mais importante do Banco Mundial deve ser seu trabalho de assessoria, concebido para ajudar os governos a desenvolver políticas educativas adequadas às especificidades de seus países. O financiamento do Banco, em geral, será delineado com vistas a *influir sobre as mudanças nas despesas e nas políticas das autoridades nacionais* (id., ib., p. xxiii, sem grifos no original).

Por meio destas declarações, os organismos internacionais atribuem a si a função de “assessores privilegiados” e definidores das reformas institucionais e das políticas públicas.

³² Uma análise do volume de recursos transferidos a partir dos organismos internacionais para os países do hemisfério sul mostrará que estes têm um peso relativamente reduzido ao volume total de recursos públicos destinados à educação nestes países. O caso brasileiro é exemplar: em 1997 o Orçamento Geral da União alcançou uma cifra de 220 bilhões de dólares. Neste ano, a transferência de recursos do BIRD e do BID para o Brasil, considerada recorde, chegou apenas a 2 bilhões de dólares. Este valor corresponde a menos de 1% do Orçamento da União, e não considera os orçamentos estaduais e municipais (VIANNA JR., 1998). Todavia, é significativa a influência exercida pelos Organismos, como formadores de consenso e de alinhamento das economias periféricas às determinações oriundas das economias centrais. De fato, podemos constatar, na análise dos próprios documentos, que a ação dos organismos internacionais com o passar dos anos, e acentuadamente a partir da década de 90, concentra-se muito mais na coordenação de políticas globais, com pretensão caráter consensual, do que propriamente em financiamentos específicos (CEPAL, 1995; BANCO MUNDIAL, 1995), atuando, desse modo, como verdadeiros intelectuais coletivos promotores da ideologia neoliberal.

A CEPAL considera que os sistemas educacionais constituem “um rígido aparato de reações lentas, impenetráveis às demandas e desafios externos [...] produto da centralização, da burocratização e do encapsulamento corporativo, males que não necessariamente precisam acompanhá-los” (CEPAL, 1995, p. 208). De modo similar, o Banco Mundial destaca que a reforma do financiamento e da administração do sistema educacional visando, entre outros objetivos, dar-lhe mais autonomia, pressupõe “redefinir a função do governo” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. v).

Se são concordantes no “diagnóstico” do “paciente”, não é estranho que Banco Mundial e CEPAL coincidam também na prescrição da “receita”. Os países de baixa e média renda³³ devem considerar que “a mudança do contexto institucional no qual se dão as ações educacionais, de capacitação e de ciência e tecnologia é parte do processo mais global de reforma do Estado” (CEPAL, 1995, p. 222) e, “nessas circunstâncias, as demoras em reformar o sistema de educação para que avance ao mesmo passo que o sistema econômico podem significar menos crescimento e mais pobreza que em outros casos” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 29). A orientação que a CEPAL fornece para a reforma do Estado é explícita e precisa: “o Estado administrador, provedor benevolente de recursos deve ser substituído pelo Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas de longo prazo” (CEPAL, 1995, p.190).

Em resumo, Banco Mundial e CEPAL não somente se colocam na condição de formuladores das políticas públicas, como estabelecem – como condicionalidade para auxiliar o seu financiamento – a necessidade imediata de realização de reformas de Estado, devidamente adequadas ao receituário neoliberal. Por esta avaliação podemos compreender o significado, a amplitude e a exatidão da colocação de IANNI (1996) – “santíssima trindade guardiã do capital” – ao referir-se aos organismos internacionais.

³³ No estudo do Banco Mundial são denominados países de baixa e média renda “os tradicionalmente considerados países em desenvolvimento e os ex-países socialistas da Europa e da Ásia cujas economias estão em transição de um sistema controlado a outro de mercado (BANCO MUNDIAL, 1995, p. xii).

Faremos, em seguida, uma exposição sintética dos diagnósticos da CEPAL e do Banco Mundial com o objetivo de extrair daí os elementos para uma análise crítica destas propostas e a posterior verificação da influência destes diagnósticos sobre as reformas educacionais em curso no Brasil.

2.2.3 A proposta da CEPAL: Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação Produtiva com Equidade

A idéia central: a educação como determinante do progresso técnico e do progresso social

A idéia central da proposta de *Transformação Produtiva com Equidade* é que “a incorporação e difusão – deliberada e sistemática – do progresso técnico é a força impulsionadora da transformação produtiva e de sua compatibilização com a equidade e a democracia” (CEPAL, 1995, p. 3).

A CEPAL considera que a formação de recursos humanos é um fator essencial para a obtenção de progresso técnico, de forma que a educação assume o caráter central para o alcance do desenvolvimento e redução da pobreza. Essa formulação idealista³⁴ estabelece uma relação mecânica e linear: a educação desenvolve recursos humanos que irão contribuir para a incorporação de progresso técnico; este ocasionará, por consequência, a elevação da produtividade do trabalho e a competitividade internacional da nação que por sua vez retornarão à população em forma de elevação do nível de renda. Este esquematismo macroeconômico busca também ser validado em nível microeconômico: indivíduos que investirem em sua auto-capacitação estarão mais aptos a competir e como retribuição obterão êxito, expresso na forma de elevação da renda individual. De acordo com CORRAGIO,

³⁴ Consideramos que esta é a caracterização apropriada já que não existem dados empíricos que possam dar caráter conclusivo a esta linearidade. Ao contrário, conforme veremos adiante, existem inúmeras análises internacionais que mostram a insuficiência de uma correlação positiva entre educação e desenvolvimento, entre educação e distribuição de renda e entre desenvolvimento e distribuição de renda.

A idéia de êxito, para indivíduos, setores sociais e países, não supõe a cooperação ou a solidariedade, mas o triunfo na competição com os outros. Ser competitivo significa ter a capacidade de passar pelas provas que o mercado impõe, respondendo rápida e eficientemente às suas mudanças (CORRAGIO, 1996, p. 80).

Segundo o ideário contido nos documentos em análise, dado que a competição é a lógica e o capital humano o ingrediente básico para alcançá-la, então a atitude “racional” é que países, pela adoção de políticas “corretas”, e indivíduos, pelo uso de seus dotes e esforços próprios, esmerem-se ao máximo para enfrentar a realidade do mercado, suposto natural, livre e aberto à concorrência perfeita entre indivíduos e nações.

Os pressupostos teóricos e estratégias: o valor econômico da educação

Os pressupostos teóricos que fundamentam o diagnóstico da CEPAL tomam por base “contribuições teóricas recentes ao estudo dos vínculos entre educação e desenvolvimento econômico” (CEPAL, 1995, p. 5). Esta referência explícita nos leva a depreender que a elaboração constitui uma re-atualização da teoria do capital humano. Dentre as contribuições referidas, a CEPAL destaca que “algumas análises prospectivas recentes³⁵ mostram o tema da transformação da educação como aspecto fundamental, ligado ao protagonismo atribuído ao conhecimento quando considerado o fator mais importante do novo paradigma produtivo” (id., ib., p. 175).

A estratégia adotada pela CEPAL baseia-se no seguinte trinômio: a *competitividade*, como objetivo que consolida a cidadania; o *desempenho*, como diretriz política para a efetivação da equidade; a *reforma institucional*, voltada para a descentralização como estratégia para a implementação das políticas propostas.

³⁵ A CEPAL(1995) utiliza em seu diagnóstico as análises de NAISBITT & ABUDERNE (1990), TOFFLER (1990), GAUDIN (1990), GORZ (1988) e REICH (1991).

As políticas: formação do consenso e reforma institucional

A CEPAL propõe um conjunto de ações e medidas, cuja implementação deve estar apoiada em “consensos ou acordos entre os principais atores sociais” e “cujo princípio central é que os esboços de políticas definidos são válidos para todos os países [da América Latina e Caribe], embora as formas e a seqüência de aplicação possam variar consideravelmente” (id., ib., p. 215).

As ações e medidas propostas são:

- a) gerar um contexto institucional do conhecimento aberto às necessidades sociais;
- b) assegurar acesso universal aos códigos culturais da modernidade;
- c) conferir maior grau de criatividade ao acesso, difusão e inovação científico-tecnológica;
- d) instituir a responsabilidade da gestão institucional;
- e) apoiar a profissionalização dos professores e a valorização de seu papel;
- f) desenvolver a cooperação regional e internacional (id., id., p. 221).

2.2.4 A Proposta do Banco Mundial: Prioridades e Estratégias para a Educação

A idéia central: a educação como fator de desenvolvimento econômico e de alívio da pobreza

O Banco Mundial inicia o seu documento setorial³⁶ afirmando que

A educação exerce um papel decisivo no crescimento econômico e na redução da pobreza. A evolução da tecnologia e as reformas econômicas estão provocando mudanças extraordinárias na estrutura das economias, indústrias e mercados de trabalho de todo o mundo. A velocidade com que se

³⁶ No documento *Prioridades e Estratégias para a Educação* “[...] estão sintetizados todos os estudos sobre educação publicados pelo Banco Mundial a partir do último documento de política setorial de 1980” (BANCO MUNDIAL 1995, p. iii).

adquirem os novos conhecimentos e se produzem as mudanças tecnológicas permite a possibilidade de obter-se um crescimento econômico sustentado e que as mudanças de emprego sejam mais frequentes durante a vida das pessoas. Essas circunstâncias determinam duas prioridades fundamentais para a educação: atender à crescente demanda por parte das economias de trabalhadores adaptáveis capazes de adquirir novos conhecimentos sem dificuldades, e, contribuir para a constante expansão do saber” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. iii).

Portanto, de modo semelhante ao documento da CEPAL, a educação, no diagnóstico do Banco Mundial, ganha papel de centralidade no progresso tecnológico e a linearidade entre formação de recursos humanos, crescimento econômico e redução da pobreza é também estabelecida.

Pressupostos teóricos e estratégias: a inversão em capital humano como estratégia de progresso econômico e mobilidade social

O fundamento teórico-metodológico utilizado pelo Banco Mundial é a análise econômica neoclássica que, no nível educacional, encontra sua formulação na teoria do capital humano. Com base nesta teoria, o Banco transfigura a realidade produzida pelo imperialismo capitalista e afirma que “a fonte principal das diferenças de nível de vida entre as nações são as diferenças de capital humano, que também são, em grande medida, produto da educação” (id., ib., p. xxxi). Em outra afirmação retumbante na qual são relevadas, em absoluto, as determinações produzidas pelas relações sociais capitalistas, o Banco conclui que “o motor principal do crescimento econômico é a acumulação de capital humano, quer dizer, de conhecimentos” (id., ib., p. xxxii).

Uma revolução tecnológica está transformando a economia mundial ao aumentar a função dos *conhecimentos como força impulsionadora das inovações e do aumento da produtividade* [...]. Para que os países em desenvolvimento tirem proveito da economia baseada nos conhecimentos, necessitam sistemas de educação que proporcionem conhecimentos tecnológicos à população e a faça receptiva às inovações (id., ib., p. xxxii, sem grifos no original).

A crença no conhecimento como estruturador da produção social ou das relações sociais de produção – em substituição aos “recursos materiais” e “trabalho manual” – e como recurso estratégico para o alcance da empregabilidade e do desenvolvimento sustentado está presente nos dois diagnósticos. O Banco Mundial considera que

A rapidez com que se adquirem novos conhecimentos e se produzem as mudanças tecnológicas traz a possibilidade de se conseguir um crescimento econômico sustentado e que as mudanças de emprego sejam mais frequentes durante a vida das pessoas. As diferentes tarefas ligadas ao trabalho requerem cada vez menos habilidade manual; por conseguinte, os empregos são mais abstratos e separados cada vez mais dos processos físicos de produção (id., ib., p. xv).

A CEPAL, por sua vez, baseando-se na análise prospectiva desenvolvida por TOFFLER (1990) afirma que

A forma de alcançar desenvolvimento e poder econômicos no século XXI já não será a exploração de matérias-primas e do trabalho manual do homem, mas (...) a aplicação dos recursos da mente humana. (...) Visto que reduz a necessidade de matérias-primas, trabalho, tempo, espaço e capital, o conhecimento passa a ser o recurso central da economia avançada (CEPAL, 1995, p. 176).

Dessa maneira, na concepção do Banco Mundial, a centralidade do conhecimento na atualidade reforçaria a formulação clássica da teoria do capital humano, segundo a qual educação, desenvolvimento econômico e distribuição de renda mantêm, entre si, uma relação linear de causa-efeito.

A contribuição da educação [para o desenvolvimento econômico] pode ser calculada pelo seu efeito sobre a produtividade, tomando-se a diferença de renda dos indivíduos com e sem um tipo determinado de educação e comparando aquela diferença com o custo aplicado pela economia na produção desta educação (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 3).

Portanto, as prioridades e estratégias serão definidas mediante o cálculo econômico capaz de identificar a melhor relação custo-benefício, aquela que proporciona maior retorno em elevação de renda e menor custo de investimento educacional, isto é, a relação que apresente a maior taxa de rentabilidade social, para usar a linguagem do Banco. Desse modo,

As altas taxas de rentabilidade calculadas para a educação básica³⁷ na maioria dos países em desenvolvimento indicam claramente que as inversões destinadas a incrementar a matrícula e melhorar as taxas de reprovação no ensino básico deveriam ser, em geral, as inversões em educação de mais alta prioridade nos países que ainda não alcançaram a universalização deste nível de ensino (id., ib., p .xxiii).

Além disso, é também uma forma de melhor disponibilizar a força de trabalho, pois,

A educação, especialmente a primária e a secundária de primeiro ciclo (educação básica), ajuda a reduzir a pobreza aumentando a produtividade do trabalho dos pobres, reduzindo a fecundidade e melhorando a saúde, e proporcionando a esta população as aptidões necessárias para participar plenamente na economia e na sociedade (id., ib., p. xv).

Em síntese, a estratégia defendida pelo Banco Mundial para viabilizar a sua proposta baseia-se na inversão prioritária dos recursos públicos na educação básica como política de equidade, no financiamento privado para os outros níveis educacionais e numa reforma institucional que garanta autonomia e flexibilidade para as instituições educacionais, nos moldes empresariais e com foco no mercado.

³⁷No conceito do Banco Mundial a educação básica compreende as oito séries iniciais de escolarização, enquanto que no Brasil, conforme a LDBEN (1996), a educação básica compreende o ensino fundamental e o ensino médio, com duração mínima de oito e três anos, respectivamente.

Políticas: a reforma educacional orientada pela relação custo-benefício

As políticas formuladas pelo Banco Mundial compreendem a recomendação de “seis reformas essenciais [que], em conjunto, contribuirão para que os países de baixa e média renda resolvam seus problemas de acesso, equidade, qualidade e rapidez da reforma que promovem atualmente”(id., ib., p. 65). As reformas são as seguintes:

- a) dar mais prioridade para a educação;
- b) prestar mais atenção ao rendimento;
- c) concentrar em maior medida e mais eficientemente os investimentos públicos na educação básica, assim como recorrer mais ao financiamento familiar para o ensino superior;
- d) prestar mais atenção à equidade;
- e) intensificar a participação das unidades familiares no sistema de educação;
- f) dar mais autonomia às instituições a fim de permitir uma combinação flexível dos insumos educacionais (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 65).

Como observamos, os diagnósticos da CEPAL e do Banco Mundial coincidem em suas idéias centrais, pressupostos teóricos e estratégias. As políticas propostas, como era de se esperar, também guardam identidade entre si. As sete “ações e medidas” recomendadas pela CEPAL e as seis “reformas essenciais” definidas pelo Banco Mundial podem ser resumidas no seguinte: reforma institucional que encaminhe o sistema educacional para uma configuração empresarial – ao invés de sistema educacional propõe-se um mercado educacional; inversão dos recursos públicos, prioritariamente, na educação fundamental; plena autonomia administrativa e financeira, inclusive responsabilização pelo custeio, mediante progressiva privatização dos demais níveis de ensino; políticas de avaliação, desempenho e financiamento, baseadas em critérios de análise econômica neoclássica – definição de prioridades pela relação custo x benefício.

2.2.5 Crítica aos elementos centrais das propostas da CEPAL e do Banco Mundial para a Educação:

Neste tópico faremos a crítica aos elementos constitutivos das propostas da CEPAL e Banco Mundial. Como vimos nos dois tópicos anteriores, o valor econômico da educação constitui o núcleo conceitual central dos documentos em análise, a partir do qual se extraem as políticas educacionais recomendadas aos países de baixa e média renda.

A “feliz aliança” entre educação e desenvolvimento econômico e social

A expressão da modernidade neoliberal no campo das políticas educacionais está apoiada nos pressupostos de que a educação produz efeitos determinantes sobre a produtividade do trabalho e sobre o desenvolvimento nacional. Tais pressupostos estão presentes em diversos documentos setoriais produzidos ao longo da década de noventa pelos organismos internacionais e, como vimos, nos dois documentos em análise. Estes atribuem às deficiências dos sistemas educacionais a razão para a permanência do subdesenvolvimento e das crises econômicas nos países do hemisfério sul. CHOMSKY (1999), recusando essas explicações monocausais ao subdesenvolvimento e à assimetria do sistema centro-periferia que caracteriza o capitalismo mundial, em particular em relação à América Latina, considera que

É certamente demagógico sustentar que a miséria latino-americana é o resultado da educação deficiente no subcontinente, quando há uma série de variáveis determinantes de igual ou maior importância, como a dívida externa, a corrupção das elites, o protecionismo do Primeiro Mundo, a falta de poupança interna, a fuga de capitais, a pobreza absoluta e a distribuição extremamente desigual de renda (CHOMSKY, 1999, p. 120).

Assim, concordando com a elaboração desse autor, compreendemos que a possível razão das políticas educacionais dos organismos internacionais para a América Latina pode ser buscada no papel reservado aos países da região na divisão

internacional do trabalho. Uma elevada parcela dos jovens latino-americanos ao sair da escola se vê desempregada ou assumirá emprego precário ou subemprego, permanecendo no exército industrial de reserva ou na economia informal. Apenas uma pequena parcela é incorporada ao mercado de trabalho formal, sendo a maioria em atividades de serviços e trabalhos simples, de tal maneira que o Banco Mundial não tem interesse em apoiar o financiamento de projetos educacionais de mais anos de escolaridade, senão para uma parcela reduzida dos milhões de jovens. Nesse sentido, as políticas educacionais orientadas pelo Banco Mundial e CEPAL seguiriam por decisões pragmáticas e utilitárias do interesse do capital, ou seja, talvez assemelhadas à antiga proposição de Adam Smith (1983) de uma educação para o trabalhador na justa medida da necessidade de reprodução do capital. Ainda de acordo com CHOMSKY,

O problema do Banco Mundial consiste precisamente em pensar instrumentos que permitam institucionalizar este tipo de sistema educativo dicotômico que, por um lado, proporciona ‘capital humano’ indispensável para as necessidades laborais do capital global e, por outro, afeta o menos possível seus lucros, ou seja, conseguindo um alto coeficiente custo-benefício (CHOMSKY, 199, p. 123).

É esta a razão que orienta as formulações do Banco Mundial no documento em análise. Já em seu informe *The dividends of learning*, divulgado no início de 1990, o Banco destacava os benefícios econômicos e sociais da educação como fundamentais para o progresso econômico, tanto quanto qualquer outro investimento em capital físico. Ademais, observava que os investimentos em educação – medidos pela produtividade e rendimento – seguiriam sendo prioritários para o Banco em sua política de “ajudar as nações em desenvolvimento a resolver suas enormes necessidades de progresso em educação”. As diversas reformas educacionais que o Banco orientará em países da América Latina nos anos noventa seguirão a linha conceptual dos pressupostos teóricos do capital humano.

O argumento acerca do valor econômico da educação apresentado pela CEPAL em 1992 é semelhante ao descrito pelo Banco Mundial, o qual é reafirmado em 1993 no Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe (PROMEDLAC IV), das Nações Unidas. Em relatório deste programa se observa que os sistemas educativos nacionais latino-americanos apresentariam um “esgotamento” que exigiria uma “transformação profunda na gestão educativa tradicional, que permita articular efetivamente a educação com as demandas econômicas, sociais, políticas e culturais”. Nesse contexto, sugere-se a necessidade de coincidir “os objetivos dos educadores e as demandas dos empresários, políticos e outros grupos sociais, o que permite pensar numa transformação institucional que converta a educação num dos fatores chaves do progresso e do crescimento dos países” (UNESCO, 1993, p. 5).

Por esse pressuposto, que expressa o paradigma do pensamento educacional dominante, a educação e o desenvolvimento econômico se associam em uma “feliz aliança”, redentora e salvacionista, dotada de potencial transformador capaz de retirar os países de baixa e média renda da condição de “atraso”, do qual seriam vítimas históricas devido à insuficiência de seus estoques de capital humano e da ineficiência e iniquidade de seus sistemas educacionais. O argumento opera como uma espécie de metáfora religiosa, cuja finalidade é a ocultação, tanto das fontes do subdesenvolvimento, desemprego e pobreza dos países da periferia, quanto dos verdadeiros interesses dos países centrais da economia capitalista.

Aprofundaremos, a seguir, a análise do argumento economicista educacional do Banco Mundial e da CEPAL a partir de duas construções conceituais que o fundamentam: a atualização, ou “nova roupagem” da teoria do capital humano; a definição da “equidade” como elemento central das políticas públicas.

O Capital Humano

A inversão em capacitação de capital humano como diretriz de política educacional destinada a promover o desenvolvimento econômico e a mobilidade social constitui a base da atualização, ou “nova roupagem”, da teoria do capital humano na elaboração dos organismos internacionais. Para apreender o significado da teoria do capital humano e de sua aplicação às políticas educacionais, sobretudo de sua atualização promovida pelos documentos dos organismos internacionais nos anos 90, é necessário retornarmos a alguns fundamentos da análise econômica, em particular, verificar, ainda que brevemente, as formulações da escola econômica neoclássica.

A teoria neoclássica do mercado de trabalho

Ao final do século XIX foi desenvolvido um intenso trabalho teórico, no campo da economia capitalista, com vistas a contornar a teoria do valor-trabalho, sobre a qual MARX fundara a construção teórica de “O Capital”, publicado em 1867. Vale lembrar que ali MARX realiza uma exposição sistemática do funcionamento do capitalismo e empreende, de modo visceral, a crítica à economia política clássica. Assim, de acordo com FURTADO, a origem do pensamento econômico neoclássico se localiza no esforço de criar um novo instrumental analítico e conceptual capaz de “explicar” o funcionamento da sociedade sob o modo de produção capitalista (FURTADO, 1974, p.37),³⁸ cujos postulados se encontravam em crise ante a realidade de uma “Europa em efervescência”, como tão bem descreveu HOBBSAWM (1995) em *A Era das Revoluções*, ou como, à época, descrevera o próprio MARX (1988), na paradigmática frase do *Manifesto* de 1848 – “tudo que é sólido se desmancha no ar”.

³⁸ “O pensamento neoclássico refletiu, desde o começo, uma ideologia defensiva: a necessidade de contornar os escolhos criados pelos discípulos socialistas dos clássicos e o desejo implícito de justificar a ordem social existente como aquela que permitia o uso mais racional dos recursos disponíveis” (FURTADO, 1974, p. 43).

Dessa forma, é importante atentar para a distinção metodológica, no campo da economia capitalista, entre a economia clássica e a teoria neoclássica. Enquanto os economistas clássicos³⁹ partiram da observação da realidade e dos fatores físicos da produção para formular suas generalizações ou “leis econômicas”, os neoclássicos procuraram chegar às suas proposições sobre a realidade a partir das abstrações quanto ao comportamento humano e das organizações.⁴⁰ Se, para os primeiros, a disponibilidade de terra cultivável, matéria prima e energia, entre outros, eram os fatores explicativos da riqueza das nações, para os neoclássicos a qualidade da população e os avanços no conhecimento eram as variáveis econômicas fundamentais.

Os economistas clássicos consideravam que a livre concorrência e a oferta eram os fatores que determinavam os diferenciais de salários.⁴¹ A corrente neoclássica aprofunda estas formulações, acrescentando fatores subjacentes, como o custo da aquisição do treinamento necessário para desempenhar cada ocupação, além de adicionar considerações relacionadas à demanda.⁴²

³⁹ A Economia Clássica, ou o início da Economia como ciência, pode ser localizado historicamente ao fim do mercantilismo e no advento do capitalismo, à época da Revolução Francesa. A publicação da obra de referência “*An Enquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*”, de Adam Smith, ocorreu em 1776.

⁴⁰ “É normalmente aceite que o nascimento da Escola Austríaca de Economia ocorreu em 1871, ano da publicação de *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre*. Esta obra de Carl Menger, conjuntamente com a *Theory of Political Economy* (1871) de Jevons e os *Éléments d'économie politique pure* (1874) de Walras fazem parte do que se convencionou chamar ‘revolução marginalista’ (ou ‘subjativista’), que viria a originar o que a maioria dos economistas acabou por chamar de ‘economia neoclássica’”(MOREIRA,1994, p. 32).

⁴¹ A análise marxista apresenta enfoque substancialmente distinto da economia clássica e neoclássica para a questão dos salários e do mercado de trabalho. Para Marx, quando o trabalhador “livre” vai ao mercado em busca de sua subsistência, ele negocia a sua força de trabalho e não o resultado de sua ação, a mercadoria. No entanto, o valor da mercadoria, ou seja, o resultado da ação da força de trabalho, é superior ao salário, de modo que o excedente é acumulado pelo capitalista sob forma de mais-valia. Esta consideração da distinção entre trabalho e força de trabalho é central na análise marxiana, estabelecendo diferença fundamental em relação à economia clássica (MACEDO, 1982, p. 18)..

⁴² Conforme MACEDO, a teoria neoclássica, “ao supor que o trabalho potencial (força de trabalho) se converte automaticamente em trabalho real elimina de antemão o possível conflito pessoal entre o possuidor do trabalho potencial (o trabalhador) e o utilizador do trabalho real (o empregador) e reduz a relação existente entre ambos a uma relação de mercado, mediada pelo salário e perfeitamente definida em todos os seus extremos”. Ou seja, transforma relações sociais entre classes antagônicas em relações laborais de mercado (MACEDO, 1982, p. 23).

A teoria clássica supunha que a oferta de trabalho era determinada pelo estoque de população em idade de trabalhar. A teoria neoclássica modifica substancialmente esse conceito, ao considerar que é o trabalhador quem decide, de livre escolha, se quer e por quanto tempo quer trabalhar. Esta nova formulação, pela qual a oferta de trabalho é uma função de seu preço de mercado, vai encontrar identidade com o desenvolvimento industrial a partir do quarto final do século XIX e com a organização racional do trabalho, sobretudo com o “taylorismo” nos EUA, no início do século XX. Desde então, suas formulações se tornaram muito influentes no campo da economia capitalista internacional, até a grande crise de 1929, a partir da qual os princípios keynesianos serão fortalecidos como necessidade da regulação estatal da economia. A crise que se instaura a partir dos anos 70 enseja a retomada de orientações econômicas neoclássicas, em que se destacam as formulações da Escola de Chicago, tendo Milton FRIEDMAN⁴³ como um de seus principais teóricos, e a retomada dos princípios do liberalismo, com as teses de Friedrich HAYEK.⁴⁴

Segundo a economia neoclássica, a participação ou não na força de trabalho é decisão do indivíduo (exercer trabalho remunerado ou optar por atividades não remuneradas, o lazer, por exemplo) e da maneira como o indivíduo reage, oferecendo um maior ou menor número de horas de trabalho, face a variações do salário. Ao decidir trabalhar para gerar renda, cada unidade de tempo de trabalho terá um correspondente custo marginal dado pelo valor que o indivíduo atribui ao lazer. Considerando o contexto familiar, ao decidir trabalhar ou não, o indivíduo integrante de uma família levará em conta o salário que pode obter, bem como a capacidade da família em mantê-lo enquanto procura emprego ou se dedica a outras atividades não envolvendo trabalho remunerado. Desta forma, a decisão de

⁴³ Milton Friedman exerceu grande influência nas políticas econômicas de corte neoliberal implementadas no Chile no decorrer da ditadura de Augusto Pinochet, a partir de 1973. Ganhou o Prêmio Nobel da Economia em 1976 e entre suas principais obras se destaca *Capitalismo e liberdade* [original: *Capitalism & freedom*], de 1962.

⁴⁴ Prêmio Nobel da Economia em 1974, sua obra de maior destaque é *O caminho da servidão* [original: *The road to serfdom*], de 1944.

promover o estudo de um membro da família, o que implica a elevação do tempo não remunerado desse membro, determinaria a necessidade de compensação de renda familiar por meio da elevação do tempo de trabalho dos demais.

De acordo com MACEDO (1982), são quatro as premissas fundamentais da teoria econômica neoclássica:

- 1º - Todas as suas proposições derivam de abstrações sobre o comportamento de indivíduos, famílias e empresas;
- 2º - A teoria neoclássica é fundamentalmente baseada na análise do comportamento individual, ao nível pessoal ou de firmas, admitindo-se que a liberdade de escolha nesse nível é irrestrita;
- 3º - Adota a premissa da concorrência perfeita, isto é, no mercado nenhum agente individual é suficientemente poderoso, tanto na demanda quanto na oferta, para determinar por si mesmo a fixação de um preço, por exemplo, o salário;
- 4º - Sua teoria de formação de preços baseia-se no conceito de utilidade, tanto para o comprador quanto para o vendedor.⁴⁵

A teoria do capital humano

Em fins dos anos 50 e início da década seguinte, Gary BECKER e Theodore SCHULTZ elaboraram as formulações principais da chamada teoria do capital humano. Segundo os autores, as atividades que influenciam a renda das pessoas – seja a educação, a formação no trabalho, o cuidado médico, a emigração etc. – são denominadas inversão em capital humano. Assim, os trabalhadores

⁴⁵ “Mais do que “marginalista”, o pensamento neoclássico deve ser qualificado de “otimizador”. O que nele é específico é a idéia de que todos os agentes econômicos tendem a “maximizar” ou a “otimizar” a sua posição. O agente consumidor tende a otimizar sua posição maximizando sua função de utilidade; o agente produtor tende a otimizar a sua maximizando sua função de produção; por fim a coletividade otimiza o seu bem-estar conforme a sua escala de preferência” (FURTADO, 1974, p. 43).

chegariam ao mercado de trabalho com diferenças inatas e também com diferentes qualificações, resultantes de maior ou menor tempo dedicado a adquiri-las, ou seja, a sua inversão em capital humano. As diferenças salariais apenas seriam reflexos das diferentes inversões em capital humano. Ao investir em seu capital humano, as pessoas sacrificam uma renda atual que poderiam obter ao trabalhar ou aplicar o equivalente gasto em qualificação em um outro investimento rentável, em prol de uma esperada renda futura (TOHARIA, 1993; MACEDO, 1982).

Observe-se que agora a teoria atribui à decisão individual não apenas o aspecto quantitativo (trabalhar mais ou menos horas, ou não trabalhar), mas também o aspecto qualitativo (a qualificação de sua própria força de trabalho, medida em aporte de capital humano). Esta abstração apologética é característica da forma neoclássica de ver o mundo.

No conceito de capital humano está presente a idéia de que a ocupações com nível mais elevado de qualificação correspondem maiores custos de treinamento e de renda não recebida durante o período de obtenção da qualificação necessária – seja via educação formal, seja via adestramento no próprio exercício da atividade. Esses custos representariam os investimentos em “capital humano” que, na situação econômica de equilíbrio, deveriam ser remunerados com taxa de retorno igual àquela que poderia ser obtida em investimentos alternativos. Dessa forma, a concepção neoclássica de “capital humano” representa uma inversão do conceito de valor-trabalho desenvolvido por Marx, pelo qual o capital representa intrinsecamente o trabalho acumulado.

De acordo com a teoria do capital humano (SCHULTZ, 1962; 1973), o trabalho qualificado passa a capital acumulado, e sua contribuição no processo produtivo é remunerada de forma correspondente àquela atribuída ao capital que participa do processo produtivo sob a forma de máquinas, equipamentos etc. Assim, um trabalhador qualificado recebe mais, porque a sua remuneração, relativamente ao trabalhador não-qualificado, representa também o pagamento à contribuição do capital humano que o trabalho qualificado incorpora. Admite-se também que a

habilidade dos indivíduos em desempenhar esta ou aquela ocupação reflete também diferenças inatas entre os indivíduos que, somadas àquelas adquiridas via educação formal ou treinamento na função, determinam o seu capital humano e a sua participação na repartição do produto (MACEDO, 1982, p. 117).

Ao assumir uma suposta correlação direta e positiva entre desenvolvimento, salários e inversão em educação, a teoria do capital humano colocou em destaque a importância dos investimentos educacionais: “no aumento das capacidades adquiridas das pessoas no mundo inteiro e nos avanços cognitivos úteis está a chave da futura produtividade econômica e de suas contribuições ao bem-estar humano” (SCHULTZ, 1985, p.9).

O estoque de capital humano de uma nação seria, segundo a teoria do capital humano, um fator explicativo de sua condição de desenvolvimento social, progresso tecnológico e competitividade econômica. Dessa forma, a administração da produção deveria levar em conta os benefícios dos possíveis investimentos em “recursos humanos”, visando elevar a produtividade dos empregados e elevar a lucratividade da organização. Ao indivíduo, enfim, recomendava-se que investisse em seu próprio “capital humano”, de modo a elevar sua condição de disputar melhores empregos, melhores salários e, enfim, “subir na vida”.

Nos anos de 1960 e 1970 foi grande a influência da teoria do capital humano sobre as políticas educacionais em diversos países do continente latino-americano. O discurso educacional dominante pretendia estabelecer vínculos estreitos entre os sistemas escolares formais e as demandas de força de trabalho, sobretudo as determinadas pelos setores mais dinâmicos do capital.

No Brasil, no início dos anos de 1970, a teoria do capital humano serviu como referência a diversos estudos econômicos que orientavam o projeto nacional-desenvolvimentista conduzido pelos militares. Destaca-se o estudo de LANGONI, publicado em 1974, sob o título *As causas do crescimento econômico do Brasil*. Neste livro o autor analisa a correlação entre o nível de qualificação da força de trabalho e o crescimento econômico nacional no período entre 1940 e 1970,

concluindo pela consistência dos pressupostos da teoria do capital humano, ou seja, de que a mais educação correspondia maior produtividade do indivíduo e que, no caso brasileiro, esta correlação era positiva para todos os níveis de escolarização, exceto para o universitário, para o qual também os investimentos produziam uma baixa taxa de retorno social, se comparada às que se verificavam nos outros níveis educacionais (LANGONI, 1974).

As reformas educacionais realizadas pela ditadura – tanto a universitária (Lei 5.540/68) quanto a do ensino de 1° e 2° graus (Lei 5.692/71) – sofreram influência importante desses estudos econômicos conceitualmente referenciados na teoria do capital humano. Em particular, a orientação tecnicista e funcionalista se fez presente no desenvolvimento das instituições de educação técnico-profissional (escolas técnicas industriais) e nos programas de treinamento e preparação de mão-de-obra especializada e semi-especializada conduzidos pelo sistema de formação profissional (Sistema “S”) e pelas empresas.

No entanto, ainda na década de 1970, começam a surgir críticas à teoria do capital humano. Samuel BOWLES e Herbert GINTIS, a partir de uma perspectiva marxista, consideram a idéia de que a inversão em capital humano como fonte de mobilidade social individual e de desenvolvimento econômico constitui um intento ideológico que busca evadir da análise o conceito de classes sociais e se situa no campo do individualismo, tendo como referência a teoria do equilíbrio geral. Os autores concluem que

A teoria do capital humano, como de resto toda a economia neoclássica, localiza em última instância as fontes da felicidade e da desgraça humana na interação da natureza humana (preferências e ‘habilidades’) com a natureza mesma (tecnologia e recursos). Este marco de referência proporciona uma elegante apologia quase a qualquer modelo de opressão ou desigualdade (sob o capitalismo, socialismo de Estado ou qualquer outro sistema), pois em última instância atribui que os males sociais ou pessoais são causados por deficiências dos indivíduos ou pelos inevitáveis requisitos técnicos da produção. Proporciona, em suma, uma boa ideologia para a defesa do *status quo*. No entanto, é uma teoria deficiente para entender o funcionamento da economia capitalista ou o caminho em direção a uma ordem econômica que mais conduza à felicidade humana (BOWLES e GINTIS, 1983, p. 206).

Em síntese, na elaboração da teoria do capital humano, o trabalho se converte em capital e os trabalhadores em capitalistas. Os condicionantes das relações sociais trabalho e educação são elididos e estas são levadas ao terreno da suposta decisão independente e autônoma dos indivíduos.

Conforme a crítica de ENGUITA (1990), a teoria do capital humano considera que o lugar ocupado por cada um na estrutura ocupacional corresponde a suas qualificações e habilidades adquiridas, que por sua vez se relacionam a suas capacidades inatas, seu esforço pessoal, sua disposição para investir em si mesmo. No campo da análise educacional, este é o enfoque funcionalista ou técnico-funcionalista da educação, que estabelece a seguinte cadeia de relações de causa e efeito: “progresso científico e tecnológico \Rightarrow complexificação do processo de trabalho \Rightarrow suprimento educacional e formativo dos trabalhadores \Rightarrow elevação da produtividade do trabalho \Rightarrow elevação da renda dos trabalhadores”.

Dessa maneira, a teoria do capital humano intentaria oferecer, antes de tudo, uma suposta justificativa “científica” para as desigualdades sociais. Para aqueles que estão em boa situação financeira é reconfortante, e também útil como defesa contra propostas de redistribuição mais igualitária, o argumento que atribui sua renda mais elevada à produtividade marginal de sua pessoa (valores inatos) e de seus bens (a qualificação adquirida). Oferece, ainda, àqueles de menor renda, um caminho “exemplar”. Cada um pode, individualmente, fazer o investimento em si próprio. Tudo é uma questão de escolha.

Contudo, a teoria não explica por que uns indivíduos investem em capital humano e outros não. A única explicação seria o índice de impaciência, ou preferência temporal, inato a cada indivíduo e que, portanto, escaparia do campo da análise econômica. Os pobres e desempregados, por esta teoria, assim o são por seu inadequado nível de capital humano, situação que resulta de sua natureza, gosto e escolha.

Os pressupostos da teoria do capital humano logo se revelaram inconsistentes e insuficientes, tanto na análise teórica mais acurada, quanto nas

experiências empíricas. Segundo a teoria, “os aumentos de renda da mão-de-obra dependem basicamente de que se amplie sua produtividade” (SCHULTZ, 1985, p. 101). Entretanto, a profunda assimetria verificada na oferta de trabalho e no valor dos salários, tanto em âmbito nacional quanto internacional, evidenciou a impossibilidade de estabelecer-se a suposta correlação positiva entre estas variáveis e a inversão em capital humano.

Um caso clássico é a análise das diferenças de condições de trabalho e de remuneração dos trabalhadores das grandes empresas multinacionais entre as unidades situadas nos países centrais e as filiais situadas nos países periféricos. Entre plantas industriais semelhantes é possível admitir diferenças de produtividade de trabalhadores de cargos homólogos, no entanto, em hipótese alguma é razoável supor que tais diferenças atinjam grandezas da ordem de 10 vezes superiores, como são os salários de metalúrgicos da *Volkswagem* na Alemanha, comparados aos seus homólogos nas filiais mexicanas e brasileiras.

De acordo com CHOMSKY, a teoria do capital humano, produzida no âmbito do referencial econômico neoclássico, pressupõe a existência de relações econômico-produtivas equivalentes à situação de concorrência perfeita. No entanto, para que tal situação se verificasse de fato seria necessário que: a) o *homo oeconomicus* dispusesse de toda a informação sobre as relações de mercado, ou seja, nível de oferta, nível de demanda, diversidade de produtos, dos concorrentes, dos meios de intercâmbio etc; b) a retribuição (salário) se regesse unicamente pela variável rendimento produtivo do sujeito econômico (trabalhador), desconsiderando variáveis macroeconômicas como a origem social, as relações de dependência face ao empresariado e os interesses não econômicos que costumam influir no processo de produção; c) o mercado possuísse estrutura atomista, isto é, que nenhum agente fosse capaz de impor aos demais suas condições de preço, volume de produção etc; d) fosse garantida mobilidade ilimitada e sem restrições aos fatores de produção, sobretudo à força de trabalho; e) ocorresse o mesmo grau de sindicalização e/ou organização coletiva que garantisse equilíbrio na correlação de força entre

trabalhadores e capitalistas; f) houvesse Estado de Direito que garantisse, na prática, os direitos coletivos, sobretudo direitos dos trabalhadores à greve, dignas condições de trabalho etc; g) por fim, que houvesse o mesmo grau de acesso ou protecionismo de todos os Estados nacionais no sistema econômico mundial (CHOMSKY, 1999, p. 137).

No entanto, é fácil perceber que a realidade do sistema econômico mundial, determinado pela assimetria entre Estados centrais e periféricos, pelo domínio mono-polar da potência hegemônica norte-americana, pelas grandes corporações transnacionais e pelo poder do capital financeiro, se distancia em muito destas condições. Admitir a existência do capitalismo de concorrência perfeita nas condições atuais é o mesmo que submeter a análise das relações sociais de produção à abstração (neo)liberal do “livre mercado” como ente natural e perpétuo ou a uma espécie de platonismo acadêmico economicista. Portanto, o pressuposto de que a inversão em capital humano determinaria positivamente a mobilidade social e o crescimento econômico, em particular, a explicação de que a insuficiência da primeira tornar-se-ia causa da escassez das segundas nos países em desenvolvimento, revela-se inconsistente do ponto de vista teórico, e no mínimo não suficiente, do ponto de vista empírico,⁴⁶ como fator preponderante ou mono-causal explicativo do desenvolvimento, ou melhor, de sua ausência, levando-se em conta a permanência e, inclusive, o agravamento da condição periférica dos países do hemisfério sul.

É necessário, portanto, observar as condições históricas que demandam e produzem a teoria do capital humano no desenvolvimento do modo de produção capitalista. Nesse caso, conforme FRIGOTTO, a teoria seria resultante das próprias contradições e crises do capitalismo em sua fase monopolista contemporânea:

⁴⁶ SINGH (1994), com base em estudos sobre a relação entre educação, qualificações e crescimento econômico em países do hemisfério sul, destaca que ainda que a relação entre estas variáveis seja, em geral, positiva, está muito distante de ser linear. Observa que nenhum dos estudos analisados sobre o fracasso econômico dos países da América Latina nos anos de 1980 atribuiu à insuficiências educacionais da população o motivo da ausência de crescimento econômico no período analisado (SINGH, 1994, p.198).

A teoria do capital humano – posta como uma especificidade das teorias de desenvolvimento e uma teoria da educação – constitui-se tão somente na forma burguesa de conceber o desenvolvimento e a educação, reflexo da forma a-histórica de conceber a realidade no seu conjunto (FRIGOTTO, 1993, p. 216).

Nesse aspecto, concordamos com FRIGOTTO quando considera que por detrás de sua aparência científica e funcionalidade técnica, a teoria do capital humano cumpre funções políticas e ideológicas de manutenção e recomposição do sistema. No plano macro-econômico, ou da competição intercapitalista, a teoria assume que as desigualdades entre países seriam resultantes de aspectos conjunturais, superáveis mediante o desenvolvimento de fatores de produção, dentre eles a inversão em estoque de capital humano. A transição da condição de país subdesenvolvido para desenvolvido poderia ser obtida no decurso do tempo, mediante o uso racional e adequado dos fatores de produção. Dessa forma, a teoria elide os fatores estruturais, ou seja, orgânicos ao funcionamento do capitalismo, como as relações de poder, dominação, e força que condicionam a situação das economias centrais e periféricas no sistema econômico mundial (id., ib., p. 219).

No plano da análise das formações sociais capitalistas, a teoria pressupõe que desigualdades regionais, concentração e centralização do capital seriam decorrentes de desequilíbrios determinados dos fatores de produção. Admite que as capacidades – adquiridas ou inatas – e o seu uso racional produzem as diferenças entre os estratos sócio-econômicos. No entanto, ainda segundo a formulação teórica, tais desigualdades sociais seriam elimináveis, também no decurso do tempo, desde que ocorresse o esforço de inversão no desenvolvimento das capacidades – qualificação do capital humano, modernização etc. Dessa maneira, o conceito de classe social e as relações de poder e propriedade específicos do modo de produção capitalista são retirados do campo da análise da teoria do capital humano (id., ib., p.220).

Assim, produzida no contexto histórico do final dos anos de 1950, na atmosfera geopolítica da “guerra fria”, no âmbito de atuação do modelo de Estado

intervencionista e em uma fase de expansão da economia capitalista, a teoria do capital humano atendeu a determinações e necessidades históricas mais gerais do sistema capitalista e, dentro destas, as mais específicas no campo educacional. Conforme FRIGOTTO,

O conceito de capital humano, que enquanto especificidade das teorias neocapitalistas de desenvolvimento não apenas evade a natureza do intervencionismo imperialista e da dominação de classe, mas a reforça, tende enquanto uma concepção que reduz a prática educativa a um fator técnico de produção, a direcionar a organização da escola e outros programas educativos, de acordo com as necessidades e interesses do capital em sua fase de acumulação ampliada. Entretanto, à medida que a prática educativa escolar ou não-escolar não é por natureza capitalista e se efetiva no bojo de relações sociais e de interesses antagônicos, essa função não se efetiva sem contradições (id., ib., p. 221).

No entanto, o contexto que se apresenta ao final dos anos de 1980, com a economia política da globalização, o modelo neoliberal de intervenção estatal e a dominância do capital financeiro, recolocam novas necessidades materiais, políticas e ideológicas ao funcionamento e preservação da ordem mundial capitalista. É nesse contexto que se insere a atuação dos organismos internacionais no sentido de promover uma atualização da teoria do capital humano.

A atualização do discurso e das políticas educacionais: a nova roupagem da teoria do capital humano

Em texto produzido sob os auspícios do Banco Mundial, PSACHAROPOULOS e WOODHALL (1987) observam que seria necessário superar a falta de comunicação que se estabelecera entre educadores e economistas.⁴⁷ Propõem, então, uma “discussão racional” das políticas educativas de modo a determinar-se as prioridades de investimentos dos fundos públicos

⁴⁷ “Os educadores consideram míopes aos economistas que não reconhecem o valor do rendimento que lograriam os alunos com melhores métodos que poderiam ser adotados caso se dispusesse dos recursos necessários para os financiar. Os economistas, por sua vez, consideram obtusos aos educadores que não compreendem que existam outros métodos opcionais muito mais baratos cujos rendimentos acadêmicos são ligeiramente inferiores” (PSACHAROPOULOS & WOODHALL, 1987, p. 11).

visando lograr melhores resultados quanto à redução da pobreza e à superação do subdesenvolvimento. Relatam que, no período anterior (início dos anos de 1960 até a década de 80), os financiamentos do Banco ao setor educacional se destinaram principalmente a programas de engenharia, educação técnica e profissional e construção da rede física. Observam que, de acordo com as necessidades atuais, o Banco reorientaria sua atuação para atender novas diretrizes que se concentrariam na educação básica, promoção da equidade, elevação da produtividade, eficiência interna e melhoria de qualidade dos sistemas educativos e assistência institucional. Estas observações serão contempladas nas prioridades e estratégias para o financiamento de projetos educacionais nos países em desenvolvimento:

As importantes mudanças ocorridas nas economias e nos mercados de trabalho colocam em destaque a relação sinérgica que existe entre a política macroeconômica, a inversão em ativos físicos e em capital humano [...] sendo a educação fundamental para lograr um desenvolvimento sustentável e à longo prazo e para reduzir a pobreza (BANCO MUNDIAL, 1995, p. iv).

Em direção semelhante, a CEPAL observa que as estratégias de políticas educacionais e de desenvolvimento anteriores haviam priorizado a inversão em estruturas físicas e na transferência de tecnologias exógenas, destacando que a teoria neoclássica tradicional superestimara o fator capital físico em detrimento do fator capital humano. Considera que esta fase estava superada e indica a necessidade de “incorporação de um novo modelo de acumulação de capital humano” baseado na “produção endógena de conhecimento” como “motor de crescimento comum”.

A incorporação dos novos modelos de acumulação de capital humano permite eliminar o caráter exógeno do progresso técnico e conceber uma explicação do crescimento na qual este não se detém a longo prazo e depende de forças internas em relação ao sistema econômico, o que abre a possibilidade de discutirem-se políticas econômicas de educação, treinamento e tecnologia sob uma perspectiva analítica com fortes potências quantitativas (CEPAL, 1995, p. 155).

Desse modo, os diagnósticos do Banco Mundial e CEPAL apresentam explicações semelhantes para o subdesenvolvimento e pobreza – carências “endógenas” dos países subdesenvolvidos e, decerto, também dos pobres! Trata-se, segundo, as organizações internacionais de adotar como prioridade um “novo modelo de acumulação de capital humano”, no qual a educação – e não o capital físico ou as relações de produção, de intercâmbio e de hegemonia na economia nacional e internacional – assume o papel de “motor” determinante na conquista de “desenvolvimento sustentável de longo prazo e na redução da pobreza”. Esta é a nova roupagem, a atualização da teoria do capital humano.

Em síntese, nossa análise sobre o conteúdo dos dois documentos do Banco Mundial e CEPAL conclui que a atualização e re-significação da teoria do capital humano opera mediante quatro elementos característicos inter-relacionados: a estratégia de subjetivação, o desvio interpretativo da realidade, o reducionismo conceitual e o mecanicismo econômico.

A estratégia de subjetivação

Denominamos subjetivação ao intento de transformar um dado da realidade – determinado pelas mediações que permeiam esta realidade – em determinação ou ato da vontade de um indivíduo ou mesmo de uma nação. Nisso consiste a explicação endógena oferecida pelos organismos internacionais. Dessa forma, nações seriam subdesenvolvidas e não competitivas no contexto mundial porque não empreenderam uma política “correta” de investimento para o pleno desenvolvimento de seus recursos, em particular, os recursos humanos. Indivíduos seriam pobres porque não investiram em si mesmos, em sua educação – igualada a recurso de produção, ou seja capital humano – que poderia levá-los à riqueza.

Assim, a estratégia de subjetivação funciona como uma abstração que desconsidera as determinações históricas e sociais, o colonialismo, o imperialismo

como característica do modelo de desenvolvimento desigual e combinado específico do capitalismo, a assimetria entre economias centrais e periféricas na economia política da globalização, ou seja, as próprias relações sociais de produção da existência que caracterizam a sociedade de classes.

O desvio interpretativo da realidade

O caráter eminentemente político e ideológico da teoria do capital humano – proporcionar um desvio interpretativo da realidade – segue presente em sua atualização. Em sua crítica à teoria do capital humano FRIGOTTO (1993) destacava que esta, ao metamorfosear a educação em capital, oferecia um desvio à realidade:

Por que, a partir de um dado momento, a educação é travestida com a mesma natureza do capital – ‘capital humano’? Qual o processo dessa metamorfose? E por que justamente a ‘socialização desse capital’, e não do capital social – os meios e instrumentos de produção – seria o meio pelo qual os ‘subdesenvolvidos’ ou assalariados atingiriam a prometida igualdade ou diminuição da desigualdade social? (FRIGOTTO, 1993, p. 12).

Assim, uma vez que as desigualdades sociais não se originam na escola, tampouco poderão ter no processo de escolarização a sua solução, embora tal afirmação não implique demérito à escola. Trata-se, contudo, de ir às causas da questão, ou seja, às fontes das desigualdades sociais que, nas sociedades capitalistas, se localizam nas relações de poder e propriedade, na contradição entre capital e trabalho (FERNANDÉZ ENGUITA, 1989).

O desvio interpretativo consiste, assim, em fazer confundir a realidade com o desejo. O pressuposto de que as desigualdades sociais podem ser eliminadas pela educação apoia-se no mito redentor da mudança social, no qual a educação atuaria em três planos: no plano econômico, o conhecimento seria o fator primordial da produção e para obtê-la o processo educacional seria o investimento de rentabilidade mais elevada; no plano político, a educação – promotora da cidadania

– seria a base do funcionamento da democracia representativa; no plano social, a equidade educacional resultaria em justiça distributiva e mobilidade social (LERENA ALESÓN, 1986, p. 28).

A disjuntiva educação e sociedade ou, mais precisamente, a impossibilidade da realização do “desejo” é explicada por uma metáfora de negação e promessa onde a reforma educativa é apresentada como a salvação: até ontem a educação não cumpriu suas funções reais, porém a partir de agora – com a reforma – será possível corrigir as deficiências dos sistemas educacionais. Apresentam-se, assim, nos diagnósticos dos organismos internacionais, as prescrições de eficiência e eficácia, sobretudo, na utilização dos recursos públicos orientados pela otimização dos resultados.

Visto que os “limitados” recursos públicos deverão ser aplicados conforme os parâmetros econômicos da relação custo-benefício a ação estatal deve se direcionar, de acordo com Banco Mundial e CEPAL, por políticas diferenciadas. Para a grande maioria da população, é necessário tão-somente garantir-lhe acesso aos códigos culturais da modernidade,⁴⁸ isto é, os níveis primários de escolarização, a partir dos quais cada um realiza o seu potencial. A inversão pública nos níveis secundários e superiores de educação não deve se orientar pelos critérios de universalização do direito, mais sobretudo pelo do mérito ou pelo da competitividade. Nesse caso, o acesso que cada um poderia ter a estes níveis educacionais e o incremento de sua competitividade individual seriam resultantes da premiação por seu esforço de inversão em seu próprio capital humano.

Ao ressaltar a importância da aplicação da análise econômica de custo-benefício às políticas educacionais, a teoria do capital humano considera que a inversão em capital humano mediante processo de escolarização formal básica,

⁴⁸ “Toda a população deve estar capacitada para manejar os códigos culturais da modernidade, ou seja, o conjunto de conhecimentos e habilidades necessárias para participar da vida pública e desenvolver-se produtivamente na sociedade atual. ... Essas capacidades são as necessárias para o manejo das operações aritméticas básicas: leitura e compreensão de um texto, comunicação escrita, observação, descrição e análise crítica do meio, recepção e interpretação de mensagens dos meios de comunicação modernos, participação na formulação e execução de trabalhos em grupo” (CEPAL, 1995, p. 249).

conduzido pelo Estado, seria o garantidor das condições iniciais de “igualdade de oportunidades”, a partir do qual cada indivíduo disporia de uma base necessária ao pleno desenvolvimento de suas aptidões e capacidades.⁴⁹ Assim, a garantia de “um nível de eficiência ótimo” no processo de escolarização “contribuirá mais para a causa da equidade [social] que qualquer reforma [educacional]” (SCHULTZ, 1985, p. 86). Tratar-se-ia, portanto, de fazer as escolhas adequadas – onde, como e em que investir – de modo a garantir níveis de retorno satisfatórios.

O reducionismo conceitual

O terceiro elemento característico da teoria do capital humano e de sua atualização é o reducionismo conceitual. Ele se estabelece mediante a submissão da educação à lógica capitalista da racionalidade e objetividade. Pelo reducionismo, o caráter de relação social da educação é transfigurado e assume a característica de um fator de produção, sendo o ato educativo reduzido a uma relação técnica, utilitarista, funcional, instrumental. No entanto, o reducionismo conceitual não se aplica tão-somente à educação. Como característica do pensamento econômico neoclássico, as relações sociais são reduzidas à condição de fator técnico da produção, isto é, são consideradas variáveis econômicas e tratadas sob o ponto de vista da análise racional de modo a obter-se de cada uma delas – concebidas individualmente – sua máxima utilidade. Assim, o capital é transfigurado em recurso da produção, o trabalho perde sua dimensão social e histórica e é reduzido à relação técnica ser humano / conhecimento / máquina. O ser humano é concebido como *homo oeconomicus* e as classes sociais passam a ser grupos ou extratos sócio-econômicos (FRIGOTTO, 1993, p.217). Em síntese, as operações de “tecnificação”, “isolamento” e “otimização” das relações sociais são características do reducionismo conceitual operado pela teoria do capital humano.

⁴⁹ É clara a limitação dessa abstração liberal. “O sistema educativo parece ser um mecanismo perfeitamente neutro, no entanto, por trás da aparência de igualdade formal é fácil detectar uma ampla série de dispositivos que conduzem a uma diferenciação institucional e aberta ou capilar e encoberta”. É conhecida a origem social do “fracasso” ou “evasão”, que caracterizam a forma “piramidal” do sistema escolar: “Na base entram todos, porém ao longo do processo escolar vão sendo objeto de sucessivas seleções que fazem com que, aos níveis mais altos, chegue somente uma minoria: são muitos os chamados, porém poucos os eleitos” (FERNANDÉZ ENGUITA, 1990, p. 47).

O economicismo mecanicista

Por fim, o economicismo mecanicista constitui uma quarta característica, que se configura pela interligação dos diversos fatores técnicos da produção, em cadeia linear, por relação mecânica de causa e efeito.

Por esta lógica linear, representada esquematicamente pela Figura 1, CEPAL e Banco Mundial “explicam” o caminho a ser trilhado para a conquista do desenvolvimento nacional e superação da pobreza.

FIGURA 1. Cadeia linear do desenvolvimento e elevação do nível de vida conforme a teoria do capital humano



Fonte: elaboração própria.

Estas quatro características – estratégia de subjetivação, desvio interpretativo da realidade, reducionismo conceitual e mecanicismo econômico – presentes nos pressupostos teóricos das propostas da CEPAL e Banco Mundial, a rigor, não constituem novidade em relação a formulações anteriores destes mesmos

organismos internacionais. A teoria do capital humano, formulada sob estes mesmos pressupostos, constituiria-se, ainda no final da década de 50 e início dos anos 60, como expressão das necessidades do capital em sua fase monopolista e do Estado intervencionista. Além de sua atualização, a novidade presente nos diagnósticos em análise é que neles se insere um novo elemento: a diretriz educacional da “política de equidade” baseada nos conceitos de “*habilidades e competências*”. Este elemento seria expressão das necessidades do capital na economia política da globalização e do modelo neoliberal do Estado?

Pela análise até aqui realizada, verificamos que a atualização mantém a centralidade da educação – em nível macro e micro-econômico –, somente que agora matizada por dois novos argumentos: a mudança do papel do Estado e a incorporação do conhecimento à produção.

No que se refere ao papel do Estado, argumenta-se que a limitação dos fundos públicos e a liberdade de mercado exigem uma redefinição de seu âmbito de atuação. No campo educacional recomenda-se a prioridade da ação estatal às séries iniciais da educação básica, mediante políticas baseadas na equidade. Para além dos níveis iniciais, os indivíduos deverão ser os próprios responsáveis pelo financiamento de sua escolarização e desenvolvimento de seu “capital humano”.

Com relação a crescente incorporação do conhecimento à produção, a qual muitos se referem como uma revolução científica tecnológica que determinaria uma nova organização social da produção, o argumento é que as transformações radicais e ininterruptas demandariam um processo de qualificação e desenvolvimento contínuo de habilidades e competências, pelo qual os trabalhadores seriam os responsáveis por conquistar e garantir cotidianamente a sua condição de empregabilidade. Assim, a inversão na qualificação, na valorização de seu “capital humano” tornar-se-ia um imperativo de sobrevivência para os trabalhadores.

A política de eqüidade

A política de eqüidade tem ocupado posição central em propostas de diferentes origens e de modo cada vez mais freqüente. O conceito de *eqüidade* é apresentado na maioria das vezes – revestido de um caráter *democrático* e de *justiça social*⁵⁰ – como condição fundamental para o alcance da cidadania e do desenvolvimento sustentável.

A eqüidade é um conceito axiomático para o neoliberalismo. É importante ressaltar que o conceito se relaciona ao campo das oportunidades, não necessariamente à efetivação de direitos e conquistas. No ideário liberal, o indivíduo é, em última instância, o responsável pelo sucesso ou insucesso de suas escolhas e a efetivação das mesmas se situa no campo das responsabilidades individuais. O conceito, todavia, não é novo. Pelo contrário, sua elaboração está vinculada ao papel de legitimação e de hierarquização social desempenhados pela instituição educacional na organização societária capitalista:

Para a escola, a diferenciação social que existe *extramuros* é uma diferenciação artificial, falsa, injusta e, ademais, a fonte das discórdias civis. A escola estaria chamada a pulverizar essas falsas, injustas e perigosas desigualdades e a fazer reconhecer e a fazer impor a única desigualdade e hierarquias verdadeiras, legítimas, autênticas, isto é, as de mérito, as de aptidão, as de vocação, as de capacidade. Dentro de sua organização interna, e conseqüentemente com este princípio, a escola ofereceria o raro espetáculo de tratar a todos por igual. Nobres e plebeus, ricos e pobres, grandes e pequenos, a todos se lhes aplica a mesma medida, hierarquizando-os por suas conquistas, pelo que fazem, pelo que são. Posto que o sistema de ensino se apresenta como uma escala única, contínua e progressiva, o ponto alcançado na mesma por cada um corresponderia à medida ou valor que cada um possui. A mais estudos correspondem mais saber, mais razão, mais mérito, mais direito, mais autoridade (LERENA ALESÓN, 1986, p. 26).

⁵⁰ Estas categorias estão presas aos aspectos formais que caracterizam a formulação liberal de democracia e de justiça.

No entanto, veremos como a política de equidade vai servir a diversas intenções – não declaradas –, sobretudo quando utilizada como política econômica e associada a uma visão particular e reducionista do conceito de competências.

A diretriz de equidade na política educacional: a tese anunciada

A política de equidade, como estratégia central para a erradicação das ineficiências dos sistemas educacionais e vetor importante para a redução das desigualdades sociais nos países de baixa e média renda, deve ser, na concepção do Banco Mundial e da CEPAL, o elemento norteador das políticas públicas em geral e, em particular, das políticas educacionais. Em suas avaliações dos sistemas educacionais dos países em desenvolvimento, principalmente em relação aos da América Latina e Caribe, apontam duas razões para a “baixa eficiência”: sistemas educacionais excessivamente burocráticos e pouco equitativos.

A CEPAL afirma que o desenvolvimento dos sistemas educacionais na América Latina e Caribe gerou resultados não-equitativos no que se refere à distribuição de seus benefícios e que a expansão crescente da oferta deu-se em detrimento de baixos índices de qualidade.

Ao conduzir a expansão educacional, o Estado não atribuiu prioridade às metas qualitativas e de equidade, o que prejudica os estabelecimentos que atendem a crianças e jovens dos estratos de menor renda. Esta a origem da evolução heterogênea dos diferentes níveis de ensino, que resultou numa verdadeira “divisão social do trabalho escolar” entre estabelecimentos dos setores público e privado, terminando por configurar circuitos escolares que atendem hierarquicamente aos diversos grupos sociais, conforme o seu capital social e nível de renda (CEPAL, 1995, p. 73).

Não podemos discordar da primeira parte desta avaliação. No entanto, entendemos que sua razão não está em um suposto equívoco da política pública, mas no próprio caráter de classe do Estado e nas relações sociais capitalistas. Por outro lado, cabe questionar se as políticas ora propostas pela CEPAL encaminham

no sentido de superar a chamada “divisão social do trabalho escolar” ou de mantê-la conformada em níveis “aceitáveis”.

A avaliação do Banco Mundial é semelhante:

O gasto público em educação costuma ser ineficiente e também não equitativo. [...] é ineficiente quando está mal distribuído entre os subsetores de educação e dentro destes; não é equitativo quando os que têm condições para o estudo não podem matricular-se nas instituições de ensino devido à falta de oportunidades educacionais ou devido a que não podem pagar (BANCO MUNDIAL, 1995, p. xviii).

A partir desses diagnósticos, tendo como instrumental teórico-metodológico a análise econômica neoclássica e, como referência prática a lógica empresarial – mercadológica e privatista –, a CEPAL e o Banco Mundial apresentam propostas voltadas para a busca de maior equidade. Estas podem ser sintetizadas em duas diretrizes principais: a) reforma institucional, orientada pelos princípios de autonomia e descentralização, visando quebrar os “entraves corporativos e burocráticos” que seriam, em grande parte, os responsáveis pela baixa equidade dos sistemas educacionais; b) Focalização da inversão pública na educação básica, prioritariamente, por ser esta a esfera de maior taxa de rentabilidade social – calculada pela relação custo-benefício – e também, por ser este o nível que atende aos mais pobres, proporcionando-lhes o acesso aos códigos culturais da modernidade.

A intenção da proposta é clara: fazer a análise técnica e suas conseqüências coincidir com as aspirações de desenvolvimento e *justiça social*. Dessa forma, elevar a equidade dos sistemas educacionais seria, a um só tempo, veículo de eficiência administrativa na gestão dos recursos públicos e mecanismo de eficácia na política social, constituindo-se em elemento central para a conquista da competitividade, do desenvolvimento, da cidadania e da redução das desigualdades sociais, posto que a elevação do capital humano, proporcionada aos mais pobres

pela obtenção da escolarização básica, traria, em consequência, a elevação da produtividade do trabalho e da renda desta camada populacional.

Porém, subjacente a essa lógica de aparência democratizante reside um projeto essencialmente conservador, vinculado aos interesses internacionais desta fase do capital. Esta orientação irá servir aos objetivos das elites nacionais na busca e obtenção do consenso em torno das reformas institucionais e na consolidação e manutenção de seu projeto de hegemonia.

A equidade como mantenedora do “status quo” e em oposição à igualdade

Diz a CEPAL que

Frequentemente, no passado, perseguiu-se o objetivo estratégico da *cidadania*, sob a diretriz da política da *igualdade* e tendo a *integração nacional* como motivação do esquema nacional. ... [no entanto,] ... A constatação de que tais parâmetros têm sido insuficientes levou à inclusão de um novo objetivo – o da *competitividade* – de uma diretriz política adicional – o *desempenho* – e da *descentralização* enquanto componente do esquema institucional (CEPAL, 1995, p. 9, sem grifos no original).

Isso requer a formulação de uma política ampla que consiga dar certa coordenação a estes elementos de referência. Assim, a estratégia política proposta “articula-se tendo por base os objetivos de cidadania e competitividade, inspira-se em diretrizes políticas de equidade e desempenho, e instrumentalmente realiza-se pela reforma institucional, a descentralização e a integração nacional” (id., ib., p. 9).

A CEPAL reconhece que ocorrem “[...] tensões inevitáveis entre cidadania e competitividade, igualdade e desempenho e integração e descentralização, porém busca explorar as relações de *complementaridade*, também inegáveis, entre esses conceitos.” (id., ib., p. 9). Ora, em verdade, não se trata de *complementaridade*. As relações que se estabelecem são, pois, de *antagonismo*, o que temos aqui são duas

lógicas opostas: enquanto a equidade prende-se à racionalidade da economia e da oportunidade do indivíduo, a liberdade prende-se à ética e à universalidade do coletivo; uma toma como referência o individual, a outra, o ser social.

Esta citação, embora longa, é elucidativa no sentido de precisar a oposição entre os conceitos de equidade e igualdade:

Equidade é uma palavra que vem ganhando um espaço cada vez mais importante nos discursos dos políticos e tecnocratas neoliberais, bem como nos documentos e recomendações dos organismos internacionais, entre eles o Banco Mundial e o FMI. Vale destacar que “equidade” costuma se contrapor, na terminologia neoliberal, a “igualdade”. Milton FRIEDMAN enfatiza de forma clara esta diferença em seu livro fundamental, *Liberdade de Escolher* (1980). O conceito de equidade articula-se assim com um conceito de *justiça* que reconhece a necessidade de respeitar, e inclusive promover, as diferenças *naturais* existentes entre as pessoas (HONDERICH, 1993). *Justo* é o sistema social onde tais diferenças são respeitadas contra toda pretensão arbitrária (política) por garantir uma suposta *igualdade*. Equidade e igualdade contrapõem-se, sendo a primeira uma noção que promove as diferenças produtivas entre os indivíduos, enquanto que a segunda tende a reproduzir um critério homogeneizador de caráter artificial, a serviço de interesses coletivos que negam as diferenças mencionadas e, conseqüentemente, a própria individualidade das pessoas (GENTILI, 1996, p. 43).

Portanto, as políticas sociais dos Estados neoliberais substituem a universalização do direito, ou seja, a igualdade, pela equidade e isso significa nada mais que a capitulação ante o *status quo*. Para CHOMSKY, o caráter ideológico da política de equidade resulta claro à primeira vista, porque “uma política que se limita a proporcionar uma igualdade formal de oportunidades, renuncia deliberadamente a combater de maneira ativa a desigualdade real” (CHOMSKY, 1999, p. 153).

A eqüidade como política redutora de direitos

O Banco Mundial afirma que

Ainda que o gasto público em educação primária geralmente favoreça aos pobres, o total do gasto público em educação costuma favorecer aos ricos. O gasto total normalmente tende a prejudicar aos pobres devido aos fortes subsídios destinados ao ensino secundário de segundo ciclo⁵¹ e a educação superior, onde geralmente existe um número desproporcionalmente baixo de alunos provenientes de famílias pobres. Existe uma visível falta de eqüidade no gasto público na educação superior porque o subsídio por aluno é mais alto que nos demais níveis, e porque neste nível os estudantes são oriundos, em sua grande maioria, de famílias ricas (BANCO MUNDIAL, 1995, p. xix).

A partir dessas considerações, propõe que o gasto público seja focalizado na educação básica, a maior parte dele, exclusivamente, nas quatro séries iniciais. Os outros níveis deverão, via autonomia e descentralização, buscar fontes alternativas de financiamento.

A cobrança de mensalidades escolares, recomenda o Banco Mundial, é uma diretriz a ser perseguida em todos os níveis. Nos níveis inferiores da educação fundamental esta cobrança, embora desejável, é dificultada, pois há uma dificuldade administrativa da implantação e gestão de um sistema de bolsas neste nível. No entanto, no ensino médio e no ensino superior é plenamente justificável que todos os que freqüentem escolas públicas paguem mensalidades. Aos carentes, serão concedidas bolsas, ou empréstimos ao portador, recambiáveis conforme as regras do sistema financeiro ou, de acordo, com as possibilidades da nação, por linhas de financiamentos a juros especiais (id., ib., p. xx).

Portanto, trata-se da substituição da concepção de educação pública e gratuita em todos os níveis, como direito de todos e dever do Estado, por uma nova concepção de educação como serviço disponível em um mercado, ao qual se tem acesso conforme as possibilidades de cada um. Nesse sentido, a eqüidade é, claramente, uma política de redução de direitos sociais.

⁵¹ O ensino secundário de segundo ciclo, na terminologia utilizada pelo Banco Mundial, corresponde ao Ensino Médio definido pela LDBEN(1996).

A eqüidade como desqualificadora do trabalho escolar e mantenedora do senso comum ou da (falsa) oposição entre qualidade e quantidade

A racionalidade da eficiência econômica e administrativa e da eficácia social serve aos propósitos de promover – além da redução de direitos – uma espécie de “economia doméstica” na gestão dos recursos educacionais. Por esta via, recomenda-se a transferência para o ensino fundamental de recursos públicos destinados anteriormente às escolas de nível médio, ETF, EAF, CEFET e universidades, tendo por justificativa o objetivo de elevar a oferta naquele nível educacional.

Ao mesmo tempo, às séries iniciais do ensino fundamental, onde se focalizará a inversão pública, recomenda-se a adoção de uma série de medidas administrativas, financeiras e de corte pedagógico instrumental, visando lograr maior eficácia, ou seja, crescimento quantitativo na oferta, reconhecido, de antemão, como critério de *justiça social*. Algumas alternativas de racionalização das despesas são, então, sugeridas pelo Banco Mundial: elevação do número de alunos por classe, aumento do número de horas-aula por docente, adoção de classes multiseriadas, capacitação em serviço e, preferencialmente, a distância, substituição do almoço por merenda escolar, utilização de espaços alternativos para classes escolares e diferenciação salarial dos docentes conforme sua produtividade. O Banco admite que a “moderada perda de qualidade” que advirá em consequência da adoção destas medidas, ou de outras, tendo por objetivo a racionalização administrativa e financeira, será suportável em função da elevação da quantidade de vagas.

É preciso reconhecer que estas duas medidas – a negação do acesso de amplas camadas da população aos níveis escolares além das séries iniciais da educação básica e a desqualificação do trabalho escolar – são, em verdade, dois mecanismos eficientes e eficazes. Porém, não para servir à democracia e à igualdade social, e sim como estratégias das quais a burguesia se utiliza para fortalecer e perpetuar a sua hegemonia e negar à classe trabalhadora o acesso ao saber

socialmente produzido, condição de emancipação de classe. Ou seja, impõe-se a lógica do senso comum que admite uma oposição natural entre qualidade e quantidade. Convém recordar a elucidativa formulação de GRAMSCI, antevendo o caráter marcadamente ideológico desta falsa oposição:

[...] dado que não pode existir quantidade sem qualidade e qualidade sem quantidade, toda contraposição dos dois termos é racionalmente um contra-senso (...) sustentar a qualidade contra a quantidade significa apenas isto: manter intactas determinadas condições de vida social, nas quais alguns são pura quantidade, outros, pura qualidade (GRAMSCI, 1995, p. 50).

A eqüidade como estratégia de subjetivação e justificadora da competição ou o novo "darwinismo social"

Dizem os neoliberais que a *eqüidade* significa a oferta de possibilidades de ascensão social para todos. Ela é o caminho da mobilidade social, que será percorrido por cada indivíduo conforme a sua *competência* e o seu *esforço*. Estes atributos é que definirão a velocidade e o nível da mobilidade social que cada indivíduo alcançará.

Este postulado, liberal por excelência, se utiliza de uma conceituação particular e reducionista do conceito de competência. ROPÉ e TANGUY, criticando esta posição, consideram que a "naturalização" da competência é uma interpretação conceptual que "trata os indivíduos como seres abstratos, desprovidos de qualquer atributo pessoal (tais como idade, sexo, situação familiar) e dotados das mesmas disposições racionais, colocando-os em paridade diante das medidas instituídas" (ROPÉ e TANGUY, 1997, p. 188). Ou seja, idealmente existem indivíduos e a natureza, com a qual se relacionam isoladamente (individualmente), porém, não existem relações sociais.

A formulação liberal considera que, sendo a competência um atributo natural e o esforço um ato de vontade individual, é "socialmente justo" que aqueles que reunam estas melhores condições, possam melhor aproveitar o caminho da

equidade – e a tarefa do Estado reduz-se a ofertar este caminho, ainda que, como é o caso das políticas educacionais orientadas pelo Banco Mundial e da CEPAL, o faça primordialmente nas séries iniciais do ensino fundamental. Para além destes níveis de escolaridade trata-se de “dispor de meios *justos e válidos* para determinar se os candidatos reúnem as condições necessárias para o ingresso” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. xxv, sem grifos no original).

Portanto, dado que nem todos terão a competência necessária, é preciso selecionar rigorosamente os candidatos aos níveis de ensino médio e superior. A definição dos “meios justos e válidos” estará ligada à “competência natural”, que se associa à “competência financeira” para reunir meios de pagamentos ou a “competência social” de pertencer a uma elite. Sem dúvida, este processo de seletividade corresponde a um verdadeiro “darwinismo social”.

2.2.6 A política educacional requerida pela globalização do capital

De nossa crítica às políticas educacionais propostas pelo Banco Mundial e pela CEPAL, analisadas nos tópicos anteriores, podemos sintetizar afirmando que a atualização da teoria do capital humano e a política de equidade são os argumentos centrais que dão suporte a proposição de que a elevação da produtividade do trabalho, obtida pelo incremento educacional, seria a chave para a conquista do desenvolvimento econômico e mobilidade social individual nos países subdesenvolvidos. Desse modo, a elevação da produtividade é apresentada como um imperativo dos novos tempos, cujos efeitos se repartiriam igualmente como melhoria para toda a sociedade. O argumento oferece, por um lado, uma explicação macroeconômica para a assimetria da ordem econômica mundial e, por outro lado, no âmbito da análise microeconômica, uma razão para a ocorrência e persistência das desigualdades sociais. Pela primeira, a produtividade geraria a competitividade econômica internacional, que se traduziria em crescimento econômico e progresso da nação. Pela segunda, a falta de disposição para valorizar o seu próprio capital

humano, determina que alguém não seja competitivo e, por essa razão, se explicaria e se justificaria que se encontrasse em condição de pobreza e nela permanecesse (cf. Figura 1).

O argumento da incorporação do progresso científico aos processos produtivos e de seus impactos sobre a composição qualitativa e quantitativa da força de trabalho constitui outro dos paradigmas da economia política da globalização, presente nos diagnósticos de políticas educacionais analisados. No discurso hegemônico da globalização a tecnologia assume condição de protagonista. Não tanto a tecnologia em si mesma, senão a capacidade ativa e adaptativa à inovação tecnológica radical e veloz é apresentada como um maxi-valor a ser seguido e cultivado por todos – indivíduos e Estados nacionais – em um cenário de relações internacionais e interpessoais em que a competição e a competitividade são quase que naturalizadas como condição, estágio e qualidade intrínseca das sociedades humanas. Alegoricamente, a inovação tecnológica seria uma espécie de novo Prometeu mítico, dotado da capacidade de libertar o homem do medo e da necessidade. Ao paradigma tecnológico, promotor de produtividade e competitividade, logo se unem outros fatores considerados como decorrentes: o desenvolvimento nacional e o sucesso individual. A tríade conhecimento – inovação tecnológica – competitividade seria a base sobre a qual se assentariam as mudanças sociais e econômicas nas sociedades contemporâneas: em uma palavra, a mudança estrutural seria determinada a partir das mudanças tecnológicas.

Obedecendo a lógica linear deste constructo discursivo – ressaltemos, desde logo, que estrutura social e divisão internacional do trabalho que caracterizam o sistema mundial centro-periferia estão ausentes desta lógica – o problema central residiria, então, em obter a valorada capacidade de inovação em tecnologia. Neste cenário a educação é chamada ao centro do palco e ganha especial relevo e atualização o discurso em torno do valor econômico da educação, o valor do capital humano. À inversão em capital humano, quer por escolarização formal, quer por políticas diferenciadas de formação e qualificação profissional, se atribui a dupla

capacidade de promover a mobilidade social e de proporcionar a inserção vantajosa das nações na economia mundial. Por uma parte, o capital humano é considerado um mecanismo eficaz para o acesso ao emprego, ou para a manutenção e progressão a melhores postos de trabalho. Por outra, é concebido como recurso e bem estratégico nacional para conquistar a produtividade e desenvolvimento.

Ainda que as mudanças estruturais da produção originadas pelos avanços tecnológicos constituam, de fato, um dos elementos de maior relevância nas sociedades contemporâneas, os seus impactos mais marcantes sobre a composição da classe trabalhadora têm sido a redução dos salários, a precarização do trabalho e o desemprego de parcelas massivas da população trabalhadora. Estudos no campo da economia e da sociologia do trabalho⁵², em economias centrais e periféricas, têm evidenciado que a elevação do potencial das forças produtivas pela revolução científica e tecnológica, ou seja, o incremento da produtividade, não tem provocado a “mobilidade social dos trabalhadores pobres para estratos mais privilegiados, mas, ao contrário, uma maior pauperização dos trabalhadores médios e um crescimento da classe trabalhadora pobre ... a maior produtividade não se expressa em maiores rendimentos da maioria dos trabalhadores, mas num maior empobrecimento” (CHOMSKY, 1999, p. 164). Tampouco se reduziu o *gap* tecnológico entre países centrais e periféricos, ao contrário, evidencia-se um maior distanciamento entre os mesmos, ao lado de uma maior concentração de patentes e dos setores de concepção das grandes empresas nos países ricos, ao lado de um crescimento do intercâmbio comercial e tecnológico no âmbito interno dos países da OCDE.

O problema central da tese do determinismo tecnológico é produzir uma identificação natural entre progresso técnico e progresso social. Ao contrário desta cosmovisão, defendemos que a mudança tecnológica deva ser considerada uma relação social e não um fator técnico ou econômico. Nesse aspecto, é importante perceber que uma sociedade estruturalmente baseada na exploração da força de

⁵² O estudo sobre o tema pode ser aprofundado pela consulta de ANTUNES (1999), POCHMANN, (2001), SENNETT (2000), CASTILLO (1999) e ZUBERO (1998).

trabalho – para o que se utiliza de muitos elementos, inclusive da produção e controle de meios técnicos⁵³ – não teria necessariamente uma razão para produzir meios técnicos dotados de uma suposta neutralidade ou capacidade “natural” de produzir a superação das bases estruturadoras dessa mesma sociedade (ZUBERO, 1998, p. 37). Dessa maneira, uma concepção crítica da tecnologia deve considerar que

[...] a potencialidade libertadora da mudança tecnológica não será uma consequência natural do processo mas, em todo caso, será fruto da confrontação entre projetos sociais distintos: entre aqueles que necessitam uma sociedade livre e aqueles que vêm tal possibilidade como uma ameaça a seus interesses (MARCUSE, apud ZUBERO, 1998, p. 37).

Em estudo sobre a evolução do desemprego em escala mundial, POCHMANN demonstra a partir de dados da Organização Internacional do Trabalho que no último quartel do século XX se desenvolveu uma tendência assimétrica entre os países desenvolvidos e não desenvolvidos, inclusive contrária a tendência verificada no período imediatamente anterior (do segundo pós-guerra até início dos anos 1970):

Em 1999, as nações não-desenvolvidas foram responsáveis por 79,4% do desemprego aberto no mundo, enquanto que em 1975 a participação era de 59%. Por consequência, o conjunto das nações desenvolvidas teve sua participação relativa reduzida de 41%, em 1975, para 20,6%, em 1999 (POCHMANN, 2001, p. 87).

Com relação à evolução qualitativa dos empregos em escala mundial no mesmo período, POCHMANN destaca que na economia política da globalização a nova divisão internacional do trabalho aprofunda a assimetria entre países centrais e periféricos no tocante à qualificação dos postos de trabalho:

⁵³ Marx observa que seria possível escrever, a partir do século XIX, a história dos inventos e máquinas, como parte da história da produção das armas do capital contra as lutas dos trabalhadores (MARX, 1978a, p. 361).

Em 1997, quase 72% do total dos postos de trabalho qualificados era de responsabilidade dos países de maior renda, ao mesmo tempo em que continuavam a perder participação relativa nas ocupações não-qualificadas. Na periferia e na semiperiferia, a nova Divisão Internacional do Trabalho tem representado uma oportunidade adicional para maior concentração dos postos de trabalho não-qualificados, com diminuição relativa dos empregos de qualidade. Em 1997, por exemplo, de cada 10 ocupações não-qualificadas do mundo, 8 eram de responsabilidade dos países de menor renda, enquanto que de cada 10 postos de trabalho qualificados apenas 3 pertenciam aos países periféricos (POCHMANN, 2001, p.35).

No entanto, na análise dos organismos internacionais estas determinações estruturais são elididas e a explicação para o desemprego está referida ao plano conjuntural, nacional, individual e, sobretudo, à ausência de competitividade no mercado. Essa posição é criticada por CHOMSKY:

Se um jovem não encontra um emprego ou uma formação superior, porque não possui o nível cultural suficiente, isto deve-se a que não é “competitivo” no mercado. Se alguém tem 50 anos e já não é “produtivo”, então tem de aceitar isto como sentença de um deus agnóstico que decidiu contra si, sem que haja uma instância de apelação ou interpelação. O destino cego de uma tragédia grega ou a ira do deus todo-poderoso que converte sujeitos individuais e povos inteiros – os do terceiro Mundo – em pó, chama-se, hoje em dia, Mercado (CHOMSKY, 1999, p. 203).

Ao contrário das perspectivas oferecidas pelos diagnósticos dos organismos internacionais, a análise teórica e empírica revela que a difusão mundial das inovações tecnológicas e de seus impactos sobre os aspectos qualitativos e quantitativos da ocupação da força de trabalho apresenta tendência profundamente assimétrica. Ao contrário de um caminho “neutro” ou “natural” o “progresso tecnológico” não determina um “progresso social” correspondente, mais sim, está condicionado pela divisão em centro e periferia, característica da divisão internacional do trabalho no sistema capitalista mundial.

Portanto, os organismos internacionais concluem que seria “razoável” que as políticas educacionais recomendadas aos países de baixa renda, estivessem em conformidade com as tendências apontadas acima para a ocupação da força de trabalho desses países, em particular, da América Latina e Caribe. Uma vez que tais

tendências apontam para a redução do percentual de postos de trabalho qualificados e para o crescimento percentual da população desempregada, é “razoável” que as políticas educacionais financiadas pelos bancos e organismos internacionais apontem a prioridade para a educação básica restrita às séries iniciais, em que a aquisição dos chamados códigos culturais da modernidade constitui o instrumental educacional suficiente e necessário aos postos de trabalho não-qualificados. Uma vez que se prevê o crescimento de população desempregada, o alívio da pobreza, feito, entre outros, mediante a aplicação de políticas compensatórias de “capacitação” mínima da força de trabalho, parece ser uma política “razoável” para que esses excluídos tratem de conseguir sua sobrevivência de algum modo.

Ademais, o suprimento de força de trabalho qualificada necessária ao reduzido percentual de postos de trabalho que exigiria maior qualificação a ser realizada nos níveis educacionais intermediários e superiores, poderia ser conduzido pela iniciativa privada ou por parcerias entre esta e a esfera pública. Seria igualmente “razoável”, sempre para os organismos internacionais, supor que estes postos de trabalho estão destinados a estratos econômicos de renda média e superior, os quais poderiam arcar com parcela ou com a totalidade do custeio de sua capacitação.

Por conseguinte, as propostas educacionais oferecidas pelos organismos internacionais procuram operar a regulação social da força de trabalho sob os interesses e necessidades do capital. Cabe, portanto, considerar que do ponto de vista individual ou moral, a exclusão social é uma questão de escassa ou nenhuma importância para o capital. No entanto, a determinação da funcionalidade da força de trabalho dos países subdesenvolvidos no sistema econômico mundial assume complexidade quando enfocada no nível sistêmico ou coletivo, pois, a existência do exército industrial de reserva cumpre, por um lado, o papel histórico de exercer uma pressão constante para rebaixar o valor da força de trabalho, ou seja, funciona como um mecanismo de controle da taxa de mais-valia; por outro lado, representa uma reserva para o capital ante as oscilações conjunturais do sistema. Assim, o tamanho e a qualidade do exército industrial de reserva devem ser convenientemente

regulados, de modo que sejam suficientemente grandes e de baixa qualificação para não afetar a taxa de lucro do capital, e suficientemente pequenos e de elevada qualificação para não pôr em risco a estabilidade política e a coesão social do sistema.

Por essa orientação, promove-se a aplicação do paradigma mercadológico à educação mediante sua conversão em mercadoria e o uso da socialização formal-informal como instrumento da realização do novo *homo oeconomicus* que a globalização do capital requer (CHOMSKY, 1999). O fazer educacional passa a ser pensado e gerido sob a ótica mercantil, na qual tanto o “processo” (educação) quanto os “produtos” (alunos) são considerados mercadorias que devem ser valorizados segundo a análise custo-benefício.

Em conclusão, a razão instrumental que preside os diagnósticos dos organismos internacionais e que orienta os processos de reforma educacional em curso na América Latina e Caribe parece não ter sua fonte em uma suposta astúcia malévola dos intelectuais coletivos do capital internacional, ou nas elites dominantes dos Estados nacionais, senão na articulação de tais interesses à própria lógica de reprodução e acumulação do capital e às necessidades que a ela se apresentam na atual fase em que as relações sociais capitalistas estendem sua teia de dominação sobre amplas atividades da vida social.

CAPÍTULO 3

OS ANTECEDENTES DA REFORMA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Para apreender o significado da Reforma da Educação Profissional no Brasil a partir dos anos noventa, é necessário ter em conta os condicionantes históricos bem como o conteúdo das diversas legislações e reformas educacionais pertinentes, que antecedem imediatamente o período estudado. Esse procedimento permite investigar as relações entre a reforma objeto dessa pesquisa e a política educacional anterior, bem como a articulação delas com a dinâmica que configura as relações sociais do país no período em análise. Trata-se de – com base nas mediações entre economia e política – tentar recompor a teia de elementos determinantes e determinados que ensejou a necessidade e a materialidade da política educacional para a educação profissional e de suas inter-relações com os demais sistemas educativos e com o sistema produtivo.

Com essa finalidade, o capítulo está organizado em três tópicos. O primeiro é dedicado à análise do período tecnocrático dos governos militares (1964 a 1985). No segundo tópico discutimos o período de transição da “Nova República” (1985 a 1990), enquanto que no último focamos as políticas para educação profissional anunciadas pela agenda neoliberal do “Brasil Novo” (1990 a 1994).

3.1 Da Ditadura Militar à transição: a evolução do ensino técnico no período tecnocrático

O golpe militar de 1964 ocorreu em uma situação de embate de projetos nacionais, em que prevaleceram as forças conservadoras e seu projeto de associação interdependente ao capital internacional. Baseado no endividamento externo e na concentração de renda, o regime ditatorial que se instaura promove a centralização do poder, a ampliação da estrutura tecnocrática e o controle sócio-político. São esses os eixos que passarão a nortear as políticas do Estado e é neste entorno que ganha relevância a orientação econômica na educação.

Uma das primeiras medidas da ditadura no campo educacional anunciava o seu distanciamento de projetos de natureza social e popular: ainda em abril de 1964 foi extinto o Plano Nacional de Alfabetização – baseado nas formulações de educadores como Paulo Freire – que tinha por meta a alfabetização de cinco milhões de brasileiros até 1965. No campo específico da formação profissional, a medida inaugural da ditadura já evidenciava sua filiação à tecnocracia: foi a Portaria Ministerial n. 46/64, baixada dois meses após o golpe militar, que tratava de regulamentar as atribuições do Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO).⁵⁴ Entre as funções do PIPMO destacavam-se a especialização, treinamento, aperfeiçoamento e habilitação de mão-de-obra para a indústria, a preparação de pessoal docente, técnico e administrativo para o ensino industrial e de instrutores para o treinamento de pessoal na indústria. Esse programa teve importante atuação na irradiação nacional do método *Training Whithin Industry (TWI)*, para o que contou com a ação da rede federal de Escolas Técnicas e do SENAI. O referido método fora criado durante a Segunda Guerra Mundial, nos EUA, como programa de treinamento rápido de trabalhadores da indústria bélica e foi trazido para o Brasil no âmbito da atuação da Comissão Brasileiro – Americana

⁵⁴ O PIPMO, instituído no governo Goulart pelo Decreto n. 53.324, de 18 de dezembro de 1963, tinha por finalidade o treinamento acelerado da mão-de-obra destinada a suprir as demandas por operários industriais de um esperado processo de desenvolvimento. Criado em caráter provisório, o programa teve o seu formato institucional aproveitado pela ditadura e acabou durando quase duas décadas (CUNHA, 2000, p. 10).

de Educação Industrial (CBAI).⁵⁵ As atividades formativas do PIPMO, tanto os treinamentos desenvolvidos no âmbito das empresas ou nos centros do SENAI e SENAC, quanto os cursos realizados diretamente nas escolas técnicas, estiveram muito relacionados ao adestramento imediato, em curta-duração além de utilizarem material didático que contemplava o estritamente necessário à ocupação imediata de postos específicos de trabalho, inclusive em grandes projetos de infra-estrutura implantados pela ditadura militar (id., ib., p. 10).⁵⁶

Ainda durante a vigência do PIPMO, foi aprovada a Lei n. 6.297, de 15 de dezembro de 1975, que concedia às empresas a possibilidade de dedução do imposto de renda sobre o lucro tributável de um valor equivalente ao dobro das despesas efetuadas em atividades de preparação de mão-de-obra de trabalhadores adultos e jovens, em nível de aprendizagem, qualificação ou especialização técnica. Além de possibilitar a transferência de recursos públicos para as empresas privadas, este mecanismo legal⁵⁷ contribuiu para a funcionalização estrita da formação profissional à racionalidade empresarial (FRIGOTTO, 1993; ROMERO, 1981).

As políticas educacionais pós-64, e entre elas as políticas de formação da classe trabalhadora e do ensino técnico-profissional, receberam forte orientação conceitual das correntes identificadas com as formulações da Teoria do Capital Humano, com a contribuição efetiva de consultores norte-americanos, por meio dos convênios MEC-USAID. A diversificação e expansão do ensino técnico neste período visava ao atendimento da demanda por mão-de-obra qualificada, em função

⁵⁵ A CBAI resultou de um acordo firmado, em 1946, entre o MEC e a *Inter-American Foundation*, órgão vinculado ao governo norte-americano, que previa a colaboração e assistência técnica no campo do ensino industrial. Este acordo, que incluía o desenvolvimento de métodos e técnicas educacionais específicas para o ensino industrial, formação de professores e elaboração de material didático foi renovado por várias ocasiões, até sua extinção pelo governo Goulart, em 1962. No ano seguinte essas atividades foram assumidas pelo PIPMO.

⁵⁶ Entre outros, o PIPMO participou do treinamento de trabalhadores para os pólos petroquímicos do Rio Grande do Sul e da Bacia de Campos (RJ), para a construção da hidroelétrica de Itaipu e para pólos agropecuários e agro-minerais da Amazônia (id., id., p. 12).

⁵⁷ Estes incentivos fiscais foram suspensos pela Medida Provisória n. 161/90, no governo de Fernando Collor de Melo, em razão de denúncias acerca do emprego dos recursos, pelas empresas beneficiadas, em capital de giro e equipamentos de produção.

da conjuntura econômica favorável, sobretudo, no período do chamado “milagre brasileiro”. A preparação estrita da força de trabalho buscava propiciar melhores condições de reprodução do capital pela maior extração da mais-valia, via aperfeiçoamento técnico e controle ideológico. Nesse aspecto, o Estado projeta à escola o papel de contribuir para moldar um condicionamento da força de trabalho, seja pela conteúdo, seja pela disciplina.

3.1.1 A Lei 5.692/71: o fracasso da profissionalização

Essas orientações estiveram presentes na legislação educacional da ditadura, em particular, na Lei 5.540/68, de 28 de novembro de 1968, que tratava da reforma universitária, e na Lei 5.692/71, de 11 de agosto de 1971, que dispunha sobre a organização do ensino de 1º e 2º. graus. Por esta, o antigo ensino primário e o primeiro ciclo do ensino médio foram fundidos no denominado Ensino de Primeiro Grau, etapa de escolarização obrigatória dos 7 aos 14 anos. Já o antigo segundo ciclo do ensino médio, passou a denominar-se Ensino de Segundo Grau e, de acordo com a concepção pragmática e tecnicista da lei, tinha caráter profissionalizante e oferta compulsória estendida a todas as instituições de ensino secundário. Apresentava como justificativa a necessidade de atender aos requisitos do crescimento econômico e do desenvolvimento tecnológico do país, o que exigia, conforme os legisladores, o ataque ao elitismo e ao classicismo da rede educacional e a adequação organizacional e curricular das instituições escolares às necessidades de preparação dos jovens para o ingresso no mercado de trabalho.

A Legislação, em teoria, pretendia articular e unificar, ou pelo menos assim explicitava, o ensino secundário sob a perspectiva profissionalizante, eliminando a distinção entre o ensino profissional e o ensino geral. Conforme o Artigo 5º., parágrafo 1º., da Lei n. 5.692/71,

O currículo pleno terá uma parte de educação geral e outra de formação especial, sendo organizado de modo que: a) no ensino de 1º. grau, a parte de educação geral seja exclusiva nas séries iniciais e predominantemente nas finais; b) no ensino de 2º. grau, predomine a parte de formação especial.

Quanto aos objetivos da formação especial, o parágrafo 2º do mesmo artigo, esclarece que “terá o objetivo de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho, no ensino de 1º. grau, e de habilitação profissional, no ensino de 2º. grau.” Os legisladores partiam do pressuposto de que os alunos ao chegarem ao segundo grau já teriam cumprido, no primeiro grau, uma etapa de sondagem vocacional que lhes permitiria dirigir-se para o profissionalizante, adequado à sua inserção no mercado de trabalho.⁵⁸ Esta concepção mecânica – imediata e direta – da relação entre educação e trabalho trabalhava com a lógica linear que supunha a elevação do percentual de terminalidade dos estudos no nível secundário, de forma a reduzir a demanda por vagas no ensino superior.⁵⁹

No entanto, o argumento explicativo utilizado pelos legisladores e pelo MEC, que concebia a busca pelo ensino superior como decorrente da não profissionalização no ensino médio, revelou-se problemático e insuficiente.

⁵⁸ Para tanto, o Parecer n. 45/72, de 14 de janeiro de 1972, do Conselho Federal de Educação, posteriormente complementado pelo Parecer n. 339/72, definiu o significado e os objetivos da iniciação profissional pretendida, bem como os conteúdos profissionalizantes do ensino de primeiro e segundo graus. Ademais, estabeleceu o mínimo de 2900 horas de atividades escolares, com no mínimo 1200 de conteúdo profissionalizante, para a habilitação profissional de técnico industrial. Estabeleceu, ainda, 130 habilitações técnicas com validade nacional. Já para o caso do auxiliar técnico, seria necessário o mínimo de 2200 horas, das quais 300 com conteúdo profissionalizante, para o que também foi definido um extenso e detalhado conjunto de habilitações.

⁵⁹ Segundo os legisladores, a terminalidade, ou seja, a obtenção por parte do aluno de um benefício ao término do ensino de segundo grau, baseado na possibilidade de desempenhar uma profissão e uma ocupação, constituía um valor intrinsecamente positivo do ensino profissionalizante. Portanto, a justificativa utilizada pelo MEC para sua implantação compulsória partia da suposição que “[...] a maior causa de frustração dos candidatos não admitidos no ensino superior reside na ausência de uma ocupação útil numa idade em que se tornam absorventes as preocupações com o futuro. Só tardiamente, quando não se inclui na exceção dos egressos de cursos técnicos, o jovem descobre que a escola não lhe deu sequer a tão apregoada cultura geral, e apenas o adestrou para um vestibular em que o êxito é função do número de vagas oferecido à disputa. Houvesse ele seguido concomitantemente algo de “prático”, não se deteria nos umbrais da Universidade em busca de uma matrícula como saída de desespero. No mínimo, quando não pretendesse engajar-se de uma vez no trabalho, encontraria neste o apoio financeiro e a estabilidade psicológica para novas tentativas” (Relatório do Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto n. 66.600, de 20 de maio de 1970. In: Ensino de 1º. e 2º. graus. Rio de Janeiro, MEC/CFE, 1971, apud CUNHA, 2000).

Problemático, porque ao atribuir a não incorporação dos jovens ao mercado de trabalho em razão de não haver adquirido uma profissionalização no ensino médio, supunha uma relação direta e imediata entre educação e trabalho, ou seja, resumidamente, havendo formação, haveria emprego. Insuficiente, pois, caso fosse verdadeira, não explicaria a razão pela qual, mesmo aqueles egressos das Escolas Técnicas – portanto, com profissionalização – buscavam o prosseguimento dos estudos no ensino superior.

A nosso ver seria necessário considerar que, no mínimo, a existência de vagas no mercado de trabalho em quantidade e qualidade suficientes, bem como a possibilidade de promoção de mobilidade social em ocupações de nível médio constituem fatores mediadores importantes na análise das expectativas dos jovens em relação ao ensino superior. Portanto, é razoável admitir que os problemas da concepção e aplicação da Lei n. 5.692/71 devem-se, em parte, a não consideração dessas mediações. Pode-se, no entanto, admitir que os efeitos da aplicação da Lei, especialmente a contribuição para a queda de qualidade da rede pública de ensino médio e a expansão da rede privada, cumpriram objetivos não manifestos de elitização e privatização da educação.

Parece-nos que a ausência de recursos de toda ordem necessários à qualidade dos cursos, as flutuações do mercado de trabalho, ou mesmo o aspecto autoritário da legislação, ainda que sejam elementos importantes, são insuficientes para a compreensão das razões da desarticulação educacional provocada pela Lei n. 5.692/71. Tais razões devem ser buscadas, não apenas nesses elementos, que poderiam indicar desacertos ou disfunções na execução da lei mas, sobretudo, em sua funcionalidade a objetivos não explicitados, coerentes com a racionalidade tecnocrática do regime político e do modelo econômico vigentes. O argumento de ingresso dos jovens no mercado de trabalho ao término do ensino secundário era, evidentemente, dirigido aos oriundos das classes trabalhadoras, para os quais o ensino secundário continuaria sendo o nível terminal. Dessa maneira, a legislação procurava estabelecer um mecanismo de contenção da demanda por vagas no ensino superior, ao pretender desviar grande parte da população estudantil, sobretudo a

originária das camadas populares, do ensino secundário diretamente ao sistema produtivo. Todavia, a tecnocracia e o planejamento educacional não poderiam sanar as contradições originadas nas relações sociais de produção, no modelo de desenvolvimento adotado pelo país e em sua forma de inserção na economia mundial. Resulta que, não somente a profissionalização foi um fracasso – o ensino secundário continuou sendo fundamentalmente propedêutico ao ensino superior – como também a expansão econômica não se sustentou para além do limitado período do “milagre brasileiro”.

As dificuldades mencionadas, aliadas a pressões de grupos privados em função da elevação dos custos requeridos pela implantação do ensino profissionalizante, resultaram em medidas que levariam à flexibilização da Lei. Foi nesse contexto que o Conselho Federal de Educação aprovou o Parecer n. 76/75, de 23 de janeiro de 1975, que inicia reafirmando o acerto do princípio da profissionalização do ensino de 2º. grau, contudo, observa que o objetivo da reforma não era o de transformar todas as escolas em “escolas técnicas profissionais”, senão o sistema de ensino, que deveria ser profissionalizante, de forma que as redes pública e privada deveriam atuar, em regime de cooperação e ações coordenadas, para o alcance dessa meta. Ademais, o que é mais importante e substantivo, altera conceitualmente o caráter do ensino profissionalizante que deve ser ministrado, não devendo ser ele específico, pouco flexível ou limitado, senão que o segundo grau deveria oferecer uma educação profissionalizante básica e de caráter mais amplo.

O Parecer n. 76/75, ao regulamentar novas habilitações básicas em paralelo às habilitações técnicas definidas no Parecer n. 45/72, proporcionou uma série de alternativas para a realização de uma “maquiagem” de profissionalização. Essas foram utilizadas tanto pelas escolas das redes públicas estaduais – dada a escassez de recursos disponíveis – quanto pelas escolas privadas – por sua avidez pela maximização dos lucros.

Na prática, os efeitos resultantes da aplicação da política educacional da Lei n. 5.692/71 e dos “remendos” das medidas legais que a complementaram⁶⁰ – além dos já mencionados sobre a escola média pública e privada – manteve o ensino técnico-profissional escolar como atribuição das escolas técnicas, sobretudo as da rede federal, conservando a equivalência ao ensino de nível médio definida pela Lei n. 4.024/61, de 20 de dezembro de 1961 (LDBEN).

Vale destacar que o ensino industrial, apoiado economicamente por acordos internacionais, desde 1946 com a atuação da CBAI e da USAID no período da ditadura, e por financiamentos do Banco Mundial e do BID, conseguiu ao longo dos anos elevar a sua qualidade, ampliar suas instalações e áreas de atuação, ao mesmo tempo em que se aproximava das estruturas empresariais de gestão da força de trabalho e direcionava os seus cursos para atender às demandas mais complexas da formação de mão-de-obra industrial em nível intermediário. Foi também por essa orientação, e no bojo da ação tecnocrática da ditadura que foram criados, em 1978, os Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFET. Essas instituições passaram a desempenhar um papel importante, não somente na educação profissional, mas em toda a estrutura educacional do país e, com o seu desenvolvimento, buscaram constituir-se como modelo institucional alternativo ao ensino superior universitário.

3.1.2 A Origem dos CEFET: uma alternativa ao ensino superior universitário

A intenção de se constituir alternativas ao modelo de ensino superior universitário pode ser localizada na reforma universitária promovida pela Lei n. 5.540/68, que previa a possibilidade de cursos dotados de maior flexibilidade curricular, mais práticos, mais rápidos, mais próximos aos setores empresariais e com ofertas adaptáveis, enfim, às demandas do desenvolvimento.

⁶⁰ A Lei 7.044/82, de 18 de dezembro de 1982, substituiu o termo “preparação para o trabalho”, utilizado na Lei 5.692/71, por “qualificação para o trabalho”, permitindo interpretações que variavam desde a profissionalização estrita ao velho academicismo. A Lei 7.044/82 regulamentou a extinção da obrigatoriedade da profissionalização, o que já ocorria na prática.

A justificativa então apresentada pelo Estado autoritário baseava-se na expansão da produção industrial nacional, que se supunha necessitar da formação acelerada de um elevado contingente de técnicos para suportar as demandas do desenvolvimento anunciado. O chamado “milagre brasileiro” era a expressão de um modelo concentrador de renda que, suportado no plano interno pelo fechamento político e pelo arrocho salarial, consorciava-se no plano externo ao capital internacional, realizando a circulação e valorização dos capitais disponíveis nos círculos financeiros internacionais, por meio de empréstimos tomados a juros flutuantes. Ademais, a base conceptual da proposta educacional estava centralmente informada pela teoria do capital humano, que associava linear e mecanicamente educação, produtividade, crescimento econômico, emprego, salário e distribuição de renda, como variáveis diretamente coordenadas e interligadas por uma relação de causa-efeito.

A partir de 1970, foram empreendidas experiências na implantação de cursos superiores de tecnologia de curta duração, inicialmente em “instituições isoladas, privadas em sua maioria, [que] viam nesses cursos apenas possibilidades para a expansão de suas atividades ... [além de] poderem ser criados sem a necessidade de solicitar autorização prévia ao Conselho Federal de Educação” (BASTOS, 1991, p. 15). Desta forma, a oferta desta modalidade de cursos articula-se com a orientação de expansão do ensino superior privado.

A centralização e o entusiasmo desenvolvimentista do “Brasil Potência” fizeram com que os cursos superiores de tecnologia em diversas habilitações – Construção Civil, Mecânica, Eletrotécnica, Processamento de Dados, Química Industrial, Ciências Agrárias, Administração Rural, Bovinocultura etc. – de curta duração, fossem rapidamente disseminados pelas diversas regiões do país atingindo, ao final dos anos 70, cerca de uma centena e meia de cursos, ofertados por mais de 50 instituições.⁶¹

⁶¹ A avaliação institucional da experiência de implementação dos cursos superiores de tecnologia de curta duração em algumas áreas, nos anos 70, pode ser encontrada BRASIL. MEC/DAU (1978a, 1978b, 1978c).

Realizados em universidades públicas ou privadas, em escolas técnicas ou instituições isoladas de ensino superior, os cursos superiores de tecnologia de curta duração se diferenciavam dos demais ofertados pelo sistema universitário e buscavam se constituir como alternativa ao ensino de 3º grau de graduação plena. Apresentavam um currículo menos denso, mais específico, mais prático e intensivo, de menor duração e com caráter terminal. O técnico de nível superior situar-se-ia entre o técnico de nível médio e o profissional graduado pela universidade e desempenharia funções específicas na produção, na administração e gerência, estando mais ligado às tarefas de execução e gestão, enquanto que aos graduados pelos cursos superiores plenos das universidades estariam reservadas as atividades de concepção, desenvolvimento da ciência e análise crítica da sociedade (id., ib.).

Para além da proclamada intenção de formação de quadros técnicos demandados pela expansão da economia, pode-se inferir que a política de formação de tecnólogos em cursos superiores de curta duração, quer em universidades quer em outras instituições educacionais, intentava resolver ou conformar outras demandas necessárias à sustentação do regime político. Entre tais objetivos estaria a formação e composição de uma tecnocracia de sustentação do aparelho burocrático do regime. Por outro lado, a tentativa de constituir um modelo de ensino superior alternativo ao tradicional também se articulava aos interesses ou necessidades de atenuar a demanda, reprimida e crescente, por ensino superior. A formação de tecnólogos seria uma espécie de válvula de escape, uma medida que intentava desviar a pressão crescente que amplos setores da sociedade exerciam por mais vagas e mais investimentos no ensino superior público visando à democratização do acesso.⁶² Assim, os cursos de curta duração, de menor custo e de qualidade adequada aos requerimentos do modelo de desenvolvimento baseado na importação de pacotes tecnológicos seriam também uma medida de racionalização financeira, uma forma de promover a expansão da oferta de ensino superior com baixa inversão de recursos públicos.

⁶² Nesse aspecto nota-se uma articulação entre as reformas educacionais promovidas pela ditadura, ou seja, tanto a reforma do ensino superior (Lei n. 5.540/68) quanto a do ensino de 1º e 2º graus (Lei n. 5.692/71) orientavam ações que visavam à contenção da demanda à universidade pública e contribuíam para promover a expansão do ensino privado.

Foi nesse quadro de desvio de pressão sobre a expansão de vagas da universidade pública e de construção de alternativas a ela que teve início a experiência das Escolas Técnicas Federais com a oferta de cursos superiores de tecnologia, por meio de uma experiência particular: o curso superior de curta duração em “Engenharia de Operação”, que tivera sua autorização e currículos mínimos fixados ainda na primeira metade dos anos 60 pelo Conselho Federal de Educação.⁶³

Os primeiros cursos de engenharia de operação no Brasil foram criados em instituições privadas em 1965, na Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro, na PUC de Minas Gerais, na PUC de São Paulo e no Instituto Nacional de Telecomunicações de Santa Rita de Sapucaí (MG). Em 1966, com apoio da Fundação Ford, mediante fornecimento de equipamentos e assistência técnica, e com a vinda de professores da Universidade Estadual de Oklahoma – EUA, a Escola Técnica Federal Celso Suckow da Fonseca, do Rio de Janeiro, estabeleceu um convênio com a Escola de Engenharia da Universidade do Brasil (Rio de Janeiro) e passou a oferecer os Cursos de Engenharia de Operação, com especialidades em Mecânica e Eletrônica.

O Decreto-Lei n. 547, de 18 de abril de 1969, flexibilizou a obrigatoriedade desses cursos serem ministrados em Escolas de Ensino Superior de Engenharia, ou em convênio com as mesmas, e estabeleceu em seu artigo 1º que

As Escolas Técnicas Federais mantidas pelo Ministério da Educação e Cultura poderão ser autorizadas a organizar e manter cursos de curta duração, destinados a proporcionar formação profissional básica de nível superior e correspondente às necessidades e características dos mercados de trabalho regional e nacional (BRASIL, 1969a).

⁶³ O Decreto n. 57.057, de 15 de outubro de 1965, autorizou o funcionamento dos Cursos de Engenharia de Operação nas Escolas de Ensino Superior de Engenharia. Os Pareceres n. 60/63 e n. 25/65, do Conselho Federal de Educação, tratam, respectivamente, da aprovação dessa modalidade de curso e da fixação de seu currículo mínimo. A carga horária do curso foi fixada em 2.200 horas, com duração de 3 anos. O Engenheiro de Operação seria um profissional com habilitação para trabalhar diretamente na produção industrial e supervisionar setores especializados da indústria (BASTOS, 1991; NASCIMENTO, 1987).

Em seguida, o Decreto-Lei n. 796, de 27 de agosto de 1969, autorizou especificamente a criação de cursos de Engenharia de Operação nas Escolas Técnicas Federais do Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro. A autorização considerava o possível aproveitamento da estrutura física de laboratórios, oficinas e os recursos humanos existentes naquelas instituições.

No entanto, para a implementação dessas medidas, o Governo Federal recorreu ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. Assinou, em 21 de junho de 1971, o Contrato de Empréstimo Internacional n. 755/BR, que visava à construção de seis “Centros de Engenharia de Operação” junto a seis Escolas Técnicas Federais – as três já mencionadas e também as da Bahia, Pernambuco e São Paulo. O empréstimo, com cronograma de realização até 30 de dezembro de 1975, no âmbito do Acordo MEC/BIRD, previa o aporte de vinte e um milhões de dólares, que seriam destinados à construção e instalação de equipamentos em salas de aula e laboratórios, à preparação de recursos humanos, em nível de graduação e pós-graduação,⁶⁴ e à elaboração de currículos e programas dos cursos a serem implantados (BASTOS, 1998, p. 154).

Efetivamente, apenas a partir de 1974, a Escola Técnica Federal do Paraná (ETFPR) passou a ofertar cursos superiores de curta duração de Engenharia de Operação nas áreas de Construção Civil e Elétrica, acrescentando, a partir do ano seguinte, a oferta para a área de Eletrônica.⁶⁵

Todavia, já na metade da década de 70, ficara evidenciado que as projeções de crescimento econômico e oferta de emprego apresentavam tendência de queda, articulada ao movimento da economia internacional. Ademais, os elevados índices de crescimento do PIB registrados ao final dos anos 60 e início da década de 70, traduzidos como indicadores de rápido desenvolvimento, não lograram a redução das

⁶⁴ No âmbito do citado Acordo, uma delegação composta por 40 professores oriundos das seis escolas técnicas federais citadas e dos quadros do MEC fez curso de mestrado em ensino técnico na Universidade Estadual de Oklahoma – EUA.

⁶⁵ Conforme Parecer n. 1.767/73, de 05 de outubro de 1973, da Câmara de Ensino Superior, do Conselho Federal de Educação, que autorizou o funcionamento, na ETFPR, dos citados cursos.

desigualdades sociais e, pelo contrário, as agravaram de tal forma que produziram, ao final desta mesma década, um quadro de pobreza complexo, crescente e de dimensão alarmante (BALTAR, 1994, p.88). Se tal modelo foi capaz de produzir uma expansão industrial localizada e pontual e incrementar a realização de uma razoável infraestrutura estatal, é também certo que produziu uma dívida externa discutível e impagável e uma pesada herança social (MATTOSO, 1994, p. 522).

Nesse ínterim, os egressos dos diversos cursos superiores de tecnologia passaram a enfrentar dificuldades de colocação no mercado de trabalho, quer pelo escasseamento de vagas, quer pela disputa que se estabelecera entre profissionais egressos dos cursos de curta duração (seja em tecnologia ou em engenharia de operação) e os de graduação plena. Sob a hegemonia destes últimos, diversos conselhos de classe, principalmente os Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), praticaram políticas corporativas de reserva de mercado de trabalho, restringindo as habilitações técnicas ou limitando a atuação profissional dos Tecnólogos e Engenheiros de Operação.

Ademais, os Cursos de Engenharia de Operação com duração de três anos, e os Cursos de Tecnologia, de dois anos em média, criados conforme a concepção de diversificação e barateamento do ensino superior presente na reforma universitária de 1968, acabaram por produzir uma situação de duplicidade e ambigüidade na atuação do MEC: enquanto os Cursos de Engenharia de Operação, ministrados nas Escolas Técnicas Federais eram supervisionados pelo Departamento de Ensino Médio (DEM), os Cursos de Tecnologia se situavam no âmbito da Divisão de Assuntos Universitários (DAU).

Essa situação de imprecisão e dualidade de regulamentação foi analisada por uma Comissão de Especialistas, nomeada pelo MEC em 1972, com vistas a propor alternativas ao ensino de engenharia no país, em suas diversas modalidades. Em 1974, foi designada outra comissão, para analisar a proposta específica de transferir os cursos de engenharia de operação para as universidades, o que acabou não sendo recomendado por essa comissão. É daí que brota a idéia de transformar as instituições que então ministravam estes cursos, ou seja, as Escolas Técnicas

Federais do Paraná, Rio de Janeiro e Minas Gerais, em um modelo diferenciado e isolado de instituição.⁶⁶

Depois de uma série de experiências⁶⁷ e determinações legais,⁶⁸ buscou-se, então, contornar o impasse com a extinção, em 1977, dos cursos de engenharia de operação⁶⁹ e com a transformação, em 1978, das Escolas Técnicas Federais do Paraná, Rio de Janeiro e Minas Gerais em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET)⁷⁰. Os cursos de engenharia de operação, até então ofertados por aquelas instituições, foram extintos⁷¹ e os CEFET passaram a ministrar uma nova habilitação, os cursos de engenharia industrial, de duração plena.

O Curso de Engenharia Industrial, com cinco anos de duração, visaria à

formação de um profissional habilitado por uma formação *predominantemente prática*, necessária à condução dos processos industriais, à *gerência ou supervisão* das indústrias, à direção da aplicação da mão-de-obra, às técnicas de utilização e manutenção dos equipamentos, enfim, às *atividades normais ou de rotina* das indústrias (NASCIMENTO, 1987, p. 48, sem grifos no original).

⁶⁶ “A consideração da experiência estrangeira e o conhecimento pormenorizado de fatos concretos relacionados com o funcionamento das Escolas de Engenharia de Operação em nosso país, convenceram essa comissão de que não seria boa solução escolher entre alternativas a de transferir os referidos cursos para as universidades e faculdades. Com efeito, faculdades e universidades são instituições de ensino com características que devem marcar uma boa escola de engenharia. Assim, a comissão conclui pela conveniência de sugerir que as escolas de engenharia de operação, existentes ou futuras, quando diretamente subordinadas ao MEC e vinculadas ao DAU, constituíssem entidades isoladas” (Relatório da Comissão instituída pela Portaria n. 441/74, apud NASCIMENTO, 1987).

⁶⁷ Dentre essas, a criação, em 1976, do Centro de Educação Tecnológica da Bahia (CENTEC), instituição destinada a “ministrar exclusivamente cursos de formação de tecnólogos” (BASTOS, 1998, p. 154).

⁶⁸ Sobretudo a Resolução n. 48/76 do Conselho Federal de Educação, que tratou da definição de uma nova concepção para o ensino de engenharia no país (BRASIL, 1976b).

⁶⁹ Conforme Resolução n. 05/77 do Conselho Federal de Educação (BRASIL. MEC/CFE, 1977b).

⁷⁰ Conforme Lei n. 6.545, de 30 de junho de 1978 (BRASIL. MEC/CFE, 1978).

⁷¹ Ao final dos anos de 1970, a experiência dos cursos de engenharia de operação foi encerrada pelo MEC, ocorrendo também a desativação da maioria dos cursos superiores de curta-duração. As instituições que haviam adotado aqueles cursos, entre elas algumas universidades federais e escolas técnicas federais, tiveram que proceder às diversas políticas de ajuste e acomodação, para permitir a extinção de diversos cursos de tecnologia e a adaptação de currículos e de discentes a novos cursos. Os profissionais egressos dos diversos cursos extintos foram entregues à própria sorte, buscando o reconhecimento e validação de seus diplomas junto aos órgãos classistas ou a complementação curricular que lhes permitisse o pleno exercício profissional.

Observa-se, portanto, que os cursos de engenharia industrial a serem oferecidos pelos CEFET, por seu caráter predominantemente prático, gerencial e aplicado, ainda que recuperassem o aspecto de duração plena, similar aos cursos de engenharia oferecidos por universidades e faculdades, diferenciavam-se desses últimos, mais focados na concepção e na pesquisa. Evidenciava-se, assim, o caráter específico e restrito do ensino superior a ser desenvolvido nos CEFET. A Lei n. 6.545 de 30 de junho de 1978, que criava os Centros Federais de Educação Tecnológica de Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro,⁷² estabelecia os objetivos destas novas instituições:

- I – ministrar ensino em grau superior:
 - a) de graduação e pós-graduação, visando à formação de profissionais em engenharia industrial e tecnólogos;
 - b) licenciatura plena e curta, com vistas à formação de professores e especialistas para as disciplinas especializadas no ensino de 2º grau e dos cursos de formação de tecnólogos;
- II – ministrar ensino de 2º grau, com vistas à formação de auxiliares e técnicos industriais;
- III – promover cursos de extensão, aperfeiçoamento e especialização, objetivando a atualização profissional na área técnica industrial;
- IV – realizar pesquisas na área técnica industrial, estimulando atividades criadoras e estendendo seus benefícios à comunidade mediante cursos e serviços.

A experiência dos CEFET foi objeto de uma primeira avaliação institucional, realizada pelo Grupo de Trabalho específico nomeado pelo MEC, por meio da Portaria Ministerial n. 698, de 15 de dezembro de 1981.⁷³ O relatório da

⁷² A inexistência de condições físicas na Escola Técnica Federal de Pernambuco, a antecipação da criação do Centro de Educação Tecnológica da Bahia – CENTEC (Lei 6.344, de 06.07.76) destinado exclusivamente à formação de tecnólogos, o que desaconselhava a duplicação de esforços nessa direção e, por esta mesma razão, em São Paulo, a oferta de cursos de engenharia de operação e cursos superiores de tecnologia por outras instituições de ensino superior foram razões que contribuíram para a não implantação da proposta dos “centros de engenharia de operação” nas Escolas Técnicas Federais da Bahia, Pernambuco e São Paulo, conforme previsto inicialmente nos termos do Acordo MEC/BIRD. Esta foi uma das razões que determinaram a não transformação, naquela ocasião, destas escolas técnicas em CEFET.

⁷³ Duas outras avaliações institucionais foram realizadas, da mesma forma, por Grupos de Trabalho específicos nomeados pela Portaria MEC/SESU n. 68 de 15.05.86 e pela Portaria Ministerial n. 067 de 26.11.91.

avaliação apontou uma série de dificuldades enfrentadas no processo de implantação das novas instituições, entre elas:

- as necessidades de adaptações das estruturas físicas, da capacitação de recursos humanos, da elaboração de novos estatutos, composição e constituição dos órgãos diretivos;
- a introdução e extinção dos cursos de engenharia de operação;;
- ausência de legislação regulamentadora e indefinição institucional quanto ao órgão supervisor dos CEFET;
- o processo de implantação da nova habilitação em engenharia industrial, implicando indefinições curriculares e de delimitação das atribuições profissionais;

Em atendimento às recomendações do Relatório de Avaliação dos CEFET, apresentado pelo GT no início de 1982, foi editado o Decreto n. 87.310, de 21 de junho de 1982, que tratava da regulamentação dos CEFET de Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro, além de definir com maior rigor os objetivos e características destas instituições, conforme indicado a seguir:

- I – Integração do ensino técnico de 2º grau com o ensino superior;
- II – ensino superior como *continuidade* do ensino técnico de 2º grau, *diferenciado do sistema de ensino universitário*;
- III – acentuação na *formação especializada*, levando-se em consideração tendências do *mercado de trabalho* e do desenvolvimento;
- IV – atuação exclusiva na área tecnológica;
- V – formação de professores e especialistas para as disciplinas especializadas do ensino técnico de 2º grau;
- VI – realização de *pesquisas aplicadas e prestação de serviços*;
- VII – *estrutura organizacional adequada* a essas peculiaridades e aos seus objetivos (sem grifos no original).

Observa-se, como grifado, que a concepção que norteia a organização e objetivos das novas instituições é a *diferenciação* em relação ao modelo de ensino

superior universitário, pretendendo constituir-se como um sistema alternativo a este, voltado para a *formação específica, especializada* na área tecnológica, desenvolvendo *pesquisa aplicada e prestação de serviços*, para o que se requeria uma estrutura organizacional *adequada*.

Ademais, o objetivo de desenvolver o ensino superior como continuidade do ensino técnico de 2º grau, estabelece uma perspectiva de integração vertical, ou hierarquização interna, do processo educacional na instituição CEFET. A concepção de que o ensino técnico profissional de nível médio e o ensino tecnológico de nível superior constituem âmbito específico a ser desenvolvido paralelamente, com estrutura curricular, organizacional e de gestão próprias e diferenciadas daquelas estabelecidas no sistema educacional geral, tanto na etapa da escolarização de nível médio, quanto no ensino superior universitário, denotam a persistência e reafirmação do princípio pedagógico calcado na dualidade. A discussão sobre esta questão será aprofundada adiante, quando da análise do desenvolvimento do modelo CEFET.

Conclui-se, portanto, que a origem dos CEFET, ainda que formalmente uma década após a edição da Lei de Reforma Universitária de 1968, articula-se aos objetivos preconizados por ela, sobretudo no que tange à racionalização dos custos, à centralização organizacional, à especialização ou departamentalização dos conteúdos curriculares e à aproximação da gestão ao setor empresarial, pelo intercâmbio da prestação de serviços e realização de pesquisas dirigidas.

3.2 A Nova República: clientelismo e ambigüidade na política educacional

Os processos de distensão e de abertura política, que ocorreram a partir dos governos militares de Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985), estão estreitamente ligados ao esgotamento econômico, social e político do regime. Do ponto de vista econômico, o país saíra do “milagre” econômico para a “década perdida”. Do ponto de vista social, a reorganização dos movimentos sindicais e

de trabalho, de políticas públicas com caráter social e de efetiva democratização da sociedade.

Esses movimentos confluíram para a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, em 1986. Efetivamente, a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, talvez tenha sido o que de mais importante houve no período de transição controlada do governo Sarney. No entanto, a Constituinte foi um processo de conservação e mudança e no contexto da transição conciliadora pactuada, como analisa NEVES(1994), no caso da educação, os seus resultados expressaram igualmente conquistas e retrocessos sociais, vitórias e derrotas pontuais, tanto de progressistas quanto de conservadores.

A análise detalhada das políticas educacionais do período não constitui objeto desta pesquisa. De modo atender de nossos objetivos, nos limitaremos a uma breve referência ao Programa de Expansão do Ensino Técnico – PROTEC, lançado em 1986, e, em seguida, faremos uma discussão sobre a redefinição ocorrida nos anos de 1980, quanto às prioridades relativas ao financiamento das políticas educacionais por parte dos organismos internacionais.

3.2.1 O PROTEC

O PROTEC prometia a instalação de 200 escolas técnicas e agrotécnicas de 1° e 2° graus, em cidades espalhadas pelo interior do país. Para a melhoria e expansão do ensino técnico no país, o PROTEC contou com recursos no valor de 74,5 milhões de dólares, provenientes do Contrato de Empréstimo Internacional n. 2366-87, assinado junto ao Banco Mundial.

O programa acenava com a diversificação das habilitações profissionais, prevendo inclusive terminalidade em nível de primeiro grau, e um processo de interiorização do ensino profissional no país mediante a descentralização e regionalização com a instalação de novas escolas em cidades de menor porte que

seriam selecionadas pelos critérios de demanda e oferta educacional do município, localização preferencial em áreas de ação de projetos voltados ao desenvolvimento regional, atividade econômica predominante e disponibilidade de contrapartida financeira por parte do município (BRASIL. MEC, 1986).

Na verdade, em que pesem os objetivos e critérios anunciados, o programa foi desenvolvido fundamentalmente mediante convênios, firmados entre o Ministério da Educação, escolas técnicas e prefeituras. Atuou principalmente na ampliação e reaparelhamento de escolas existentes e por convênios que visavam ao ensino de 1º. grau, praticamente não tratando da construção de novas escolas e da instalação ou ampliação dos cursos técnicos de 2º grau. Ao final do Governo Sarney, apenas 16 novas escolas haviam sido instaladas.⁷⁶

É importante situar, contudo, que desde meados da década de 1980, coincidindo com o período de financiamento ao PROTEC, já se evidenciavam alguns elementos da agenda internacional orientados a partir dos governos conservadores de Thatcher e Reagan e da ação dos organismos internacionais, que iriam informar as reformas estruturais e as políticas sociais recomendadas aos países do Terceiro Mundo. Nesse aspecto, o tema da redefinição do papel do Estado, que se materializaria somente nos anos de 1990, já se fazia presente no I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – 1986-1989, lançado pelo governo Sarney em junho de 1986:

Este governo parte da tese de que cabe ao setor privado o papel de destaque na retomada do crescimento. O Estado retorna, portanto, às suas funções tradicionais, que são a prestação dos serviços públicos essenciais e as atividades produtivas estratégicas para o desenvolvimento nacional de longo prazo e complementares à iniciativa privada.

Estas prioridades exigem reformas profundas na organização e nos métodos do setor público, a fim de redefinir a participação do Estado nesta nova etapa de desenvolvimento. A reforma do setor público é, assim, meta estratégica deste plano e, ao mesmo tempo, condições de realização dos demais objetivos de retomada do crescimento e combate à pobreza (BRASIL, 1986, p.9).

⁷⁶ Para aprofundamento da discussão sobre o PROTEC ver: FRIGOTTO & CIAVATTA (1991); CIAVATTA(1988).

No que diz respeito às políticas educacionais, a influência neoliberal se fará sentir sobretudo na mudança do enfoque dos projetos financiados com recursos dos organismos internacionais. No tópico a seguir, examinaremos brevemente este deslocamento e sua incidência nas políticas educacionais brasileiras nas décadas de 1970 e 1980.

3.2.2 Redefinição do conceito de desenvolvimento e influência dos organismos internacionais sobre as políticas educacionais

Com a retração do ciclo de expansão econômica do pós-guerra e a crise do início dos anos 1970, a cooperação técnica e financeira às políticas sociais dos países do chamado Terceiro Mundo, que desde os anos 50 vinha sendo conduzida no âmbito dos acordos econômicos bilaterais entre governos, passou a ser preferencialmente realizada por meios de convênios e acordos firmados entre essas nações e instituições internacionais como o BIRD, o BID e o FMI, sob significativa influência do governo norte-americano. Esta mudança refletia a redefinição do conceito de desenvolvimento, já que o modelo econômico concentrava os benefícios nas economias centrais e agravava a situação de pobreza e exclusão nas economias periféricas. As políticas desenvolvimentistas e “integradoras” foram redefinidas e redirecionadas, no sentido de manter sob controle o crescimento da pobreza nos países periféricos. Conforme discurso do então Presidente do Banco Mundial, as políticas de controle e alívio da pobreza haviam passado a constituir não somente “um objetivo moral mas, antes de tudo, um imperativo político”⁷⁷ para resguardar a estabilidade mundial. Dessa forma, a “cooperação” aos países em desenvolvimento passou a ser realizada por meio de empréstimos e financiamentos negociados junto às agências internacionais para projetos e programas específicos, em regime de co-participação, para os quais, a forma mais comum, exigia a contrapartida de 50% dos recursos próprios do país candidato, além do compromisso de atendimento de certas

⁷⁷ Discurso de Robert McNamara, pronunciado em Nairobi, em 1972, apud FONSECA (1996).

condicionalidades macroeconômicas e de diretrizes setoriais, considerados pré-requisitos para a concessão dos créditos. Foi sob esse marco conceitual e conjuntural que o Banco Mundial, ao início dos anos 1970, implementou sua participação no financiamento das políticas educacionais brasileiras (FONSECA, 1996, p. 230).

No que se refere ao financiamento de políticas setoriais educacionais, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional definiram duas diretrizes principais para a concessão de créditos: os projetos deveriam vincular as ações educativas à política de desenvolvimento conduzidas pelo Banco para a comunidade internacional e, prioritariamente, deveriam constituir política compensatória de alívio à pobreza (BIRD/FMI, 1988).

Essas orientações acabaram por produzir um deslocamento das prioridades do Banco que, no caso brasileiro, ao início dos anos 1970 tinham dado apoio ao ensino técnico e profissionalizante.⁷⁸ Ao final da década, a ênfase deslocou-se para a educação primária,

doravante considerada a mais apropriada para assegurar às massas um ensino mínimo e de baixo custo, para a consecução das novas diretrizes de estabilização econômica que o Banco irá intensificar no decorrer da década de 80: primeiramente, enquanto medida de caráter compensatório para “proteger ou aliviar os pobres” durante períodos de ajustamento. Em segundo lugar, enquanto fator de controle do crescimento demográfico e de aumento da produtividade das populações mais carentes (FONSECA, 1996, p. 232).

Nesse contexto de redefinição de prioridades, o Banco Mundial produziu três relatórios sobre o sistema educacional brasileiro: sobre o ensino de primeiro grau (1986), sobre o ensino de segundo grau (1989) e sobre o ensino superior (1991). Para o nosso estudo, interessa mais de perto o relatório sobre o ensino

⁷⁸ Conforme vimos anteriormente, tanto para o caso da implantação da Reforma do Ensino de 1° e 2° graus (Lei 5.692/71) quanto para a implantação dos “centros de engenharia” nas escolas técnicas, posteriormente transformadas em CEFET (cf. Contrato de Empréstimo Internacional n. 755-BR, de 1971, MEC/BIRD).

secundário, *Brazil: issues in secondary education*, de agosto de 1989. Após detalhada descrição do sistema escolar nacional e das razões que determinam, segundo o Banco, a ineficiência e ineficácia da escola pública brasileira, o relatório se concentra no “fracasso” das políticas para o ensino médio e apresenta um conjunto de orientações de políticas educacionais dirigidas especialmente para a descentralização da gestão educacional, a introdução de testes padronizados para a avaliação de rendimento escolar dos alunos, o incentivo financeiro diferenciado conforme o rendimento escolar de cada unidade escolar e o incremento gradativo de matrículas na rede privada de ensino médio, via custeio de bolsas pelo governo (BANCO MUNDIAL, 1989).

O Banco apontou críticas à “baixa equidade” dos sistemas educativos nacionais, observando que o custo médio anual por aluno das Escolas Técnicas Federais era muito elevado, se comparado ao mesmo indicador para as outras escolas públicas estaduais e municipais de ensino médio.⁷⁹ Dentre as recomendações do Banco, constava a cobrança de anuidades e/ou taxas escolares, seja mediante a implantação do sistema de crédito educativo para atender a alunos carentes, seja por meio do pagamento direto pelos alunos, conforme o nível de renda familiar.

ZIBAS chama a atenção para o “arcabouço teórico nitidamente neoliberal” do relatório do Banco Mundial:

As sugestões estão claramente baseadas em teorias econômicas que atribuem apenas ao mercado o papel de controlar e regular o funcionamento da atividade social. Em consequência, pressupostos básicos da Teoria do Capital Humano são revigorados e perpassam toda a análise, sendo estabelecida, por exemplo, uma relação direta entre a produtividade industrial, nível educacional de mão-de-obra e salário (ZIBAS, 1992, p. 496).

⁷⁹ Conforme os cálculos econômico-financeiros do Banco Mundial, a despesa média anual por aluno das escolas técnicas federais era da ordem de 1700 dólares, enquanto que para as demais escolas estaduais de segundo grau esta média situava-se em torno de 250 dólares por ano (BANCO MUNDIAL, 1989).

Ainda assim, não obstante a prioridade conferida ao ensino fundamental, é importante verificar que entre 1970 e 1992 o Banco Mundial apoiou, em regime de co-financiamento com o governo brasileiro, cinco projetos junto ao Ministério da Educação, três deles voltados diretamente ao ensino técnico, conforme pode ser verificado no Quadro 3.

QUADRO 3. Projetos educacionais financiados pelo Banco Mundial no Brasil (1970-1992)

| Projeto No. | Período | Objetivo | Ações principais |
|--------------------|----------------|---|--|
| 755-BR | 1971-1978 | - Melhoria e expansão do ensino técnico, industrial e agrícola | - desenvolvimento de metodologias de ensino agrícola Segundo o modelo norte-americano escola-fazenda; - reforma de escolas técnicas industriais e de escolas agrícolas, ampliação e construção de novas unidades; - criação de "centros de engenharia" mediante a implantação, nas escolas industriais, de cursos pós-secundários, destinados à formação de engenheiros de operação. |
| 1067-BR | 1974-1979 | - Apoio à implantação da reforma de ensino de 1º e 2º. graus (Lei No. 5.692/71) | - cooperação técnica às Secretarias Estaduais de Educação (N e NE) para o desenvolvimento de sistema de gestão e planejamento; - construção e equipamento de centros de ensino profissionalizante básico. |
| 1867-BR | 1980-1987 | - Melhoria e expansão do ensino de primeiro grau | - melhoria e acesso ao ensino primário em municípios do meio rural da região nordeste (Projeto Nordeste I). |
| 2366-BR | 1983-1990 | - Melhoria e expansão do ensino técnico | - reforma e ampliação de escolas de ensino industrial e ensino agrícola. |
| 2412-BR | 1984-1992 | - Melhoria e expansão do ensino fundamental | - melhoria e acesso ao ensino primário em municípios do meio rural das regiões norte e centro-oeste; |

Fonte: elaboração própria, com base em FONSECA, 1996.

Ao início da década de 1990, conforme a diretriz prioritária de equidade e de políticas sociais compensatórias, o financiamento do Banco Mundial às políticas educacionais brasileiras se concentrou na educação primária. Nesse aspecto, foram apoiados seis projetos, em âmbito estadual (São Paulo, Paraná, Minas Gerais e

Espírito Santo) ou regional (Nordeste II, compreendendo os Estados de Pernambuco, Ceará, Maranhão e Sergipe; e, Nordeste III, envolvendo os Estados do Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Bahia). Estes projetos, que tiveram a primeira aprovação em 1991 para o do Estado de São Paulo, estão voltados principalmente para as quatro primeiras séries do ensino fundamental. DE TOMMASI (1996) desenvolve uma discussão sobre as linhas de ação, estratégias, objetivos e prioridades do Banco Mundial no Brasil no setor educacional, apresenta um quadro geral sobre os citados projetos e uma análise mais detalhada sobre os casos de Minas Gerais e Nordeste II. A autora conclui que os referidos projetos se situam no âmbito de um modelo de reforma educacional imposto ao país,

centrado na prioridade para a educação básica, na busca da maior produtividade do sistema através da definição das prioridades de investimento que respondem a análises de custos/benefícios, na descentralização, no fortalecimento da autonomia da escola, na ênfase em “insumos” pedagógicos e em tecnologias educativas, na introdução dos valores de mercado através de formas de competição entre as escolas e entre os professores (DE TOMMASI, 1996, p. 221).

A decisão por estes projetos demonstrava a sintonia entre o debate interno e a agenda internacional. Buscava-se atender à determinação constitucional de “eliminar o analfabetismo e universalizar a educação fundamental”.⁸⁰ Ao mesmo tempo, atentava-se para o objetivo de “satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos” estabelecido na Declaração Mundial sobre Educação para Todos, da qual o Brasil foi signatário, resultante da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em março de 1989, na cidade de Jomtien, Tailândia (UNICEF, 1991). No ano seguinte, as resoluções de Jomtien foram referendadas no Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, promovido pelas Nações Unidas, no qual os países signatários assumiam os compromissos de universalizar “ensino fundamental para crianças, alfabetização e educação continuada não-formal para jovens e adultos” (NAÇÕES UNIDAS, 1990, p. 155).

⁸⁰ Cf. Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal de 1988.

3.3 “Brasil Novo”: o anúncio da agenda neoliberal

Conforme VIEIRA, em matéria de política educacional o “Brasil Novo” de Collor, não somente manteve, mas aprofundou a herança do clientelismo herdado da “Nova República” de Sarney. Além disso, reeditou o discurso redentor com uma nova marca – o da “educação espetáculo”, em que ao estilo pomposo e retórico do novo governo se anunciava o valor estratégico da educação para arrancar o país do atraso e alçá-lo à modernidade. Porém, ressalta a autora, entre o proposto e o realizado, há um grande hiato. O Governo Collor, em matéria de política educacional, foi um período de muito discurso e pouca ação (VIEIRA, 2000, p. 90).

3.3.1 A velha retórica salvacionista na promessa da modernização

O primeiro programa do governo Collor na área educacional foi lançado em setembro de 1990, e se relacionava aos compromissos firmados na Conferência Mundial sobre Educação para Todos. Trata-se do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), que apresentava a ousada meta de “reduzir em setenta por cento o contingente de analfabetos do país” até o final do governo. No estilo bombástico do “vencer ou vencer”, o “Brasil Novo” declarava “guerra total” a um “problema crônico” nacional: o analfabetismo. No lançamento do programa o presidente proclamou: “estaremos condenados à estagnação e ao atraso se não iniciarmos imediatamente uma guerra total ao desconhecimento, uma guerra que modifique o perfil educacional de nossa gente”.⁸¹

É importante considerar que o sentido geral que fundamentou o discurso oficial no governo Collor foi o de anúncio da agenda neoliberal, que será posta em prática a partir de seu governo e do governo subsequente de Cardoso, que lhe dará continuidade e forma explícita, na definição e implementação da reforma de Estado e das políticas públicas, dentre elas a política educacional.

⁸¹ Citado em VIEIRA, 2000, p. 94.

Na divulgação da agenda neoliberal, exerce importância fundamental o discurso sobre a modernização do país e sobre a sua inserção na economia global. O discurso dominante, atribuía ao gigantismo do Estado e ao fechamento da economia nacional as razões principais do atraso e subdesenvolvimento do país. De acordo com esse ideário, para alcançarmos o Primeiro Mundo e chegarmos à modernidade duas decisões se impunham: a superação da ineficiência do Estado⁸² e a reestruturação competitiva da economia. Com relação a este último aspecto, além de promover a abertura comercial pela liberação de extensa lista de produtos de importação e de redução das tarifas aduaneiras para a entrada de produtos estrangeiros, o governo federal lançou em junho de 1990, com apoio da Confederação Nacional da Indústria CNI, o Programa Brasileiro de Qualidade e Competitividade (PBQP) e, em setembro do mesmo ano, o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria Brasileira (PACTI), além do Programa de Competitividade Industrial (PCI), lançado em fevereiro do ano seguinte.⁸³

É a esse discurso que se conectam os três eixos – privatização, desregulamentação e flexibilização – norteadores das reformas estruturais anunciadas por Collor, em sintonia com a hegemonia do pensamento neoliberal dominante no plano internacional. Estes eixos articularão a reforma do Estado e informarão as políticas públicas do período.

3.3.2 A proposta de instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e o processo de “Cefetização”

Nesse contexto, o Governo Federal promoveu, a partir de março de 1990, a Reforma Administrativa, pela qual se anunciava a “necessária” reestruturação do aparelho de Estado, visando sua modernização. No âmbito específico da educação,

⁸² O ataque de Collor ao Estado foi objeto da ação sistemática de medidas provisórias que trataram da extinção de órgãos públicos, da demissão e disponibilidade de servidores, da alienação de imóveis e bens da União e de um amplo programa de privatização de empresas estatais.

⁸³ De acordo com a formulação presente no documento de lançamento do PBQP, “A inserção do Brasil no contexto das economias mais desenvolvidas é função da capacidade de modernização da indústria, ao lado de profundas transformações que contemplem, entre outros aspectos, a redução da participação do Estado na atividade produtiva, um amplo processo de desregulamentação da economia, e também a busca de maior eficiência do aparelho governamental” (BRASIL, 1990).

foi criada a Secretaria Nacional de Educação Tecnológica do Ministério da Educação (SENETE/MEC). Na definição das metas e ações governamentais, caberia a esta secretaria “subsidiar as instituições de Educação Tecnológica na implementação de ações concretas, levando em consideração a evolução científica e tecnológica, com reflexos no mundo do trabalho, dentro da visão atual e prospectiva da realidade” (BRASIL.MEC, 1992a). Conforme a concepção do Ministério da Educação,

A Educação Tecnológica guarda compromisso prioritário com o futuro, no qual o conhecimento vem se transformando no principal recurso gerador de riquezas, seu verdadeiro capital e exigindo, por sua vez, uma renovação da escola, para que se assuma seu papel de transformadora da realidade econômica e social do país (BRASIL. MEC/SENETE, 1991, p. 57).

Ressurge, no discurso governamental, a velha retórica da educação redentora dos males sociais, uma visão messiânica que desconsidera as determinações estruturais e as mediações que articulam o papel da educação como agente de transformação social. A retórica do valor econômico da educação é acompanhada, agora em sua roupagem neoliberal, dos paradigmas da competitividade e da modernização o que, no campo das políticas educacionais, passou a orientar a aproximação das instituições do ensino técnico ao mundo empresarial, sobretudo, pela recomendação de que tais instituições deveriam adotar o modelo de gestão da iniciativa privada, dotado de flexibilidade e operacionalidade no âmbito da lógica mercantil.

Foi a partir dessa perspectiva e no âmbito do discurso de valorização da produção científica e tecnológica como veículo da modernização do país que várias Escolas Técnicas Federais passaram a reivindicar sua transformação em Centros Federais de Educação Tecnológica.⁸⁴ O modelo institucional dos CEFET foi considerado, no discurso governamental, o mais adequado aos novos requerimentos

⁸⁴ Para o aprofundamento da discussão sobre as políticas para a educação profissional no período de Sarney a Collor e, particularmente, sobre a questão da “cefetização” ver RAMOS (1995).

quanto à formação, em nível técnico e tecnológico, de profissionais flexíveis e dotados de capacidade de adaptação e iniciativa diante dos desafios da globalização e das transformações do mundo do trabalho.⁸⁵

O movimento de transformação das Escolas Técnicas Federais em CEFET, processo conhecido sob o nome de “cefetização”, acabou sendo incorporado por outra proposta de maior dimensão, apresentada em 1991 pela Secretaria Nacional de Educação Tecnológica do Ministério da Educação, com participação da Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República: a constituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica, um sistema de ensino paralelo ao sistema nacional e regular de educação, com gestão e objetivos específicos.⁸⁶

O Sistema Nacional de Educação Tecnológica proposto teria composição abrangente. Os CEFET constituiriam seu núcleo organizacional, ao qual se articulariam as demais instituições públicas de ensino técnico-profissional mantidas pelo setor federal, estadual e municipal (escolas técnicas e agrotécnicas), universidades e escolas isoladas de ensino de engenharia, organizações geridas pelo setor empresarial (sobretudo as do Sistema S), e instituições particulares envolvidas com ensino técnico.

Para a coordenação do Sistema previa-se um organismo específico e paralelo ao Conselho Nacional de Educação: o Comitê Nacional de Política de Educação Tecnológica, composto por representantes do MEC, dos CEFET, Escolas Técnicas e Agrotécnicas, Secretaria de Ciência e Tecnologia, CNPq, FINEP, Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional da Agricultura,

⁸⁵ Ao final da década de 1980, algumas ETF, dentre as quais as Escolas Técnicas Federais da Bahia, Campos, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Pelotas, Pernambuco e Rio Grande do Norte haviam formalizado junto ao MEC reivindicação de transformação em CEFET. Ao apagar das luzes do governo Sarney, a ETF do Maranhão foi transformada em CEFET. As outras reivindicações foram postergadas e seriam objeto da discussão mais ampla que se chamou “cefetização”, exceto a incorporação do Centro de Educação Tecnológica da Bahia (CENTEC) pela ETF da Bahia e a transformação desta última em CEFET, em 1993.

⁸⁶ A elaboração da proposta contou com os trabalhos da Comissão Especial designada pela Portaria Interministerial n. 122, de 27 de março de 1991 – MEC / MEFP / SCT-PR, encarregada de estudos e proposição de alternativas necessárias à adequação da educação tecnológica ao processo de modernização do país.

Sistema S e entidades e associações profissionais. Este Conselho coordenaria as políticas desenvolvidas nacionalmente no âmbito da educação tecnológica nas seguintes modalidades:

- a) formação profissional ocupacional: dirigida a adolescentes e adultos, independente de escolaridade prévia, destinada a oferecer formação específica para o exercício de uma ocupação;
- b) educação prática em nível de primeiro grau: modalidade específica que integra uma formação prática ao currículo do ensino de primeiro grau;
- c) cursos técnicos de nível médio: oferecidos nos CEFET, Escolas Técnicas e Agrotécnicas e escolas de segundo grau que trabalham com o ensino técnico-profissional;
- d) formação tecnológica: de nível superior, diferenciada do modelo universitário, destinada à formação de tecnólogos em atividades específicas, em que se valoriza o componente técnico e aplicado, em detrimento da formação científica e geral.
- e) formação superior: modalidade oferecida pelas universidades, nos cursos plenos de engenharia (BRASIL. MEC/SENETE, 1991, p. 9).

Dessa maneira, a proposta do MEC, na medida em que definia uma estrutura de educação tecnológica específica e paralela, se colocava em sentido oposto à concepção do sistema nacional de educação, presente no projeto de LDBEN que se encontrava em discussão no Congresso Nacional e que previa a integração e articulação dos níveis e modalidades educacionais em um sistema único, dando-lhe uma dimensão de totalidade.⁸⁷ Nesse contexto, segundo KUENZER (1994), a proposição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica se constituía em mais um momento da recorrente e difícil superação da dualidade estrutural da educação brasileira.

⁸⁷ Para a análise do processo de discussão da LDBEN ver SAVIANI (1997).

É importante observar, contudo, que a proposição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica, como iniciativa estratégica inserida no processo de modernização e de desenvolvimento do país, se articulava ao ideário neoliberal que em âmbito internacional passara a exercer importância significativa sobre as orientações das políticas educacionais. Veja-se, por exemplo, a proximidade com as concepções dos já citados diagnósticos *The dividends of learning* (BANCO MUNDIAL, 1990) e *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1992) ou ainda com as recomendações contidas no relatório *Brazil: issues in secondary education* (BANCO MUNDIAL, 1989). Assim, é possível concordar com ZIBAS (1992), KUENZER (1994) e NEVES (1994) para quem estas iniciativas estavam inseridas no contexto de hegemonia das políticas neoliberais. Nessa situação, se apresenta ao capital a necessidade de atualizar e revigorar a teoria do capital humano como formulação explicativa da mobilidade social e do desenvolvimento nacional.

No contexto de redefinição do papel do Estado, o discurso governamental ressaltava a importância da política educacional articular-se “adequadamente a iniciativa privada”, como também da necessidade de um “Estado menor, mais ágil e bem informado, com alta capacidade de articulação e flexibilidade para ajustar suas políticas”. De acordo com NEVES (1995), ao lado do discurso da flexibilização e da racionalização, a ação governamental conduzia-se pelo intervencionismo centralizador e autoritário. No entanto, segundo SADER (1999), o discurso da “redução” da presença do Estado, ao lado do exercício discricionário do poder executivo, antes que contradição, é, na realidade, característica do perfil nitidamente neoliberal, em que o Estado exerce atuação mínima nas políticas sociais e máxima nas políticas econômicas que tratam de salvaguardar as necessidades do capital e os interesses das elites dominantes. </p></div><div data-bbox="86 814 894 918" data-label="Text"><p>A alteração do curso institucional do Governo de Fernando Collor ao de Itamar Franco não se traduziu em alterações conceituais em termos de políticas educacionais. Ao contrário, nota-se a continuidade, no período de Itamar, da influência das formulações que atribuem importância central à necessidade de</p></div>

modernização administrativa e produtiva do país. Os critérios da eficiência e da equidade são considerados os orientadores das políticas sociais e a necessidade e importância da reestruturação produtiva é acentuada como base da política econômica. Nota-se a influência de documentos internacionais, que destacam a centralidade da formação de recursos humanos e do papel da educação, considerada não apenas como “um pré-requisito para o desenvolvimento tecnológico e a modernização da economia, mas representa também uma condição essencial para a melhoria dos níveis de renda e condições sociais de vastos segmentos da população” (BRASIL, 1993, p. 24).

A proposta de instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica, formulada em 1991, passou por várias versões e contou com a contribuição de diversos grupos de trabalho que tratavam de analisar a situação das escolas técnicas federais⁸⁸ e avaliar a atuação dos CEFET, visando definir com maior rigor os seus objetivos e as bases de funcionamento de um modelo educacional específico.⁸⁹

O modelo CEFET, segundo a avaliação do MEC, deveria se inserir no contexto de integração da política educacional à necessidade de modernização do sistema produtivo nacional face às grandes transformações tecnológicas verificadas nas últimas décadas e teria por objetivo fundamental “dar respostas à demanda pela educação superior e à diversificação do sistema universitário” (BRASIL. MEC/SEMTEC, 1992a). A avaliação recomendava ainda a oportunidade de se estabelecer “uma política educacional que venha a integrar devidamente vários setores que tradicionalmente têm permanecido isolados entre si, e cuja interligação poderá proporcionar respostas mais adequadas e rápidas às necessidades e aspirações do desenvolvimento nacional auto-sustentado” (id., ib., p. 4).

⁸⁸ Destacamos os trabalhos realizados pela comissão de avaliação das escolas técnicas federais, visando sua transformação em CEFET (BRASIL. MEC, 1992b e BRASIL.MEC/SEMTEC, 1992b).

⁸⁹ A terceira avaliação dos CEFET, empreendida por comissão específica nomeada pelo MEC (BRASIL. MEC, 1991), produziu relatório sobre o modelo CEFET, ressaltando a importância e o caráter particular da educação tecnológica e a necessidade de sua abordagem específica no contexto educacional do país (BRASIL.MEC. SEMTEC, 1992).

Foi nessa perspectiva que, por ocasião da realização do III Congresso Nacional de Educação Tecnológica (CONET), em agosto de 1993, na cidade do Rio de Janeiro, a Secretaria de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação (SEMTEC)⁹⁰ apresentou formalmente a proposta de constituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e de transformação das escolas técnicas federais em CEFET, que passou a tramitar no Congresso Nacional em forma de Projeto de Lei.⁹¹

Ainda no ano de 1993, a Lei n. 8.711, de 26 de setembro, criou o Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia e deu nova redação aos objetivos do CEFET definidos pela Lei 6.545/78, tratando de dar-lhes uma dimensão mais adequada à concepção de educação tecnológica que norteava a proposição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica. Este, conforme a elaboração do MEC, teria caráter abrangente e flexível e integraria a educação tecnológica em todos os níveis de forma a promover:

- a) formação teórico-prática, buscando agregar os conhecimentos aos limites e às direções das aplicações, para formar um todo da concepção vinculada à execução;
- b) orientação para o mundo do trabalho, no qual ele possui de essencial ao saber, ao fazer e ao como fazer, mas também no que ocorre de transformador, em termos de organização de processos e de produtos;
- c) integração às necessidades da sociedade, nos seus aspectos culturais e regionais e não apenas às condições flutuantes de um mercado de trabalho;
- d) articulação com os setores produtivos, no que eles demonstram de integração social, de aplicação de técnicas, de renovação dos processos de trabalho e de produção e não simplesmente de atrelamento a tarefas e funções isoladas em função do imediatismo do ganho e do lucro;
- f) capacitação permanente do trabalhador, detentor de um saber agregado na escola e aplicado nas práticas das experiências profissionais e, por conseguinte, um elemento renovador do saber tecnológico;
- g) formação de profissionais, em diferentes níveis, para ingresso imediato no mercado de trabalho;
- h) formação de docentes especializados, com base pedagógica, para ministrar disciplinas profissionalizantes;
- i) educação continuada, uma vez

⁹⁰ A proposta da SEMTEC dava continuidade a iniciativa da anteriormente denominada SENETE, interrompida com *impeachment* de Collor.

⁹¹ A proposição legal foi formalizada em Exposição de Motivos em que o Ministro da Educação Murfílio Hingel encaminhava ao Presidente da República Minuta de Projeto de Lei que instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica e a transformação das Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica (BRASIL. MEC, 1993).

que a formação não se encerra na escola, mas se desdobra nas práticas profissionais que se alteram em função das mudanças que acontecem nas aplicações tecnológicas, nos processos de trabalho e de produção; j) flexibilidade de organização institucional e de modelos técnico-pedagógicos, explorando soluções alternativas e experiências inovadoras (BRASIL. MEC/SEMTEC, 1994, p. 10).

Essa concepção que atribuía à educação tecnológica um caráter particular e específico, pelo que se pretendia justificar a necessidade de organização própria e vertical dissociada, entrava em conflito com a proposta de constituição do Sistema Nacional de Educação único, presente no projeto de LDB em tramitação no Congresso Nacional e, por isso mesmo, sofreu vários avanços e recuos. No entanto, já ao final do governo Itamar, foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República a Lei n. 8.948, de 8 de dezembro de 1994, que “dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências”, a saber, a transformação das escolas técnicas federais em CEFET e alterações na composição da administração superior desses Centros.

A Lei n. 8.948/94 estabelecia que a transformação se daria gradualmente, em processo individual para cada escola técnica federal, após relatório de comissão específica e Ato do Ministro da Educação, conforme critérios a ser estabelecidos pelo MEC e sem especificar os prazos que permitiriam e conduziriam à efetiva transformação.

No que se refere à gestão das instituições, a Lei 8.948 fixava a composição do Conselho Diretor dos CEFET, órgão deliberativo e consultivo nomeado pelo Ministro da Educação, no qual os representantes dos empresários ocupariam 30% das vagas enquanto os representantes da classe trabalhadora não estariam representados, constituindo um mecanismo que concentrava o poder, se afastava dos princípios democráticos e fortalecia a influência dos setores privados na administração dos CEFET.

Essas lacunas ou intenções ensejariam o desenvolvimento de ações corporativas e de práticas mercantis, no interior das ETF e CEFET, que visariam a

influir no processo de transformação ou na definição de um caminho próprio de atuação em função dos interesses privados ali representados. Ademais, como analisaremos adiante, a “cefetização” viria a permitir, pela opção ao ensino superior, um movimento de progressivo afastamento dessas instituições do âmbito do ensino médio. Estes aspectos, conforme CUNHA (1995), poderiam vir a constituir “espontaneamente” a realização das recomendações do Banco Mundial para o destino das Escolas Técnicas Federais e do ensino técnico-profissional do país,⁹² conforme expresso no já citado Relatório do Banco de 1989. O processo de “cefetização”, interrompido nos dois anos iniciais do governo de Cardoso, foi retomado, conforme analisaremos adiante, no âmbito da Reforma da Educação Profissional em curso, sobretudo a partir da apresentação do Projeto de Lei n. 1.603/96.

Em síntese, a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e a “cefetização”, ao expressar uma concepção específica de tecnologia, de educação e orientar a aproximação das instituições educacionais de ensino técnico-profissional ao modelo de gestão dos setores empresariais, promovem uma redefinição das relações entre o público e o privado no âmbito da educação profissional e, dessa forma, se inserem nas políticas mais gerais de redefinição do papel do Estado

A reforma educativa está inserida e faz parte da reforma do Estado uma vez que, em última instância, é o Estado o primeiro responsável pela formulação e implementação da política educacional nacional. Foi esse o sentido do resgate que fizemos até aqui, buscando evidenciar os elementos de continuidade, descontinuidade, coesão e fragmentação das políticas para a educação profissional no período. Inseridas dentro de determinado contexto histórico, tais políticas

⁹² O autor observa que, “Paradoxalmente, parece que um dos processos de ‘valorização’ das escolas técnicas federais tem sido sua ‘cefetização’, isto é, sua transformação em centros federais de formação tecnológica. Não é descabido supor que a ‘promoção’ das escolas para o 3º grau leve ao atrofiamento do ensino profissional no 2º, realizando-se assim, ‘espontaneamente’, o que o Banco Mundial pretendeu fosse resultado deliberado de política educacional (CUNHA, 1995, p. 57).

educacionais – entre elas a reforma educacional em estudo – irão ganhando delineamento programático à medida que à análise da política pública educacional se conectam a ação de outros sujeitos sócio-políticos, que interna ou externamente, quer no âmbito do Estado nacional ou fora dele, quer nas relações educativas ou no âmbito das demais relações sociais, atuam como condicionantes do processo social. É a partir dessa perspectiva que no capítulo seguinte nos deteremos a examinar a reforma da educação profissional no Brasil sob o governo de Cardoso.

CAPÍTULO 4

A REFORMA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL NOS ANOS NOVENTA

Em 04 de março de 1996 o Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, encaminhou ao Presidente da República a Exposição de Motivos n. 37/96 onde eram apresentados argumentos e justificativas em favor da necessidade de adequação do ensino técnico e da formação profissional desenvolvidos no país “de modo a atender a demanda do setor produtivo” (BRASIL. MEC, 1996b). A Exposição de Motivos acompanhava uma minuta de anteprojeto de lei que tratava de transformações na concepção e estrutura da educação profissional e, em particular, da organização da Rede Federal de Educação Profissional (BRASIL. MEC/SEMTEC, 1996). Ademais, considerava-se que as mudanças requeridas tinham por objetivo adequar o ensino técnico-profissional às transformações tecnológicas em curso e se inseriam no quadro das reformas institucionais e políticas sociais integrantes da Proposta de Governo (CARDOSO, 1994) apresentadas à sociedade na campanha eleitoral de 1994 e, no campo particular da educação, davam seqüência às orientações e metas definidas em 1995 no Planejamento Estratégico do MEC para o período de governo (BRASIL. MEC, 1995). O referido Anteprojeto foi enviado ao Congresso Nacional, passando a tramitar na Câmara dos Deputados sob a designação Projeto de Lei (PL) n. 1.603/96.

Após um ano de tramitação no Congresso Nacional, o PL foi retirado de pauta pelo Executivo, em fevereiro de 1997, sob a argumentação de que a LDBEN, aprovada em dezembro do ano anterior, contemplava a matéria, de forma que o detalhamento previsto no referido Projeto de Lei poderia ser objeto de outro

instrumento jurídico que não a Lei. Efetivamente, em 17 de abril de 1997, o Presidente da República baixou o Decreto n. 2.208 que tratava da regulamentação da LDBEN no que tange à educação profissional⁹³ e, como veremos na análise, retomava os termos PL n. 1.603/96. Posteriormente a Portaria MEC n. 646, de 14 de maio de 1997, do Sr. Ministro da Educação, trataria da implementação, especificamente nas instituições federais de educação tecnológica, do disposto na LDBEN e no Decreto n. 2.208/97.

Esse foi, resumidamente, o percurso que definiu o arcabouço jurídico institucional da reforma educacional em estudo. No presente capítulo analisaremos o entorno em que foram geradas tais medidas e discutiremos em detalhe o seu conteúdo, observando a concepção de educação profissional regulamentada na reforma educacional e sua relação com os sistemas regulares de ensino fundamental, médio e superior, bem como com as demais instituições de formação profissional, em particular, as do Sistema S. Por fim, trataremos também do processo de implantação da reforma em estudo, sobretudo, das ações do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) conduzido pelo Ministério da Educação.

O presente capítulo se desenvolverá mediante a análise do conteúdo de cada um dos documentos e medidas citadas a seguir:

- Planejamento político-estratégico do MEC - 1995/1998, de maio de 1995;
- Projeto de Lei n. 1.603/96, apresentado em março de 1996;
- Lei n. 9.394 (LDBEN), de 20 de dezembro de 1996;
- Medida Provisória n. 1548-28, de 14 de março de 1997;
- Decreto n. 2.208, de 17 de abril de 1997;
- Portaria MEC n. 646, de 14 de maio de 1997;
- Portaria MEC n. 1.005/97, de setembro de 1997;
- PIR/PROEP – Plano de Implantação da Reforma, de setembro de 1997;

⁹³ O referido Decreto trata da regulamentação do parágrafo segundo do artigo 36 e dos artigos 39 a 42 da Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL. Leis, Decretos, 1997).

- Decreto n. 2.406, de 27 de novembro de 1997;
- Portaria MEC n. 2.267, de 19 de dezembro de 1997.

Os documentos e medidas citadas acima definem o novo marco legal da educação profissional no país. O Quadro 4 apresenta sinteticamente os objetivos ou a influência de cada um deles no processo de reforma em estudo.

QUADRO 4. O novo marco legal da educação profissional no Brasil

| Documento ou Medida Legal | Data | Objetivo ou influência sobre a educação profissional |
|--|------------|--|
| Planejamento político-estratégico do MEC - 1995/1998 | maio/1995 | Estabelece as diretrizes e metas para a elaboração de reformas e implementação das políticas educacionais no período; trata da educação profissional no tópico relativo ao ensino médio. |
| Projeto de Lei n. 1.603/96 | mar./ 1996 | Propõe nova definição, objetivos e estrutura para a educação profissional: constituição de um sistema específico, independente do sistema de educação regular, organizado em três níveis: básico, técnico e tecnológico. |
| Lei n. 9.394/ 96 (LDBEN) | 20/dez./96 | O Capítulo III (artigos 39 a 42) da LDB trata “da educação profissional”, considerando, entre outros aspectos, que “será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho” (art. 40). |
| Medida Provisória n. 1.548-28 | 14/mar./97 | Condiciona a expansão da rede de escolas técnicas, agrotécnicas e CEFET a parcerias e autoriza a transferência – para outras instâncias públicas ou privadas – da responsabilidade pela manutenção e gestão de novas unidades que venham a ser construídas, ou reformadas, total ou parcialmente, com recursos públicos. |
| Decreto n. 2.208/97 | 17/abr./97 | Regulamenta os artigos da LDB que tratam da educação profissional; retoma integralmente os termos definidos no PL n. 1.603/96. |
| Portaria MEC n. 646/97 | 14/maio/97 | Estabelece prazos e orientações para a implantação na rede federal de educação profissional do disposto no Decreto n. 2.208/97 |
| Portaria MEC n. 1.005/97 | jun./1997 | Implementa o Programa de Reforma da Educação Profissional – PROEP. * |
| Plano de Implantação da Reforma (PIR/PROEP) | set./1997 | Estabelece orientação às Instituições Federais de Educação Tecnológica para preparação do Plano de Implantação da Reforma (PIR) e define critérios para habilitação aos recursos do PROEP. |
| Decreto n. 2.406/97 | 27/nov./97 | Regulamenta a Lei Federal nº 8.948/94 (trata da transformação das escolas técnicas e agrotécnicas federais em CEFET). |
| Portaria MEC n. 2.267/97 | 19/dez./97 | Estabelece diretrizes para elaboração do projeto institucional para implantação de novos CEFET. |

Fonte: elaboração própria.

4.1 O Planejamento político-estratégico 1995/1998 do MEC

Trata-se, conforme revela o título deste documento elaborado nos meses iniciais do governo Cardoso, de um conjunto de diretrizes e metas para as políticas educacionais já previsto no Mãos à Obra Brasil: Proposta de Governo, documento da campanha eleitoral presidencial de 1994.⁹⁴ Ali, a educação é apresentada como uma das cinco metas prioritárias da proposta de governo.⁹⁵ No item “Medidas do governo Fernando Henrique para a educação”, destacamos o anúncio da “reforma institucional”, prioridade governamental que se orientaria por três eixos: “distribuição de competências, distribuição de recursos e estabelecimento de novos padrões de gestão”. Com relação ao primeiro deles, afirma-se que competirá ao governo liderar um projeto nacional capaz de estabelecer com clareza as competências das diversas esferas de governo, cabendo ao Governo Federal o papel de “*promotor, coordenador e gestor das prioridades educacionais*”. Nesse contexto, seriam “*reduzidas a responsabilidade do Ministério da Educação como instância executora e a interferência direta da União nos estados e municípios*” (CARDOSO, 1994, p. 113, sem grifos no original).⁹⁶

O Planejamento político-estratégico - 1995/1998 apresentado pelo MEC em maio de 1995 é um documento sintético que consta de apresentação, princípios de planejamento e plano de ações (cf. Quadro 5).

⁹⁴ Este documento foi elaborado por uma equipe de técnicos com experiência em planejamento governamental e em organizações internacionais coordenada por Paulo Renato Souza, ex-Secretário da Educação do Estado de São Paulo, ex-Reitor da UNICAMP e então técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). No que se refere à educação, é possível identificar a influência, dentre outras, de recomendações do Banco Mundial para o ensino de 2º grau e das formulações do setor empresarial, sobretudo as orientações contidas no documento “Educação fundamental e competitividade empresarial (uma proposta para a ação do governo)”, elaborado pelo Instituto Herbert Levy, da Gazeta Mercantil, sob coordenação de João Batista Araújo e Oliveira e de Cláudio de Moura Castro, técnicos do Banco Mundial (Washington) e da Organização Internacional do Trabalho (Genebra). Os três técnicos citados viriam a ser nomeados, respectivamente, Ministro da Educação, Secretário Geral do MEC e Assessor Especial (CUNHA, 1995, p. 12 e 44).

⁹⁵ As outras áreas prioritárias seriam a agricultura, emprego, saúde e segurança (CARDOSO, 1994).

⁹⁶ Observa-se que ao lado da centralização da *definição de prioridades* por parte da União, acentua-se a redução de responsabilidades do MEC quanto à execução dos projetos educacionais. Este binômio centralização das decisões estratégicas (prioridades, metas, currículo, avaliação etc) e descentralização da execução e custeio será uma marca do governo Cardoso no campo da política educacional.

O documento inicia destacando o papel fundamental da educação para a modernização do país, a conquista da competitividade, o desenvolvimento econômico e a construção da cidadania⁹⁷. Assim, para “enfrentar as distorções do sistema educacional brasileiro” far-se-ia necessário um amplo movimento nacional, capaz de aglutinar a ação das diversas instâncias de governo sem, no entanto, estar limitado a elas, uma vez que a articulação da esfera pública com o setor privado por meio de parcerias seria também uma das prioridades do modelo em elaboração.

QUADRO 5. Ficha Documental – Planejamento político-estratégico – 1995/1998

| I – OBJETIVOS DO DOCUMENTO | |
|--|---|
| Objetivo Principal | -Apresentar os princípios de planejamento da política educacional, os problemas a serem enfrentados e o plano de ações e tarefas de curto, médio e longo prazo a seguir nos diversos níveis e modalidades educacionais no quadriênio 1995/1998. |
| II – A QUEM SE DESTINA O DOCUMENTO | |
| Alvo | - União, Estados, Municípios e estabelecimentos educacionais da rede pública e privada |
| III – ESTRUTURA E CONTEÚDOS PRINCIPAIS DO DOCUMENTO | |
| Tópicos principais | Conteúdos principais |
| Apresentação | - Apresenta os objetivos do documento, destacando a importância da educação e o papel da União. |
| Princípios de Planejamento | - Apresenta, em 5 páginas, tópicos relativos à política, informação, inovação e ao financiamento. |
| Plano de Ações | - Ensino Fundamental (missão, problemas, instrumentos de atuação, ações básicas e articulação interna); - Ensino Médio (missão, problemas, ações básicas e articulação interna), contemplando também a educação profissional; - Ensino Superior (missão, problemas, ações básicas e articulação interna); - Educação Especial (missão, ações básicas); - Educação e Cidadania; - Cultura; - Esportes; - Financiamento. |

Fonte: elaboração própria.

⁹⁷ O *Planejamento político-estratégico – 1995-1998* retoma as considerações do *Mãos à obra Brasil: Proposta de Governo* no que se refere à relação entre desenvolvimento econômico e educação, sobretudo na preponderância do processo de reforma educacional: “[...] o país terá de avançar – e muito – na reforma da educação e nos estímulos à ciência e tecnologia para que tenha condições de forjar um novo modelo de desenvolvimento. [...] será necessário consolidar um modelo de desenvolvimento fundado numa sociedade educada e movido por uma economia altamente competitiva, em que o motor do progresso seja os modos mais avançados de produzir” (CARDOSO, 1994, p. 15).

No capítulo referente ao ensino médio, que contempla também a educação profissional, são apontados problemas referentes:

- à estrutura do ensino médio (reforma curricular);
- ao financiamento;
- à expansão do atendimento;
- à consolidação e descentralização da rede de escolas técnicas e CEFET;
- à avaliação;
- ao ensino à distância (BRASIL. MEC, 1995, p. 19).

O MEC considera que “o principal problema a ser enfrentado é o de repensar a estrutura do ensino médio”. Apresenta uma crítica direta às Escolas Técnicas e CEFET destacando que “a vertente profissionalizante do ensino médio tem-se mostrado extremamente rígida” (BRASIL. MEC, 1995, p. 19). Nesse sentido, a diretriz a ser implementada teria por objetivo flexibilizar a estrutura organizacional, curricular e a oferta de cursos, razão pela qual “o MEC atuará fundamentalmente na busca de parcerias para financiamento e gestão da rede escolar de ensino médio” (id., ib., p. 20). Para tanto, “caberá ao MEC liderar um processo de redefinição das funções da União, estados e municípios, e do setor privado em relação ao ensino médio” (id., ib., p. 20).

Pode-se observar que essas diretrizes estão de acordo com aquelas sugeridas pelos organismos internacionais relativas ao financiamento da educação e ao papel do Estado: “reformular o financiamento e a administração da educação significa redefinir a função do governo” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. v); e, “o Estado administrador, provedor benevolente de recursos deve ser substituído pelo Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas de longo prazo” (CEPAL, 1995, p. 190).

No que se refere à educação profissional, o MEC afirma: “quanto aos cursos profissionalizantes, os principais interlocutores na busca de parcerias para financiamento e gestão serão as redes SENAI, SENAR, SENAC e congêneres, o Ministério do Trabalho e a iniciativa privada, particularmente o setor empresarial” (BRASIL. MEC, 1995, p. 20).

Dentre as quatro ações básicas recomendadas pelo documento, uma se refere especificamente à rede federal de escolas técnicas, agrotécnicas e CEFET:⁹⁸

Redefinir a estratégia de gestão da rede federal de educação tecnológica para:

- separar, do ponto de vista conceitual e operacional, a parte profissional da parte acadêmica;
- dar maior flexibilidade aos currículos das escolas técnicas de forma a facilitar a adaptação do ensino às mudanças no mercado de trabalho;
- promover a aproximação dos núcleos profissionalizantes das escolas técnicas com o mundo empresarial, aumentando o fluxo de serviços entre empresas e escolas;
- progressivamente, encontrar formas jurídicas apropriadas para o funcionamento autônomo e responsável das escolas técnicas e CEFET e, ao mesmo tempo, estimular parcerias para financiamento e gestão;
- estabelecer mecanismos específicos de avaliação das escolas técnicas para promover a diversificação dos cursos e a integração com o mercado de trabalho (MEC, 1995, p. 22).

Percebe-se que os dois objetivos norteadores desta estratégia são: a) o direcionamento da rede de educação profissional para realizar uma formação limitada às demandas imediatas do mercado de trabalho; b) a sua separação efetiva da estrutura educacional regular, constituindo-se como estrutura diferenciada e paralela. Formação restrita e adaptada à conjuntura econômica, aproximação às estruturas e modelos empresariais, fluxo de serviços entre empresas e escolas, parcerias para financiamento e gestão aparecem como idéias-chave nos cinco itens enunciados pelo MEC como definidores das políticas relativas à educação profissional.

⁹⁸ As outras recomendações para o ensino médio são: “– Redefinir a estrutura, os objetivos e conteúdos curriculares básicos. Em articulação com os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e com o setor produtivo, o MEC estabelecerá currículos mínimos para os cursos acadêmicos e profissionalizantes, buscando criar mecanismos mais flexíveis de atendimento às demandas do mercado; – promover a avaliação do ensino médio, por meio de testes padronizados, com base nos currículos mínimos; – promover a criação de mecanismos alternativos para expansão do atendimento à demanda com base em novas fontes de financiamento e formas de gestão; – expandir o ensino à distância como forma de apoio a estados, municípios e ao setor privado; - criar mecanismos para melhoria da qualidade e maior acesso ao livro didático” (BRASIL. MEC, 1995, p. 20).

Mais uma vez é importante observar a fidelidade ao ideário dos organismos internacionais. Em sua crítica às “instituições públicas de treinamento e formação profissional”, o que no caso brasileiro se refere ao Sistema S e às Escolas Técnicas Federais e CEFET, a CEPAL aponta o “financiamento cativo”, a “burocratização progressiva” e “a escassa capacidade de adaptação desses organismos às demandas mutantes e à evolução do setor produtivo” como problemas a enfrentar com prioridade (CEPAL, 1995, p. 108). Assim, a CEPAL recomenda uma “política educacional adequada”, observando que “para desenvolver fatores específicos, um sistema especializado de capacitação profissional e técnica é prioritário, em toda economia avançada”, de forma que as instituições desse sistema devem ser dotadas de “flexibilidade para adaptar-se às demandas especiais das empresas da localidade” (CEPAL, 1995, p. 172). No capítulo VI de seu Relatório, onde trata de “Ações e Medidas”, a recomendação da Comissão é clara e direta:

a educação média profissionalizante voltar-se-á para as necessidades com grande demanda no mercado de trabalho [...] a definição dos conteúdos deverá corresponder às necessidades do desenvolvimento produtivo local e contar com *participação direta, co-responsável e contínua das empresas* (CEPAL, 1995, p. 232, sem grifos no original).

Pode-se observar que nas ações básicas recomendadas pelo MEC no *Planejamento político-estratégico – 1995/1998* para o ensino médio, e em particular para a educação profissional, assume um papel fundamental a descentralização do financiamento e da gestão, ao lado da centralização do planejamento e da avaliação. Essa orientação estava presente em *Mãos à Obra Brasil: Proposta de Governo* que, especificamente em relação à formação profissional, apresentava a proposta de proceder a um “remanejamento das verbas do Ministério da Educação, realocando ou criando fontes adicionais de recursos para esta finalidade, em lugar de ampliar a rede de escolas técnicas federais, que só poderá atender a uma minoria insignificante da população brasileira” (CARDOSO, 1994, p. 114).

De acordo com análise de CUNHA, podemos localizar neste trecho uma “referência dissimulada às diretivas do Banco Mundial para o ensino secundário brasileiro” (CUNHA, 1995, p. 56), mais especificamente em relação àquelas contidas no já analisado *Brazil: issues in secondary education*, relatório produzido pelo Banco Mundial em 1989, no qual este organismo internacional tecia críticas semelhantes ao elevado custo e baixa eficácia e cobertura proporcionada pelo sistema de escolas técnicas federais e CEFET.⁹⁹

4.2 As concepções de educação profissional no âmbito das políticas públicas da década de noventa no Brasil

A orientação presente no item 3 do *Planejamento político-estratégico* de “separar do ponto de vista conceitual e operacional a parte profissional da parte acadêmica”, criando duas redes escolares no âmbito do ensino médio, atende às preocupações de adequar a formação profissional, visando à flexibilização dos currículos, tornando-os atrativos aos investimentos empresariais e, ao mesmo tempo, reduzindo a duração dos cursos, o que implicaria, naturalmente, a redução do aporte de recursos públicos para a educação profissional e na progressiva retirada do comprometimento da União com a gestão dessa parcela do sistema educacional. Essa tendência se confrontava ao Projeto de LDBEN construído com ampla participação da sociedade, aprovado em maio de 1993, no Plenário da Câmara Federal, que se encontrava em tramitação no Senado Federal. Naquele projeto de LDBEN, concebia-se a constituição do Sistema Nacional de Educação, prevendo garantias de financiamento público e mecanismos de gestão e controle social, articulando e integrando nacionalmente os níveis e modalidades educacionais.

⁹⁹ O Relatório do Banco Mundial apontou três medidas visando a redução do custeio público para as escolas técnicas: a) custeio compartilhado pelos usuários, mediante sistema de crédito educativo ou cobrança de taxas e anuidades variáveis conforme a renda; b) elevar a presença de alunos de famílias de baixa renda; c) reduzir o custo por aluno (BANCO MUNDIAL, 1989).

O item 4 do *Planejamento político-estratégico* atribuía ao MEC, no ensino de nível médio, “promover a criação de mecanismos alternativos para expansão do atendimento à demanda com base em novas fontes de financiamento e formas de gestão”. Isso seria buscado, no curto prazo, pelo “delineamento de estratégias para a ampliação da oferta de cursos de qualificação profissional para a população adulta escolarizada e sub-escolarizada” (BRASIL. MEC, 1995, p. 23). Ao chamar para a Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC) a responsabilidade sobre a política de formação e qualificação profissional, o MEC não somente extrapolava a sua área de competência – uma vez que essa política é tradicionalmente definida e conduzida no âmbito de atuação do MTb e do setor produtivo – como também, ao apresentar ações e medidas de curto prazo, atropelava a articulação que vinha se dando na Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR) do Ministério do Trabalho, mediante construção tripartite que envolvia a participação de governo – inclusive do próprio MEC –, empresários e trabalhadores (KUENZER, 1997b, p. 62).¹⁰⁰

Dessa maneira, não é descabido considerar que, tanto a aprovação no Senado Federal, em 25.10.1995, do Substitutivo Darcy/MEC ao projeto de LDBEN em tramitação,¹⁰¹ quanto à apresentação pelo MEC no início de 1996 do Projeto de

¹⁰⁰ É importante destacar que a discussão acerca da definição de políticas de educação e formação profissional no início do governo de Fernando Henrique Cardoso foi se desenvolvendo separadamente, tanto no MEC, do qual é exemplo o próprio documento *Planejamento político-estratégico - 1995/1998*, de maio de 1995, quanto no MTb, que publicou em agosto do mesmo ano o documento *Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*, elaborado pela SEFOR/MTb. Em seguida, trabalhou-se uma articulação dos dois ministérios, contando com a participação de outros órgãos governamentais, visando à formulação conjunta de uma proposta de política de educação profissional. Destaca-se, nesse período, a produção conjunta de dois importantes documentos: *Política para a educação profissional e Reforma do ensino técnico* (BRASIL.MEC/MTb, 1995; 1996).

¹⁰¹ A tramitação da LDB no Congresso Nacional ensejou a disputa de diferentes concepções educacionais, que refletiam distintos projetos de sociedade. No decurso do processo Constituinte e em seguida à Promulgação da Constituição Federal de 1988, a sociedade civil organizada apresentou um Projeto de Lei que recebeu, na Câmara dos Deputados, a identificação PL n. 1.258/88. Após tramitação nas diversas Comissões (Educação, Finanças e Tributação, Constituição e Justiça) e sob diversas relatorias, o projeto que ficou conhecido como substitutivo Jorge Hage-1989 foi objeto ainda de muitas negociações e emendas, sendo finalmente aprovado por acordo suprapartidário na Câmara Federal, em 13 de maio de 1993. Enviado ao Senado Federal, passou a tramitar com a designação PL-C 101/93, sob a relatoria do Senador Cid Sabóia de Carvalho. Entremetentes, tramitava paralelamente no Senado outro projeto de LDB que havia sido apresentado em 1992 pelo Senador Darcy Ribeiro. Após mais de dois anos de tramitação, durante os quais não faltaram manobras regimentais diversas, articuladas com a ação de grupos privados e com a participação direta do MEC, foi aprovado em 25.10.1995 o Substitutivo Darcy/MEC, excluindo o projeto de lei proveniente da Câmara Federal,

Lei que trata da educação profissional, são iniciativas que se inserem na tentativa de superação dos conflitos apontados nos dois parágrafos anteriores e que buscavam contorná-los pela ruptura com a condução de um modelo de política pública negociada com a sociedade civil, em favor da afirmação de uma política pública mais diretamente articulada com o ideário neoliberal.¹⁰²

Podemos localizar esses conflitos tanto na relação do governo com a sociedade civil organizada quanto entre as distintas áreas do governo. No primeiro caso, o processo que ensejou a tramitação e aprovação da LDB é um exemplo marcante. No segundo caso, podemos situar a origem do Projeto de Lei n. 1.603/96 como resultante de uma tentativa de síntese de duas concepções distintas, uma localizada na SEFOR/MTb e outra na SEMTEC/MEC (KUENZER, 1997, p. 53; FERRETTI, 1997, p. 8).

A concepção desenvolvida pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional considerava que a discussão da política de educação profissional devia se situar no âmbito do modelo de desenvolvimento e da modernização das relações capital – trabalho, no contexto das transformações da economia e da política mundiais (FERRETTI, 1997, p. 8). Nessa perspectiva, procurava articular a participação do governo, universidades, empresários, agências de formação profissional, trabalhadores e instituições da sociedade civil, buscando produzir uma reflexão ampla e aprofundada acerca da educação brasileira que identificasse os pontos críticos em relação à formação dos trabalhadores (KUENZER, 1997, p. 54; FERRETTI, 1997, p. 9).¹⁰³

construído com a participação da sociedade civil. O Projeto Darcy/MEC, após aprovação no Senado, retornou à Câmara Federal, onde teve aprovação definitiva em 17.12.1996, não obstante a manifestação contrária e intensa mobilização de amplos setores partidários, sindicais, populares e acadêmicos. Em seguida, o projeto de lei aprovado foi sancionado pelo Presidente da República em 20.12.1996 como Lei n. 9.394/96.

¹⁰² A caracterização do neoliberalismo e do Estado neoliberal toma como referências as formulações de ANDERSON (1995), CHOMSKY (1999), OLIVEIRA (1999) e RAMONET (1995).

¹⁰³ As concepções resultantes dessa articulação foram sistematizadas no documento *Questões críticas da educação brasileira* (BRASIL. MICT/MEC/MCT/MTb, 1995).

Desde o início dos anos de 1990, o discurso empresarial já vinha destacando a importância da educação básica, sobretudo da elevação dos níveis de escolarização da classe trabalhadora, como suporte sobre o qual se assentaria a necessária formação profissional. Assim, a política educacional se articulava às necessidades de capacitação do trabalhador de novo tipo, inserido na presente dinâmica das relações capital – trabalho, caracterizada pela incorporação crescente da ciência e tecnologia ao processo produtivo, intensificação da competitividade e mudança contínua. Segundo tal concepção, a formação profissional visaria a oferecer ao trabalhador condições de adaptabilidade e sobrevivência em um contexto de significativas transformações e elevada instabilidade do mercado de trabalho (FIDALGO, 1999, p. 120).

Conforme DELUIZ (1997), o discurso economicista do “estoque de capital humano” que considera a educação como a mola mestra da dinâmica de modernização industrial reveste-se de um verniz “humanista”. É o que se verifica no documento *Educação Básica e Formação Profissional: uma visão dos empresários*, que destaca: “a proposta da CNI para a formação humana contemporânea constituiu-se na universalização da Educação Básica (dos 7 aos 18 anos de idade), que será complementada pela Formação Profissional durante toda a vida produtiva do trabalhador” (CNI, 1993, p. 17).

Esta formulação evoluiria para a proposição de participação empresarial nas instituições do sistema educacional, por meio de parcerias, seja na gestão administrativa e financeira, seja na definição curricular e pedagógica das unidades escolares. No que se refere especificamente à formação profissional, a CNI defende a modularização e flexibilização dos currículos e programas, que deveriam estar voltados para o desenvolvimento das habilidades básicas, específicas e de gestão, buscando propiciar ao trabalhador a adaptabilidade e empregabilidade requeridos pela dinâmica do mercado de trabalho cambiante (CNI, 1996).

No movimento sindical dos trabalhadores também se amplia e passa a ganhar destaque, a partir dos anos de 1990, o debate acerca da formação

profissional e sua relação com a educação. Devemos considerar, no entanto, que as concepções presentes no movimento dos trabalhadores organizados não são homogêneas e com relação à formação profissional é possível destacar pelo menos duas concepções contrastantes: uma, defendida pelos setores com maior grau de enfrentamento com o Estado e empresários, o sindicalismo combativo praticado pela Central Única dos Trabalhadores (CUT); outra, defendida pelos setores que se convencionou chamar de “sindicalismo de resultados”, associados à Força Sindical. Enquanto, para a primeira, a formação sindical deve “contribuir para a formação de trabalhadores tecnicamente competentes e politicamente comprometidos com a luta pela transformação da sociedade”, para a segunda, este objetivo se centraria em “desenvolver plenamente a capacidade do trabalhador com vistas aos desafios que os esperam no processo de produção” (DELUÍZ, 1997).

Segundo as Resoluções do 5º Congresso Nacional da CUT, realizado em 1994, a formação profissional é “parte de um projeto educativo global e emancipador”. Nesse sentido, deve ser refutada a concepção de formação profissional “como simples adestramento ou como mera garantia de promoção de competitividade dos sistemas produtivos”.

A formação profissional é patrimônio social e deve ser colocada sob a responsabilidade do trabalhador e estar integrada ao sistema regular de ensino, na luta mais geral por uma escola pública, gratuita, laica e unitária, em contraposição à histórica dualidade escolar do sistema educacional brasileiro. Pública e gratuita com o Estado assumindo as suas responsabilidades, porém, com a efetiva participação da sociedade na sua gestão pedagógica e administrativa (CUT, 1994, p. 52).

Considerando a perspectiva de oposição às concepções reducionistas e utilitaristas de educação, a CUT defende que a formação profissional deve ser democrática, de modo a garantir o acesso e a participação da população em sua gestão. Ademais, deve ter caráter científico, tecnológico e politécnico, respeitar a diversidade étnica e de credos e estar integrada ao sistema unitário de ensino.

No entanto, as Resoluções da 7ª Plenária Nacional, realizada em 1995, orientarão a participação da CUT e de seus sindicatos de base nas políticas de formação profissional conduzidas pelo Estado mediante a organização e realização de cursos de formação e reciclagem profissional por meio de Convênios com o SINE e dispondo de recursos do FAT. A resolução considerava que

O atendimento aos desempregados deve estar na base de qualquer política de emprego, e não deve estar restrito ao pagamento do benefício do seguro-desemprego, mas obrigatoriamente deve incluir a requalificação profissional e a intermediação de empregos, permitindo ao trabalhador desempregado voltar a trabalhar de forma digna (CUT, 1995, p. 25).

Dessa maneira, embora mantendo sua crítica à concepção das políticas públicas de formação profissional, podemos verificar uma inflexão na atuação da CUT, na medida em que, possivelmente motivada pelo agravamento do desemprego no país e pela utilização de fundos sociais da classe trabalhadora em programas de natureza compensatória implementados pelo governo (PLANFOR e outros), passa a desenvolver uma política de participação em comissões ou conselhos tripartites com vistas a controlar a utilização dos fundos sociais e, em seguida, passa a desenvolver uma estratégia de ela mesma se envolver com a realização da formação profissional.

Foi a partir desse contexto e com base na articulação tripartite que a proposta da SEFOR/MTb foi sistematizada no documento *Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*, divulgado em agosto de 1995. Nele a Secretaria aponta o papel que deveria assumir no processo de coordenação e articulação da política nacional de formação profissional, destacando-se ações que deveriam convergir para:

- a) consolidar e difundir um novo conceito de educação profissional, como elemento indissociável do desenvolvimento sustentável, que não se confunde com assistencialismo nem substitui educação básica;
- b) restabelecer o papel da educação profissional, como processo com começo, meio e fim, com foco no mercado de trabalho, tendo em vista a empregabilidade da clientela ;
- c) promover o desenvolvimento didático-metodológico adequado a processos de qualificação e requalificação profissional que levem em

- conta as peculiaridades e condições das diferentes clientela das diversas regiões do país;
- d) fomentar o desenvolvimento de metodologias e sistemas que dêem suporte ao atendimento integrado ao trabalhador, em matéria de orientação e análise ocupacional, informação sobre o mercado de trabalho;
 - e) consolidar e difundir essa base conceitual-metodológica no âmbito tanto do Ministério do Trabalho, como das agências de educação profissional e dos órgãos e entidades envolvidas no projeto (BRASIL.MTb/SEFOR, 1995, p. 16).

Em síntese, a proposta relaciona-se com as prioridades do governo, em que as políticas sociais seriam condicionadas à política de estabilização econômica e teriam por base a equidade social. Nesse contexto, a tarefa da SEFOR/MTb seria a de articular e consolidar uma política pública de emprego, trabalho e de educação profissional no país, que teria como clientela privilegiada os desempregados e excluídos. Essa proposta, de acordo com KUENZER,

Define claramente a competência do MTb através da SEFOR, as fontes de financiamento, principalmente o FAT, e estabelece parceiros, incluindo o MEC como o responsável pelo Sistema Nacional de Educação, sendo a SEMTEC uma instância de articulação, mas não a única, uma vez que a educação profissional não se restringe ao nível médio, mas articula-se com todos os níveis, da educação fundamental à pós-graduação, perpassadas por estratégias contínuas de educação permanente. Principalmente, a proposta da SEFOR aponta e respeita as especificidades, articulando-a, mas não a confundindo, com a proposta de educação nacional (KUENZER, 1997, p. 57).

Para o MTb, a política de educação profissional trataria de construir alternativas para uma parcela considerável da força de trabalho, o trabalhador adulto, com não mais de quatro anos de escolaridade, buscando propiciar “a articulação entre o saber desenvolvido na prática do trabalho e o conhecimento científico cada vez mais exigido pelo trabalho” (id., ib., p. 58). Essa orientação viria nortear o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), aprovado pela SEFOR/MTb em 1995 e com início de execução em julho/96.¹⁰⁴

¹⁰⁴ O PLANFOR foi instituído pela SEFOR/MTb em 1995, sob a denominação de Plano Nacional de Educação Profissional. Este programa transformou-se na principal intervenção institucional do Ministério do Trabalho na área da educação profissional, visando a “alavancar o atual sistema de educação profissional; aumentar a capacidade institucional de treinamento; promover a empregabilidade da população trabalhadora; e conseguir um avanço conceitual na abordagem da educação profissional” (POSTHUMA, 1999, p. 359-89). As metas para a expansão do sistema de

No âmbito do MEC, as proposições acerca da concepção e da política de educação profissional têm origem na discussão realizada pela SEMTEC sobre o significado do ensino médio e dizem respeito à função que as escolas técnicas, agrotécnicas e CEFET vêm desempenhando na educação de jovens. É, portanto, uma discussão de origem e natureza distinta daquela ocorrida no âmbito da SEFOR/MTb. Na SEMTEC/MEC, o debate relativo à educação profissional toma como referência diagnósticos de organismos internacionais e avaliações de instituições públicas nacionais acerca da necessidade de se otimizar a relação custo-benefício da oferta educacional pública em um contexto de crescimento da demanda e de redução dos fundos públicos destinados às políticas sociais (KUENZER, 1997, p.58; FERRETTI, 1997, p.9).

Desse modo, outro ponto que distingue a conduta adotada pelo MEC é a realização da discussão no âmbito restrito aos quadros técnicos governamentais, a partir da contribuição de assessores especialmente selecionados¹⁰⁵. CUNHA observa que o texto de CASTRO (1997) denominado *O secundário: esquecido em um desvão do ensino?*¹⁰⁶ traz a proposição de se estabelecerem diferentes soluções no ensino médio para alunos de diferentes origem social e de motivação

educação profissional no Brasil previam a evolução do atendimento de 7% da PEA em 1996, para 20% em 1999, o que corresponderia ao treinamento anual de 15 milhões de trabalhadores (BRASIL. MTb/SEFOR, 1996). Para cumprir tais metas, a concepção do PLANFOR pretendia a superação das formas tradicionais de educação profissional desenvolvidas no país através da formação de uma Rede Nacional de Educação de Educação Profissional que articularia as entidades públicas e privadas atuantes no campo da qualificação do trabalhador. Esta idéia de Rede Nacional, própria do PLANFOR, é mais ampla e se encaminharia para a constituição de uma espécie de mercado nacional da formação profissional, apresentando diferenças em relação à concepção do Sistema Nacional de Educação Profissional, originária do MEC nas formulações de 1991 (SENETE) e de 1996 (SEMTEC) (FIDALGO, 1999).

¹⁰⁵ KUENZER (1997), FERRETTI (1997) e CUNHA (1997) chamam a atenção para a influência exercida por Cláudio de Moura Castro, ex-Consultor do Banco Mundial e assessor especial do MEC no governo empossado em janeiro de 1995, nas proposições do Ministério acerca da educação profissional e do papel a ser desempenhado pelas escolas técnicas e CEFET.

¹⁰⁶ CUNHA(1997, p. 14) observa que o texto de Castro (CASTRO, C. M. O secundário: esquecido em um desvão do ensino? Textos para discussão. Brasília, MEC/INEP, v. 1, n. 2, abril 1997) deve ter circulado entre os dirigentes do MEC bem antes de 1997 pois, conforme destaca em nota de rodapé, citação homônima aparece na bibliografia de um texto datado de 1995, da autoria de João Batista Araújo e Oliveira, outro assessor especial do Ministério da Educação, com passagens pelo Banco Mundial, BID e OIT, que viria a ocupar a secretaria-geral do MEC por menos de um ano (OLIVEIRA, 1995).

profissional. Para o assessor/consultor deveria ser enterrada “de uma vez por todas” a idéia de uma escola que, ao mesmo tempo, profissionalizasse e preparasse para o vestibular. Se tal idéia já fora enterrada com a dissolução da Lei 5.692/71, contudo, permanecera viva nas escolas técnicas industriais. Tratava-se, pois, de promover um “divórcio amigável” entre o ensino “acadêmico” e o profissional (CUNHA, 1997, p. 14).

Em conclusão, essas formulações originadas separadamente, no âmbito do MEC e do MTb, deram origem ao Projeto de Lei n. 1603/96 e a proposição de ação articulada do governo com o processo de reforma do ensino técnico (BRASIL. MEC/MTb, 1996). Conforme KUENZER, “essa síntese é desastrosa porque tenta acomodar diferentes concepções de grupos que pertencem ao mesmo governo, mas que procuram manter sua hegemonia por meio de um pretendido ‘esforço integrado’ que articule o poder de controlar e a capacidade de financiar” (KUENZER, 1997, p.53). No entanto, a política educacional traçada, apesar de apresentar características conflitantes nas esferas intragovernamentais, buscava atender aos requerimentos de novas demandas por qualificação, tendo em vista a inserção do país na nova dinâmica do capitalismo mundial. Nesse sentido, de acordo com FERRETTI (1997), a reforma da educação profissional pode ser considerada uma forma de resposta institucional aos problemas e desafios à formação profissional relativos à posição ocupada pelo país na divisão internacional do trabalho.

4.3 O Projeto de Lei n. 1.603/96

Daremos prioridade, neste tópico, à análise do processo que enseja a formulação do Projeto de Lei n. 1603/96, dos argumentos da Exposição de Motivos que o acompanha, da participação das instâncias governamentais e da influência das entidades educacionais e da sociedade civil na elaboração e discussão do mesmo e

em seu processo de tramitação no Congresso Nacional. Considerando que o Decreto n. 2.208/97, a Portaria MEC 646/97 e a Medida Provisória n. 1548-28 - sucedâneos que reproduzem quase na íntegra o proposto no PL n. 1.603/96 - são as medidas legais efetivamente editadas, o aprofundamento da discussão do conteúdo será realizado nos tópicos dedicados às mesmas.

O MEC procurou dar seqüência imediata ao *Planejamento político-estratégico – 1995/1998*, voltando-se especialmente às “ações e medidas” de curto-prazo, que tratavam de “definir” ou “redefinir” o arcabouço jurídico institucional do novo modelo de educação profissional e de sua relação com novos parceiros de financiamento e gestão, identificados como o “setor produtivo” (BRASIL. MEC, 1995, p. 19).

Observa-se que a exigüidade dos prazos e a celeridade com a qual o MEC se propunha a cumprir determinadas tarefas, sobretudo aquelas destacadas no Quadro 6, de conhecida complexidade e de laborioso levantamento e detalhamento, sugerem que muito provavelmente o Ministério já dispunha de um modelo, ainda que não acabado, e que as ações anunciadas visavam complementá-lo e homologá-lo institucional e politicamente, de modo que os termos “definir” ou “redefinir” empregados no texto ministerial constituíam mero eufemismo.

QUADRO 6. Planejamento político-estratégico – 1995/1998
Tarefas de longo e curto prazo

| Tarefas de longo prazo (1995/98) | Tarefas de curto prazo | Previsão de curto prazo |
|--|---|-------------------------|
| Redefinir a estrutura do ensino médio | Coleta de informações sobre currículos, construção de metodologia de análise de currículo, aplicação dessa metodologia nas disciplinas do núcleo comum | Jun. / jul. de 95 |
| | Aplicar a metodologia nas disciplinas técnicas | Ago. a out. de 95 |
| | Elaborar a proposta de reestruturação de ensino médio | Nov. a dez. de 95 |
| Redefinir a estratégia de gestão da rede federal de educação tecnológica | Buscar novos parceiros e novas formas jurídicas para a gestão e financiamento das escolas técnicas e agrotécnicas | Iniciado em mar. de 95 |
| | Flexibilizar os cursos para adequá-los às novas exigências da educação tecnológica atendendo à demanda do setor produtivo e às expectativas da clientela jovem e adulta | Dez. de 95 |
| Redefinir a estratégia | Delineamento de estratégias para ampliação da oferta de | Dez. de 95 |

| | | |
|--------------------------------------|--|--|
| de expansão do atendimento à demanda | cursos de qualificação profissional para a população adulta escolarizada e subescolarizada | |
|--------------------------------------|--|--|

Fonte: BRASIL. MEC, 1995.

Um dado importante que pode vir a contribuir para corroborar tal hipótese é o conteúdo do *release* distribuído pelo MEC em 23 de agosto de 1995:

O Ministério da Educação vai mudar o formato do ensino técnico oferecido pelas Escolas Técnicas Federais, para atender às exigências do mercado de trabalho e ampliar o número de alunos de 4 milhões para 16 milhões.¹⁰⁷ Com as modificações propostas pelo MEC, as escolas técnicas poderão receber alunos de *qualquer nível de escolaridade* que queiram apenas se especializar em determinada área. [...] A idéia do governo em investir na formação técnica está sendo desenvolvida em conjunto com entidades vinculadas ao Ministério do Trabalho, como o SESC, SENAC, SENAI e outras. [...] Os cursos terão duração média de três a seis meses. Para tornar viável a oferta desses cursos técnicos para qualquer nível de escolaridade nas Escolas Técnicas Federais, o ministro da Educação, Paulo Renato Souza, vai enviar um projeto de lei que propõe a transformação dessas 120 escolas técnicas e agrotécnicas em Centros Federais de Educação profissional e Tecnológica. *Além dos cursos de qualificação profissional, modulados, independentemente da escolaridade, esses centros oferecerão cursos para formação de técnicos, concomitantes ou após o ensino de nível médio e cursos para a formação de tecnólogos (nível superior), com duração máxima de dois anos (sem grifos no original).*¹⁰⁸

Observa-se que o MEC já dispunha, em agosto de 1995, da formulação central (conforme os grifos no texto acima) que seria reproduzida quase na íntegra no PL n. 1603/96 que tramitaria no Congresso Nacional a partir de março do ano seguinte. Verificando que pouca coisa foi acrescentada à formulação original do MEC, pode-se apreender a forte influência de vínculos externos determinantes da

¹⁰⁷ As matérias não esclarecem as fontes utilizadas pelo MEC, no entanto, seguramente os números citados não condizem com a realidade, ou se referem a outro universo não explicitado. Conforme dados do próprio Governo Federal, a Rede Federal de Educação Tecnológica, composta por 134 instituições –Escolas Técnicas Federais, agrotécnicas e CEFET- oferecia em 1995 cerca de 100 mil vagas anuais nos cursos técnicos de nível médio (BRASIL. MEC /SEDIAE/SEEC, 1996).

¹⁰⁸ O ESTADO DE SÃO PAULO (1995); JORNAL DE BRASÍLIA (1995).

política educacional em questão, fortalecendo a hipótese do caráter quase celebrador do processo de discussão dessa política.¹⁰⁹

Uma síntese dos debates ocorridos ao longo do ano foi consolidada no documento *Política para a educação profissional: cooperação MEC/MTb*. Após estabelecer a premissa de vinculação entre a educação profissional e as políticas de desenvolvimento econômico e tecnológico do país, os autores do documento preocuparam-se em definir o lugar da educação profissional no cenário educacional nacional, sua abrangência e o foco de uma política nacional de educação profissional. A educação profissional é considerada

complementar à educação básica e alternativa à educação superior embora com trânsito garantido para este nível (mediante sistema de certificação). Ministrada em bases contínuas, inclui alternativas de habilitação, qualificação, requalificação, especialização de trabalhadores, além de serviços de assessoria ao setor produtivo. Comporta ampla variedade de agências formadoras públicas e privadas como as instituições de formação profissional, as escolas livres e toda a rede de ensino técnico municipal, estadual e federal (BRASIL. MEC/MTb, 1995, p. 3).

A educação profissional deveria ter como foco a empregabilidade, entendida como “capacidade não só de se obter um emprego, mas sobretudo de se manter [empregado e empregável] em um mercado de trabalho em constante mutação” (id., ib., p. 5). Nessa perspectiva, a articulação entre os dois ministérios dever-se-ia concretizar, inicialmente, mediante o desenvolvimento de três projetos: a implementação de um Plano Nacional de Educação Profissional; a criação de uma rede de Centros de Educação Profissional e Pós-Secundária; a formulação de uma política para o ensino médio (id., ib., p. 6).

Observa-se que os três projetos se inter-relacionam no que diz respeito à redefinição do ensino médio e de sua relação com a educação profissional. Assim,

¹⁰⁹ Efetivamente, as matérias citadas, publicadas por ocasião da reunião do MEC com suas unidades no norte do país, realizada em 24.08.95 em Belém -“primeira reunião para apresentar a proposta [de reforma] à sociedade”- anunciavam o desencadeamento de um processo de discussão que prosseguiria até novembro por meio de reuniões públicas do MEC com suas instâncias regionais, em 14 e 15 de setembro na região centro-oeste, em 21 e 22 de setembro na região sul do país, no início de outubro na região sudeste e, finalmente, em novembro com as unidades da região nordeste.

dentre as prioridades que deveriam ser contempladas pela articulação MEC/MTb se incluía a de “promover a diversificação do ensino médio para atender os diversos tipos de clientela e introduzir complementarmente a modalidade pós-secundária essencialmente voltada para o mercado de trabalho” (id., ib., p. 9). O curso pós-secundário começava a definir-se como o modelo preferencial de educação profissional, complementar ao ensino médio e alternativo ao ensino superior, e dotado de uma articulação mais estreita aos setores produtivos.¹¹⁰ Para tanto, previa-se a “gradativa implementação de Centros de Educação Profissional a partir da expansão e reestruturação da atual rede de ensino técnico agrícola, industrial e comercial nas esferas pública – federal, estadual e municipal - e privada (incluindo as escolas mantidas pelo Sistema S)”. Assim, as atuais escolas técnicas e agrotécnicas seriam transformadas em Centros de Educação Profissional e Pós-Secundária, de forma a “dinamizar, otimizar e ampliar a utilização dessa rede”, resultando em um “pólo de cursos, serviços e assessorias à comunidade e ao setor produtivo” (id., ib., p. 10).

Em suma, podemos observar que as formulações resultantes da articulação MEC / MTb¹¹¹ se alinham com a orientação geral da reforma prevista no *Planejamento político-estratégico* do MEC, evidenciando a prevalência dessa posição, que seria reproduzida no PL 1.603/96.

¹¹⁰ Segundo OLIVEIRA, os cursos pós-médios deveriam vir a se constituir em uma das modalidades a ser priorizadas pelas Escolas Técnicas Federais, pois permitiriam uma adaptação curricular com “melhor calibração com os mercados de trabalho” e “com maior produtividade na provisão de treinamentos técnicos e pontuais” (OLIVEIRA, 1995).

¹¹¹ Declarações do Ministro Paulo Renato Souza veiculadas pelo Jornal Folha de S. Paulo em 12 de janeiro de 1996, sob o título *Educar para Empregar* dão conta de que no mês seguinte (fevereiro) o MEC divulgaria “um projeto de reformulação do ensino técnico brasileiro”, que se inseria como um dos principais desafios do governo: o combate ao desemprego que, no Brasil, teria como causas o avanço tecnológico e a política econômica. O Ministro afirma que “o ensino básico brasileiro simplesmente deu as costas para as necessidades de uma economia moderna” e que o objetivo do projeto seria investir R\$ 1 bilhão para diversificar e ampliar a oferta de cursos técnicos no país, criando condições para que o trabalhador possa se adaptar às mudanças do mercado: “A meta é pular de 100 mil alunos em escolas técnicas federais para 3 milhões”. Isto seria possível mediante parcerias entre o governo federal e o setor privado: “o MEC poderia construir uma escola e entregar a sua administração a empresas interessadas em formar sua mão-de-obra, o que poderia ser feito por meio de cursos rápidos, de seis meses a um ano, desvinculados do ensino de segundo grau. “Afinal, ficará mais barato criar apenas uma escola técnica, sem todo o aparato de uma destinada a conceder diplomas de segundo

Aliás, se no âmbito intragovernamental prevaleceram as orientações contidas no Planejamento do MEC, o mesmo ocorreu em relação às instituições de educação profissional, com as quais o debate foi praticamente inexistente. A elaboração do Anteprojeto de Lei e sua formatação final não foi precedida de discussão que ultrapassasse o círculo restrito dos técnicos da SEMTEC/MEC e de interlocutores privilegiados. Apenas foram realizados contatos restritos, individualizados e especialmente dirigidos à busca de apoio institucional, como por exemplo a interlocução com o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED), Conselho de Diretores de Escolas Técnicas Federais (CONDITEC) e Conselho Nacional de Diretores de Agrotécnicas Federais (CONDAF) da qual resultou a incorporação pelo MEC de algumas inserções pontuais do interesse desses órgãos, mas que não alteravam o núcleo do projeto.¹¹² Contudo, isto não foi impedimento para que o Ministro afirmasse em sua Exposição de Motivos que a elaboração do projeto contara com a “participação de representantes da sociedade civil” e recebera “apoio incondicional da comunidade educacional” (BRASIL.MEC, 1996b).

É útil para a compreensão do processo, atentarmos para o conteúdo do Ofício datado de 06 de fevereiro de 1996 do Diretor Geral do CEFET-PR dirigido ao Secretário de Educação Média e Tecnológica do MEC. No expediente, o Diretor afirma que aquela instituição tomara conhecimento do Anteprojeto de Lei que “dispõe sobre Educação Profissional, Organização do Ensino Técnico e dá outras providências” por meio do Ofício Circular n. 05/96 – GAB/SEMTEC/MEC de 31 de janeiro de 1996 e solicita alguns esclarecimentos, entre os quais:

grau”, o que poderia estimular o investimento no setor, conclui o Ministro (FOLHA DE S. PAULO, 1996a).

¹¹² No caso específico do CONDITEC e do CONDAF estas demandas foram no sentido de reivindicar a exclusão de artigos constantes de uma versão preliminar do anteprojeto de lei, que tratavam da revogação da Lei n. 8.948 (transformava Escolas Técnicas Federais e possibilitava a transformação de Escolas Agrotécnicas Federais em CEFET e tratava da composição dos Conselhos Diretores destas instituições).

- 1) sobre os motivos de ser concedido *um prazo de apenas quatro dias úteis* para manifestação, num período reconhecidamente difícil¹¹³ para reunir a comunidade docente para analisar um documento de tal relevância;
- 2) sobre a proposta de um anteprojeto de lei que poderá alterar profundamente a estrutura do sistema de ensino e os procedimentos operacionais adotados, *sem um debate amplo e aprofundado com os estabelecimentos executores*, ou seja, com as escolas técnicas e os CEFET;
- 3) sobre a apresentação de um anteprojeto de lei que à primeira vista, s.m.j., parece revogar os princípios e as grandes conquistas da Educação Tecnológica e o *modelo comprovadamente exitoso dos Cursos Técnicos de Segundo Grau*, com grande aceitação pelo mercado empresarial e pela comunidade e que parece um tanto com o *modelo superado e obsoleto*, preconizado pela Lei n. 5.692/71 (CEFET-PR, 1996d, p.1, sem grifos no original).

Constata-se, pois, que a afirmação do Ministro não traduz adequadamente o processo que antecede e enseja a apresentação do Anteprojeto de Lei, uma vez que o Ofício 05/96 – GAB/SEMTEC/MEC não era específico ao CEFET-PR, senão que Ofício Circular, dirigido aos Diretores de Escolas Técnicas Federais, Agrotécnicas e CEFET.

Além da queixa em relação a exigüidade do prazo concedido à manifestação e da crítica relativa à inexistência de um amplo e aprofundado debate com as escolas técnicas e CEFET, é interessante observar a existência de juízos contrastantes acerca do modelo vigente. Enquanto o dirigente da instituição o considerava “comprovadamente exitoso” e “com grande aceitação pelo mercado empresarial e pela comunidade”, o MEC considerava que o modelo tinha “custo elevado”, era “excessivamente rígido” e, portanto, deveria ser readequado visando a atender a “demanda do setor produtivo e as expectativas da clientela jovem e adulta”.

Nesse sentido, embora tratasse da educação profissional de modo mais amplo, o objetivo central do PL n. 1603/96 consistia em promover a separação da educação profissional da educação regular. O ensino técnico integrado ao ensino médio tornar-se-ia separado e organizado independentemente e passaria a ser

¹¹³ Faz alusão ao período de férias escolares e docentes.

ofertado de modo concomitante ou seqüencial a este.¹¹⁴ Ademais, os cursos técnicos passariam a ser estruturados por meio de módulos independentes e dotados de terminalidade. A conclusão de cada módulo conferiria um Certificado de Qualificação específico e a conclusão de um conjunto de módulos articulados em currículo pleno, que poderiam ser cursados em instituições distintas, daria direito a Habilitação de Técnico de Nível Médio, desde que o período transcorrido entre a conclusão do primeiro módulo e do último não excedesse a cinco anos.¹¹⁵ Assim esperava-se, conforme argumentado na Exposição de Motivos n. 37/96, incrementar a flexibilidade do modelo, reduzir os custos do sistema, elevar a cobertura, ajustar a oferta às demandas do setor produtivo e facilitar a alternância entre escola e emprego.

A apresentação do PL n. 1603/96 provocou de imediato reações contrárias de educadores, do movimento estudantil e de diversos setores sociais. Questionava-se, além do conteúdo mesmo do projeto, a decisão unilateral do MEC pela ausência de consulta prévia ou insuficiência do debate aprofundado com as instituições educacionais, setores empresariais e sindicatos de trabalhadores. Além disso, era objeto de crítica o caráter inoportuno do procedimento do Ministério, uma vez que se encontrava em discussão no Congresso Nacional o Projeto de LDBEN, pelo que resultava incompreensível, para alguns, o açodamento legislativo do MEC.

No entanto, em relação ao último aspecto, a dúvida não tardaria a ser em parte dissipada, já que seria oferecido pelo próprio Ministro um forte indicativo do que levara o MEC a agir com tanta celeridade. Em 4 de março de 1996, na cidade de Belo Horizonte, o Ministro Paulo Renato Souza anunciou a negociação em curso com o Banco Mundial com vistas a obtenção de recursos para reforma a educação profissional no país.¹¹⁶ Isso implicaria, segundo o Ministro, a reformulação do

¹¹⁴ “Art. 8º - O Ensino Técnico, correspondente à Educação Profissional de nível médio, organizado independentemente do Ensino Médio, será oferecido de forma concomitante ou seqüencial a este” (PL n. 1.603/96).

¹¹⁵ Art. 13, PL n. 1.603/96.

¹¹⁶ FOLHA DE S. PAULO. Edição de 04 de março de 1996. São Paulo, 1996.

ensino profissional oferecido pela rede de escolas técnicas federais e CEFET. Em particular, buscar-se-ia oferecer cursos mais rápidos e mais específicos, o que conduziria à separação entre o ensino regular e o profissional.

Conforme já analisamos anteriormente, a separação da educação profissional do ensino regular é recomendação presente em vários documentos de organismos internacionais (BANCO MUNDIAL, 1989, 1990 e 1995; CEPAL, 1995). Desse modo, nos parece razoável supor, como KUENZER (1997b), a existência de vínculos entre a origem dos recursos – ou os condicionantes para sua concessão – e o conteúdo das proposições governamentais relativas à reforma da educação profissional.

Esta orientação, como vimos anteriormente, é defendida pelos organismos internacionais como integrante do ajuste estrutural requerido pela dinâmica das relações capital – trabalho na economia política da globalização, em que o modelo de desenvolvimento prescrito às nações periféricas limita a produção de ciência e tecnologia a centros de excelência e considera secundário o acesso aos níveis superiores do processo educacional, recomendando que os fundos públicos sejam investidos prioritariamente em programas de natureza compensatória que tratem de conformar ou aliviar a pobreza – a diretriz da equidade –, o que em relação aos projetos educacionais se traduz em prioridade aos níveis elementares de educação.

No entanto, é importante discutir as políticas públicas em um contexto que admita a existência de interesses mútuos que se estabelecem entre os grupos de poder e a *intelligentsia* – como é o caso do governo Cardoso – e o capital financeiro internacional. Dessa forma, procurando relativizar a iniciativa e o caráter impositivo algumas vezes atribuído às concepções do Banco Mundial, CUNHA (1997) pondera que, no caso brasileiro,

as relações podem ser compreendidas em suas complexas mediações com protagonistas internos, individuais e instituições, de modo que se possa pesquisar até mesmo o caminho inverso: a atuação de intelectuais orgânicos brasileiros no desenho das políticas das agências internacionais, tanto para uso apenas interno quanto para o exercício, no plano externo, do

experimentalismo pedagógico e do voluntarismo ideológico (CUNHA, 1997, p. 21).

Portanto, é razoável acrescentar àquela primeira razão explicativa – de ordem estratégica para o capital e articulada pelos organismos internacionais – e em conformidade com ela, uma outra, de natureza conjuntural e interna ao país, pertinente ao projeto de modernização – porém com forte traço conservador – conduzido pela coalizão dominante: trata-se da diretriz de descentralização e da redução de competências da União na execução das políticas sociais e, mais especificamente no campo do ensino médio e da educação profissional, da redução do custeio pela União, quer pelo repasse de responsabilidade a Estados e Municípios, quer pela busca de novas fontes de financiamento (CARDOSO, 1994, p. 113).

Assim, diante dessas diretrizes e num contexto de elevação da demanda educacional e de redução dos fundos públicos, é compreensível que as Secretarias Estaduais de Educação, frente a expectativa de ampliação de suas competências, se deparassem com a necessidade de aceder a recursos externos. Possivelmente, essa foi uma das razões que levou o CONSED a apoiar o PL n. 1.603/96, constituindo-se como voz dissonante em uma situação de quase unanimidade nacional pela rejeição desse projeto.¹¹⁷

Ante a ampla manifestação nacional e reações contrárias ao PL n. 1.603/96,¹¹⁸ o relator Deputado Severiano Alves (PDT-BA) houve por bem realizar, nos meses de abril e maio de 1996, Audiências Públicas da Comissão de Educação

¹¹⁷ Essa explicação é a admitida por KUENZER(1997b), quando se refere à posição seguida pelo CONSED nas Audiências Públicas e no Seminário Nacional realizados ao longo de 1996 pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados para a discussão do PL n. 1.603/96.

¹¹⁸ A partir da apresentação do PL n. 1.603/96 em março/96 e ao longo do ano seguiram-se manifestações em várias cidades do país, com passeatas, dias de paralisação, atos públicos, seminários etc. Destacamos que a retirada de tramitação do projeto de lei consta da pauta da greve nacional dos docentes das IFES, iniciada em 17.04 e finalizada em 24.6.96. Do mesmo modo, a rejeição do projeto foi proposta pelo I Congresso Nacional de Educação - CONED, realizado em Belo Horizonte, de 31.07 a 3.8.96, com mais de 5500 participantes.

da Câmara dos Deputados em diversos Estados do país, para discutir e coletar subsídios ao relatório a ser apresentado, tais como sugestões, emendas ou substitutivos ao projeto.¹¹⁹ Tais eventos contaram com a participação dos seguintes setores e entidades:

- Executivo Federal: SEMTEC e Delegacias Regionais do MEC, SEFOR;
- Executivo Estadual ou Municipal: CONSED, UNDIME e Secretarias de Educação;
- Legislativo Federal, Estadual ou Municipal: parlamentares das respectivas Comissões de Educação;
- Dirigentes de Instituições Federais de Educação: CONCEFET, CONDITEC, CONDAF, ANDIFES e diretores / reitores de IFE;
- Sindicatos de docentes, técnicos-administrativos e de outras categorias: ANDES-SN e suas sessões sindicais, SINASEFE, centrais sindicais, sindicatos de professores das redes estadual e municipal, FASUBRA, ANDEF, CNTEE, SENGE, SINTEC, FENTEC, FENATA e outros;
- Entidades Estudantis: UNE, UBES, entidades estaduais ou municipais, diretórios acadêmicos ou grêmios estudantis locais;
- Entidades empresariais: CNI, CNA, Associações e Federações Estaduais da indústria, IEL e instituições do Sistema S;
- Conselhos e outros: CONFEA, CREA, ABETI, SBPC, ANPEd, Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e outros.

¹¹⁹ Foram realizadas oito Audiências Públicas: Rio de Janeiro (25.04), Florianópolis (26.04), Belém (27.04), Fortaleza (02.05), Brasília (15 e 16.05, constando do Seminário Nacional sobre o PL 1.603/96, na Câmara dos Deputados), Campo Grande (20.05), Belo Horizonte (25/05) e Porto Alegre (31.05).

Embora a maioria das manifestações nessas audiências tenha expressado crítica ao conteúdo do projeto, à forma e ao método utilizado pelo Executivo em sua elaboração e apresentação, notam-se duas estratégias diferenciadas de enfrentamento: uma, a que reivindicava a retirada do projeto por parte do Executivo, ou o seu rechaço total, por entender que sua concepção central impedia negociações em torno do mesmo; outra, a que admitia possibilidade de adequações por emendas e substitutivos, via negociações com o MEC e bancadas parlamentares.

A primeira estratégia aglutinou principalmente os setores ligados às comunidades docentes, de técnicos administrativos, movimento estudantil, centrais sindicais e sindicatos de trabalhadores. Em Parecer apresentado na primeira das Audiências Públicas, realizada no Rio de Janeiro em 25 de abril de 1997, o movimento docente se posicionava contra a aprovação do PL n. 1603/96, apoiado em um conjunto de argumentações, entre as quais as de que o referido projeto:

- atenta contra a soberania nacional, uma vez que não contribui para dotar a escola brasileira dos instrumentos necessários à produção dos conhecimentos científicos e tecnológicos necessários ao desenvolvimento associado e soberano do Brasil nesta nova divisão internacional do trabalho;
- consubstancia uma visão empresarial de capacitação para o trabalho;
- reforça, no âmbito educacional, o autoritarismo das relações de poder no Brasil, recrudescendo o dualismo quanto ao acesso ao saber escolarizado em nosso país, ao propugnar caminhos distintos para a formação da força de trabalho complexa e para a formação da força de trabalho simples. O que, em nível político, repõe, numa perspectiva economicista, a seletividade e a exclusão das massas populares ao saber científico de alto nível de abstração que lhes permita decifrar os códigos culturais do novo tempo e atuar autonomamente na construção desse novo mundo;
- faz, no que tange à educação profissional, uma associação direta entre trabalhador e trabalho desqualificado, repetindo, numa versão economicista, o jargão populista de educação do povo, do pobre, do carente, dos excluídos, repondo, em linguagem modernizante, a dicotomia entre trabalho manual e trabalho intelectual;
- repõe, em um nível mais elevado de abstração, a natureza compensatória da formação profissional brasileira;
- dilui a responsabilidade estatal direta na gestão da educação de massas, ao mesmo tempo em que amplia a participação direta empresarial no sistema educacional nacional, reduzindo o espaço do debate educacional (o espaço

público) e ampliando, inversamente, o espaço doutrinário (o espaço privado).¹²⁰

Em linha de argumentação semelhante, a Sessão Sindical dos Docentes do CEFET-PR (SINDOCEFET-PR) se posicionou contra o PL n. 1603/96 e exigiu a sua retirada, considerando que

O PL ora proposto está em consonância com o projeto neoliberal que reforça, para os países do hemisfério sul, a dependência econômica, política e cultural à hegemonia capitalista mundial, evidenciando a dissociação entre a concepção e a execução, entre a ciência e a tecnologia, entre o trabalho intelectual e o trabalho mecânico, impedindo que, no Brasil, se desenvolva um sistema educacional que proporcione autonomia intelectual, científica e tecnológica, não se utilizando dos recursos materiais e humanos para a construção de uma nação mais livre e justa (SINDOCEFET-PR, 1996c).

Na Audiência Pública realizada em Belo Horizonte, o PL n. 1.603/96 recebeu o repúdio de um conjunto de entidades docentes, estudantis e outras da sociedade civil que subscreveram Manifesto observando que

O PL n. 1.603/96 que dispõe sobre a Educação Profissional, ora tramitando na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, foi enviado a essa Casa, sem que houvesse a devida discussão com a comunidade envolvida (estudantes, pais, trabalhadores da educação e egressos de escolas técnicas), encontrou rejeição em todos os setores da sociedade, com críticas quanto aos conceitos filosóficos e pedagógicos, pois não considera o perfil do profissional exigido pela nova tecnologia, assim como não atende às necessidades sócioeconômicas de um país que pretende ser independente e soberano, frente às mudanças globais presentes no panorama mundial (ABETI et al., 1996).

A segunda estratégia a que nos referimos foi a alternativa seguida sobretudo pelos Conselhos Diretores de escolas técnicas, agrotécnicas e CEFET. No entanto, não é somente na estratégia de busca de uma “solução negociada” assumida por estes que se localizam as diferenças em relação às posições dos primeiros que propugnavam pela retirada ou não aprovação do projeto de lei em questão. É, talvez,

¹²⁰ Conforme Parecer apresentado pela Prof^a. Lúcia Maria Wanderley Neves na referida Audiência Pública (NEVES, 1996).

na observação do conteúdo das críticas e sugestões que poderemos identificar com maior precisão os pontos colidentes.

Vimos pelos depoimentos acima que o movimento docente e estudantil e os sindicatos de trabalhadores adotaram como ponto de partida para seu posicionamento: a concepção de educação profissional presente no projeto; sua relação com o sistema educacional regular; a relação do projeto educacional com o projeto social nacional e os vínculos deste com o modelo de inserção do país na ordem econômica internacional; a divisão técnica e social do trabalho educacional. A partir destes eixos, e com ampla participação da sociedade, propuseram a construção de um modelo de educação tecnológica, articulado ao sistema nacional de educação.

Os segundos, por seu lado, restringiram-se a propor adequações pontuais e técnicas ao projeto, mediante articulações e negociações que envolviam parlamentares, governos e setores empresariais e as instituições privadas do Sistema S. Nesse aspecto, vale destacar que CONDITEC, CONCEFET e CONDAF tinham interesse particular em rever dois pontos que constavam da primeira versão do PL: a revogação total da Lei n. 8.948/94 que transformava escolas técnicas federais em centros de educação tecnológica; a composição dos conselhos diretores desses centros e de suas atribuições.¹²¹

Assim, ainda que a busca da “solução negociada” tentasse fazer transparecer os aspectos técnicos, propondo corrigir imperfeições formais ou operacionais do projeto – mas acatando sua estrutura, sobretudo no que tange à separação da rede de educação regular, na modularização curricular da educação profissional e na hierarquização de seus níveis – o foco priorizado nessa estratégia foi a defesa dos interesses corporativos. Isto fica evidenciado no substitutivo ao PL elaborado em conjunto pelo CONCEFET e CONDITEC e enviado, em abril de 1996, ao Relator Deputado Severiano Alves e à SEMTEC/MEC.¹²² Observemos, no Quadro 7, a comparação entre a redação do PL n. 1.603 e a do Substitutivo.

¹²¹ Na primeira versão do Anteprojeto que originou o PL n. 1.603/96 constava a revogação da Lei n. 8.948/94 em sua integralidade. Após negociações dos citados conselhos diretores com a SEMTEC a Lei n. 8.948/94 foi preservada, mantendo-se no texto da versão final do PL somente a revogação dos artigos que tratavam da instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica.

¹²² Cf. Ofício n. 001/96 (CONDITEC/CONCEFET, 1996).

Constata-se que os referidos Conselhos pouco tinham a obstar quanto ao conteúdo mesmo dos objetivos e estrutura propostos pelo MEC para a educação profissional (artigos 2º e 4º), reproduzindo-os quase na íntegra. No que diz respeito à relação da educação profissional com o ensino médio, uma questão fulcral do projeto do MEC, os Conselhos não refutaram a proposta de cisão e, além disso, acabaram por acentuar certa indefinição ao propor uma redação versando sobre um ensino médio “não profissionalizante” e prevendo uma remota possibilidade de sobrevivência da forma integrada. Ainda assim, essa tímida alternativa não foi acatada pelo MEC quando da edição do Decreto 2.208/97. Como veremos adiante, o Decreto manteve a formulação original do MEC e prescreve à educação profissional uma organização curricular própria e independente do ensino médio.

**QUADRO 7. Estudo Comparativo – PL n. 1.603/96 (MEC/SEMTEC)
e Substitutivo CONCEFET/CONDITEC**

| Texto do PL n. 1603/96 (MEC/SEMTEC) | Texto do Substitutivo (CONCEFET/CONDITEC) |
|--|--|
| Art. 2. A Educação profissional tem por objetivos: I – Formar profissionais aptos a exercerem atividades específicas de técnicos de nível médio e tecnólogos de nível superior; II – Especializar, aperfeiçoar e atualizar os conhecimentos tecnológicos do trabalhador; III – Qualificar e requalificar para o mercado de trabalho jovens e adultos com qualquer nível de escolaridade. | Art 2 A Educação profissional tem por objetivos: I – <u>proporcionar a formação de profissionais para exercer atividades no trabalho com formação de técnico de nível médio e ou superior;</u> II - Especializar, aperfeiçoar e atualizar os conhecimentos tecnológicos do trabalhador; III – Qualificar e requalificar para o mercado de trabalho jovens e adultos com qualquer nível de escolaridade. |
| Art. 4. A Educação Profissional abrange os seguintes níveis: I – Básico: destinado à qualificação e requalificação básicas de trabalhadores, independente de escolaridade prévia; II – Técnico: destinado a oferecer habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos de cursos de nível médio, devendo se ministrado na forma estabelecida por esta Lei; III – Tecnológico: compreendendo cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos de cursos médio e técnico. | Art. 4º. A Educação Profissional abrange os seguintes níveis: I – Básico: destinado à qualificação e requalificação básicas de trabalhadores, independente de escolaridade prévia; II – de Nível Médio: destinado a oferecer habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos de cursos de nível médio, devendo se ministrado na forma estabelecida por esta Lei; III – Superior: compreendendo cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos de cursos de nível médio e técnico. |
| Art. 8 O Ensino Técnico, correspondente à Educação Profissional de nível técnico, organizado independentemente do Ensino Médio, será oferecido de forma concomitante ou seqüencial a este. | Art 8 O Ensino Técnico, correspondente à Educação profissional de nível <u>médio, poderá ser ministrado de forma concomitante, seqüencial ao Ensino Médio de caráter não profissionalizante ou integrada.</u> |
| Art. 23. As Escolas Técnicas Federais e Agrotécnicas Federais, hoje em funcionamento, poderão ser transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica [...]. | Art. 25. As (*1) Escolas Agrotécnicas Federais, em funcionamento, poderão ser transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica, após processo de avaliação de desempenho a ser desenvolvido sob a coordenação do Ministério da Educação e do Desporto, passando a reger-se pelas disposições desta Lei, seus |

| | |
|---|--|
| | estatutos e regimentos internos. |
| | Art. 27. A administração superior dos Centros Federais de Educação Tecnológica, das Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais terá como órgão executivo a Diretoria-Geral, e como órgão deliberativo o Conselho Diretor, que será composto de onze membros e respectivos suplentes, sendo um representante do Ministério da Educação e do Desporto, um representante de cada uma das Federações da Indústria, do Comércio e da Agricultura, do respectivo Estado; um representante dos trabalhadores, um representante dos ex-alunos diplomado pela Instituição e cinco representantes da Instituição incluindo entre esses um representante discente e um representante dos servidores técnico-administrativos, todos indicados na forma regimental. |
| Art. 31. Ficam revogados o Decreto Lei n. 547, de 18 de abril de 1969, a Lei n. 8.948, de 08 de dezembro de 1994, o parágrafo único do Art. 1º, os artigos 2º e 3º da Lei n. 6545 de 30 de junho de 1978 e as demais disposições contrárias à presente lei. | Art. 32 – Ficam revogados o Decreto Lei n. 547, de 18 de abril de 1969, (*2) os artigos 2º e 3º da Lei n. 6545 de 30 de junho de 1978 e os artigos 1º e 2º, o parágrafo 4º do artigo 3º e os artigos 5º e 9º da Lei n. 8.948, de 08 de dezembro de 1994. |

Observações:

- a) os grifos significam inclusão ou alteração à proposta do MEC e os asteriscos (*), exclusões;
- b) (*1) suprimida a citação referente às Escolas Técnicas Federais uma vez que sua transformação em CEFET estaria assegurada pela manutenção da Lei n. 8.948, de modo a garantir a autonomia das instituições.
- c) A numeração dos artigos pode não coincidir, devido à inclusão ou supressão de artigos no substitutivo, embora tenhamos preservado o conteúdo a que se referem.

Fonte: elaboração própria, a partir de BRASIL. MEC/SEMTEC, 1996 ;
CONDITEC/CONCEFET, 1996.

Preocupação diferente foi a observada nos artigos que se referem à definição institucional e à composição dos órgãos de direção, em que o caráter preciso das alterações ou supressões foi claramente especificado pelos Conselhos. Não é descabido supor que a “maleabilidade” do MEC a estas sugestões pode ter resultado de um processo de negociação das instâncias ministeriais junto às direções das instituições, visando a obter a aceitação e o empenho das mesmas em defesa do conteúdo da reforma. Com relação a esse aspecto, é ilustrativo analisar a posição assumida pela direção do CEFET-PR com vistas a construir o consenso em torno da reforma, recorrendo a um discurso “flexível” que, conforme o interlocutor ou a ocasião, assumiria o matiz da omissão, da convivência ou da defesa da reforma. A prática, por sua vez, apoiou-se no exercício do clientelismo ou da autoridade (LIMA FILHO, 1998a). Vejamos brevemente estes aspectos.

O discurso da omissão foi utilizado com frequência quando dirigido internamente aos professores, estudantes ou técnicos-administrativos: nesse sentido, a reforma seria “coisa já decidida pelos homens de Brasília” e, nesse caso, “não haveria o que fazer, exceto adequá-la a alguns aspectos técnicos e específicos de cada instituição”; no entanto, o CEFET-PR estaria preservado por ser uma instituição “eficiente”; em resumo, a aplicação das medidas anunciadas seria “diferenciada” e “em nosso caso não haveria redução de vagas” e poderíamos “manter a oferta do ensino técnico integrado ao ensino médio”, pois este era um “modelo que comprovadamente estava dando certo”.¹²³ Em *Nota de Esclarecimento* dirigida à comunidade educacional, em 25 de março de 1996, a Diretoria de Ensino da instituição informava que o total de vagas seria mantido, podendo acontecer algumas adaptações quanto à opção do candidato: ou cursar apenas o 2º grau não profissionalizante ou, já tendo o 2º grau, cursar somente as disciplinas técnicas, ou ainda, como ocorria então, fazer uma opção integrada: 2º grau profissionalizante (CEFET-PR, 1996e).¹²⁴

O discurso da convivência foi dirigido principalmente ao MEC, como instrumento de apoio e barganha, em troca de garantias de manutenção dos mecanismos de poder – centrado nos conselhos diretores –, da manutenção da autonomia administrativa e financeira e da promessa de verbas.¹²⁵ Em 01 de março de 1996, a direção geral do CEFET-PR encaminhou à SEMTEC/MEC “sugestões visando ao aperfeiçoamento da proposta desse Ministério sobre a matéria a ser encaminhada ao Congresso Nacional”.¹²⁶ As sugestões mantinham a linha geral do

¹²³ Declarações do Diretor Geral do CEFET-PR, no debate realizado no Auditório do CEFET-PR com a SINDOCEFET-PR, SINTECEFET-PR e GECEL, em Curitiba, em março de 1996.

¹²⁴ Localizamos declaração semelhante, do Diretor Geral, em GAZETA DO POVO (1996b).

¹²⁵ Veremos adiante que o contingenciamento dos recursos de financiamento da reforma para as escolas técnicas federais, agrotécnicas e CEFET e o condicionamento de sua liberação mediante compromisso formal de adesão clara aos princípios e diretrizes do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) viria a se constituir em um peculiar e poderoso instrumento de “convencimento” utilizado pelo MEC no processo de aprovação das medidas legais e de sua implementação.

¹²⁶ Cf. Ofício n. 030/96-GADIR de 01 de março de 1996 (CEFET-PR, 1996c).

anteprojeto do MEC (definição, objetivos, estrutura e funcionamento), concentrando as alterações nos itens relativos à regulamentação dos órgãos diretivos e consultivos e na proposta de transformação das escolas técnicas em CEFET. Nesse sentido, o CEFET-PR antecipava-se em um mês à proposta de substitutivo que viria a ser apresentada pelo CONDITEC/CONCEFET.

O discurso da defesa da reforma almejava garantir as bases para a sua aceitação e rápida implementação. Foi dirigido, sobretudo através da mídia, por uma argumentação que tratava de veicular o conteúdo das medidas propostas pelo MEC como a “necessária adequação” da educação nacional, em particular da educação profissional, aos imperativos das transformações científicas e tecnológicas e como medidas de caráter econômico e social inadiáveis. Embora manifestando “preocupação com as mudanças que o Ministério da Educação pretende implantar”, a instituição se coloca em defesa das mesmas, conforme declarações do Diretor Geral,

Não podemos deixar de participar do esforço de tornar o parque industrial mais competitivo em nível internacional. Todavia, para competir é preciso inovação constante, em termos de idéia, produtos, serviços, tecnologias, processos e finanças, os quais por sua vez, exigem aprimoramento contínuo dos processos e dos recursos humanos, para cujo desenvolvimento a instituição poderá colaborar de maneira significativa.¹²⁷

Convém atentarmos às variações ocorridas em tão curto período de tempo no discurso dos dirigentes do CEFET-PR acerca das propostas de reforma no início de 1996:

- no Ofício n. 10/96-GADIR, de 6 de fevereiro/96, classifica de “um tanto superado e obsoleto” o modelo constante do anteprojeto apresentado pelo MEC, ante o modelo existente “comprovadamente exitoso” e de “grande aceitação pelo mercado empresarial e pela comunidade”; nos comentários

¹²⁷ Declaração publicada na edição de 27 de março de 1996 de GAZETA DO POVO (1996c).

contidos no anexo ao mesmo ofício, observa que o “anteprojeto não soluciona esta questão [da relação entre ensino médio e profissionalização], pois sob a perspectiva de resolver os problemas da carência imensa de qualificação e requalificação profissional face às necessidades do país, prejudica o próprio nível médio e pode incorrer no erro de mutilar o ensino técnico”;

- a 1^o de março/96 encaminha à SEMTEC/MEC “sugestões visando ao aperfeiçoamento do anteprojeto de lei apresentado pelo MEC”; no entanto, nas referidas sugestões, não apresenta críticas ou alternativas ao modelo proposto e que há menos de um mês classificara de “superado e obsoleto” e nem tampouco procura defender as definições, objetivos, estrutura e funcionamento do modelo vigente – há pouco considerado de comprovado êxito e larga aceitação – e que se encontrariam ameaçadas pelo anteprojeto;
- a 27 de março/96 passa a defender o modelo proposto – como “esforço” para elevar a competitividade do parque industrial nacional – e se propõe a “colaborar de maneira significativa”.

Não houve, dentre as manifestações dos docentes, estudantes e técnicos administrativos do CEFET-PR ocorridas no período citado, razão que viesse a oferecer respaldo à mudança de posição adotada pela direção do CEFET-PR. Pelo contrário, no mesmo período, verificamos que a mudança significativa na proposta apresentada pelo MEC, entre a primeira versão do anteprojeto, de 31 de janeiro de 1996, e o PL enviado ao Congresso Nacional, em 4 de março/96, foi a incorporação, a este último, dos itens relativos às atribuições e composição dos órgãos consultivos e deliberativos das instituições e aqueles que preservavam a autonomia das instituições e a possibilidade de transformação das escolas técnicas federais e agrotécnicas em CEFET.

Essas considerações nos levam a supor que:

- o MEC já esperava uma forte reação contrária ao anteprojeto, especialmente dos docentes, quer pelo conhecimento de posições já evidenciadas desde 1995 nas reuniões regionais, quer pelo grau de disputa

- que se verificava no processo de tramitação da LDBEN, quer por aquilo que o assessor especial do Ministério denomina de posição de resistência “muito ideológica e problemática” à alternativa de “separar os alunos e oferecer programas de estudos mais práticos e simples a uns e vias academicamente mais exigentes a outros” (CASTRO et al., 2000, p. 21),¹²⁸ como era o caso da separação do educação profissional e ensino regular proposta pelo MEC;
- apesar da reforma tratar da educação profissional, abrangendo os diversos níveis e instituições da rede pública federal, estadual e municipal e da rede privada, o foco principal seria a rede de escolas técnicas federais, agrotécnicas e CEFET, especialmente em relação às medidas de racionalização pedagógica e financeira – antiga recomendação dos organismos internacionais – que seriam contempladas com a separação conceitual e operacional do ensino técnico do ensino médio;
 - a aceitação e o engajamento das direções dessas instituições na defesa da reforma seria condição necessária e fundamental à sua implementação, mas que um apoio espontâneo não era esperado, até mesmo pela pressão que sofriam de professores, alunos e outros segmentos da sociedade civil contrários ao Projeto;
 - que seria necessário, então, estabelecer “negociações” que levassem ao comprometimento das direções com a implantação da reforma e que estas poderiam recorrer a estratégias diferenciadas, incluindo o clientelismo ou o exercício do poder que lhes conferiam os regimentos e estatutos vigentes, fruto de uma herança e experiência histórica anti-democrática não de todo superada, em particular, nessas instituições.

¹²⁸ Neste texto, produzido na condição de Assessor Principal em Educação do Departamento de Desenvolvimento Sustentável do BID, CASTRO justifica a separação afirmando categoricamente: “A chave para uma conceituação clara da interação entre os conteúdos acadêmicos e profissionais começa por não confundir a necessária interação de teoria e prática [na escola acadêmica] com a possível, porém não necessária interação entre teoria e disciplinas orientadas ao emprego [na escola profissional]” (CASTRO et al., 2000, p. 12).

Assim, nos parece possível inferir que a proposição de “retirada” de certo poder¹²⁹ dessas direções em um primeiro momento e a sua “restituição” em seguida ao comprometimento de defesa das direções aos princípios e diretrizes da reforma e a celeridade de sua implantação – se adiantando, inclusive, à aprovação pelo Congresso Nacional da LDBEN – foi uma tática¹³⁰ eficiente adotada pelo MEC para fazer valer o seu projeto, em especial no importante âmbito interno das escolas técnicas federais, agrotécnicas e CEFET.

Durante o processo de discussão e negociação em torno do PL n. 1.603/96, em tramitação na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, o Relator Deputado Severiano Alves (PDT) chegou a receber mais de três centenas de emendas vindas de parlamentares de diversos partidos, de fóruns, conselhos ou instituições educacionais ou empresariais, de movimentos sindicais, de movimentos populares etc. O caráter polêmico do PL provocara forte reação social contrária, o que se traduzira em pressão sob a Comissão de Educação, no sentido de rechaçá-lo. Isso fez com que o Executivo solicitasse, em 09 de agosto, antes mesmo da apresentação do Relatório e seqüente votação naquela Comissão, o deslocamento do PL n. 1.603/96 para a Comissão de Trabalho e Serviço Público da Câmara dos Deputados, onde recebeu a relatoria do Deputado João Mellão Neto, do Partido Liberal. Entrementes, – além da pressão exercida pelos movimentos sociais sobre os parlamentares – o trâmite final e eminente aprovação da LDBEN fez com o governo não lograsse levar a termo o seu intento, já que a mínima coerência recomendava, mesmo a alguns parlamentares mais próximos à base governista, aguardar a sanção da Lei maior da educação, o que efetivamente veio a ocorrer em 20 de dezembro. Em 04 de fevereiro de 1997, o Ministro Paulo Renato Souza submeteu Exposição de Motivos ao Presidente da República solicitando que se sustasse a tramitação do

¹²⁹ Revogação total da Lei 8.948/94 e parcial da Lei 6.545/78 e alterações relativas aos órgãos consultivos e deliberativos da direção dos centros.

¹³⁰ É possível admitir que os itens “negociados” pelo MEC não se reduziam à mera tática, no entanto vale dizer que os mesmos não comprometiam a concepção geral do projeto.

PL n. 1603/96 no Congresso Nacional¹³¹ para que se procedessem, no texto do projeto de lei, “as reformulações necessárias, adequando seu conteúdo à recém promulgada LDBEN que estabeleceu nova concepção e estrutura para o ensino médio, para a educação profissional e a de jovens e adultos” (BRASIL.MEC, 1997). Passemos a analisar as referidas concepções e estruturas, em particular as relativas à educação profissional.

4.4 A LDBEN e a educação profissional

A concepção prevalecente na nova lei da educação se afinou à política de redução do papel do Estado enquanto provedor dos serviços sociais básicos, de modo a favorecer o predomínio das regras de mercado no campo educacional. Seguindo essa orientação, o governo neoliberal de Cardoso logrou a aprovação de uma LDBEN “enxuta”, capaz de livrá-lo de “amarras” e regulamentos excessivamente “rígidos”, de modo a permitir a agilidade necessária na definição e implementação de políticas educacionais funcionais ao seu projeto de inserção da sociedade brasileira na dinâmica da globalização em associação subalterna ao capital internacional.

A característica fundamental desta LDBEN seria, então, o seu caráter flexível, inespecífico e minimalista, o que permitiria agregar a ela várias outras leis ou instrumentos normativos, em paralelo ou a pretexto de regulamentação. Conforme observa SAVIANI, a aprovação de um texto “inócuo e genérico” de LDBEN deixaria ao governo “o caminho livre para a apresentação de reformas pontuais, tópicas, localizadas, traduzidas em medidas como o denominado ‘Fundo de Valorização do Magistério’, os ‘Parâmetros Curriculares Nacionais’, a lei da reforma do ensino

¹³¹ Em 19 de fevereiro de 1997, o Executivo solicitou à Câmara dos Deputados a retirada de tramitação do PL n. 1.603/96.

profissional e técnico [...]” (SAVIANI, 1997, p. 200). E comenta que para definir a política educacional nacional o MEC

escolheu a via das alterações parciais operando, por assim dizer, segundo a célebre fórmula das “doses homeopáticas”. Isso, todavia não significa que o ministério não tenha uma política global para a área de educação. Certamente ele a tem. Entretanto, estrategicamente parece ter optado por não anunciá-la, procurando implementá-la através de reformas pontuais acreditando, talvez, que dessa forma seria mais fácil viabilizá-la politicamente, safando-se das pressões e quebrando eventuais resistências (SAVIANI, 1997, p. 200).

Como corolário da característica apontada acima, temos que o maior prejuízo social provocado pela LDBEN foi a fragmentação dos diversos níveis e modalidades educacionais o que leva à abdicação da perspectiva de construção de um Sistema Nacional de Educação. Nessa perspectiva, o Capítulo III (artigos 39 a 42) do Título V da LDBEN trata especificamente “Da Educação Profissional”. No entanto, o conteúdo genérico do texto faz com que o capítulo pareça “mais uma carta de intenções do que um documento legal, já que não define instâncias, competências e responsabilidades” (SAVIANI, 1997, p. 216).

O caráter impreciso do texto permite, por conseguinte, interpretações diversas. Nesse aspecto, a concepção complementar ou alternativa da educação profissional, porém desvinculada do ensino regular, está presente no parágrafo único do artigo 39, que estabelece que “o aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como o trabalhador em geral, jovem ou adulto, contará com a *possibilidade* de acesso à educação profissional” (sem grifo no original).

Essa concepção é reforçada no artigo 40 em que se afirma que “a educação profissional será desenvolvida em *articulação* com o ensino regular *ou* por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho” (sem grifo no original). Assim se esvai o vínculo entre educação profissional e ensino regular, pois, note-se que o termo utilizado é *articulação* e não *vinculação*.

Esta genérica e imprecisa articulação pode ser tão frágil ou diminuta que reduza ao mínimo a educação regular, ou mesmo dispense a sua obrigatoriedade, pois nota-se que o uso do conectivo “ou” na redação desse artigo dá à educação profissional o caráter alternativo de substituir a articulação com o ensino regular por diferentes estratégias em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho, abrindo a possibilidade para que a educação profissional se realize de modo instrumental e desvinculado dos saberes científicos e da dimensão ético-política do processo educativo, com risco de reduzir-se a mero treinamento ou adestramento de mão-de-obra.

À frouxidão da Lei destoa a prescrição dirigida às escolas técnicas para oferecerem “cursos especiais”, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e *não necessariamente ao nível de escolaridade*” (artigo 42, sem grifo no original). Essa disposição está em sintonia com a concepção de limitar a responsabilidade e obrigatoriedade da educação pública aos níveis mínimos de escolaridade – adequada às políticas recomendadas pelos organismos mundiais aos países periféricos.¹³² Não é de se estranhar, portanto, o caráter prescritivo da recomendação às escolas técnicas para que adotem programas ou cursos especiais, de natureza compensatória – certamente articulados à política de educação profissional¹³³ – permitindo que sob o manto filantrópico o Estado use a própria instituição escolar –

¹³² É interessante recordar que a primeira versão do Projeto de LDBEN Darcy-MEC previa a certificação de conclusão das quatro séries iniciais do ensino fundamental. Ressuscitava, assim, o antigo primário, que é o nível limite da prioridade de ação do Estado recomendado pelo Banco Mundial. A partir daí, recomendam-se políticas compensatórias de emprego e renda ou escolarização privada ou com custos compartilhados (BANCO MUNDIAL, 1995; CEPAL, 1995).

¹³³ Recordemos o que o Projeto de Lei n. 1603/96 estabelecia no § único do artigo 6º: “As Instituições federais e as instituições públicas e privadas, apoiadas financeiramente pela União, que ministram Educação profissional *deverão oferecer cursos de nível básico* em sua programação regular, abertos a alunos das redes públicas e privadas de educação básica, assim como a trabalhadores com *qualquer nível de escolaridade*”. O caráter prescritivo será acentuado na redação dada pelo Decreto n. 2.208/97: “... *deverão, obrigatoriamente, oferecer ...*” (sem grifo no original).

neste caso as escolas técnicas - para realizar sua política de negação da universalização da educação regular.

A aprovação da LDB, inclusive com a legislação *ad hoc* que a regulamenta – como é o caso do Decreto n. 2.208/97 que analisaremos em seguida – representa vitória importante das forças que compõem a coalizão conservadora atualmente dominante na sociedade brasileira. Conforme sinaliza SAVIANI, tanto a legislação quanto a própria organização escolar são produtos da sociedade no seio da qual entram em interação (SAVIANI, 1997, p. 227).

4.5 O Decreto n. 2.208/97 e a regulamentação da educação profissional: ajuste conservador e normatização retrógrada

Em 03 de abril de 1997, o Ministro da Educação enviou ao Presidente da República a Exposição de Motivos n. 86 onde considerava que a regulamentação do Capítulo III da LDB poderia ser implementada por meio de Decreto dando o “detalhamento necessário à operacionalização das diretrizes já estabelecidas” relativas à educação profissional presentes no PL n. 1.603/96. Além disso, reiterava que o Artigo 44 da Medida Provisória n. 1548-28, de 14 de março de 1997, contemplava as questões do referido PL n. 1603/96 que dispunham sobre a expansão do ensino técnico, autorizando o investimento da União, e determinando que “a manutenção e gestão desses novos estabelecimentos de ensino ficarão sob a responsabilidade de Estados, Municípios, setores produtivos ou organizações não-governamentais”. Dessa maneira, o Ministro considerava que a reforma da educação profissional, conforme o proposto no PL n. 1.603/96 – que havia sido retirado de tramitação no Congresso Nacional em fevereiro/97 por sua solicitação – poderia ser definida a partir de uma Medida Provisória e do Decreto de regulamentação da LDBEN, “dispensando, portanto, novo tratamento a essa questão” (BRASIL.MEC, 1997c). Ou seja, dois atos do Poder Executivo viriam a estabelecer como medida legal as diretrizes do PL n. 1.603/96, desconsiderando o posicionamento social amplamente contrário manifestado ao longo de 1996 e as sugestões e propostas dele advindas.

Baixado em 17 de abril de 1997, o Decreto n. 2.208 passou a ser o principal instrumento jurídico e normativo da educação profissional do país. O estudo comparativo apresentado no Quadro 8 mostra que a redação dos artigos centrais proposta no PL n. 1.603/96 foi plenamente contemplada no Decreto n. 2.208/97. Faremos, a seguir, uma análise do conteúdo deste Decreto, observando particularmente os objetivos, abrangência e estrutura da educação profissional.

QUADRO 8. Estudo Comparativo – PL n. 1.603/96 e Decreto n. 2.208/97

| Texto do PL n. 1.603/96 (MEC/SEMTEC) | Texto do Decreto 2.208/97 |
|--|---|
| <p>Art. 2. A Educação profissional tem por objetivos:</p> <p>I – Formar profissionais aptos a exercerem atividades específicas de técnicos de nível médio e tecnólogos de nível superior;</p> <p>– Especializar, aperfeiçoar e atualizar os conhecimentos tecnológicos do trabalhador;</p> <p>III – Qualificar e requalificar para o mercado de trabalho jovens e adultos com qualquer nível de escolaridade.</p> | <p>Art. 1. A Educação profissional tem por objetivos:</p> <p>I – Promover a transição entre a escola e o mundo do trabalho, capacitando jovens e adultos com conhecimentos e habilidades gerais e específicas para o exercício de atividades produtivas;</p> <p>II – Proporcionar a formação de profissionais aptos a exercerem atividades específicas no trabalho, com escolaridade correspondente aos níveis médio, superior e de pós-graduação;</p> <p>III – Especializar, aperfeiçoar e atualizar o trabalhador em seus conhecimentos tecnológicos;</p> <p>IV – Qualificar, reprofissionalizar e atualizar jovens e adultos trabalhadores, com qualquer nível de escolaridade, visando sua inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho.</p> |
| <p>Art. 3. A Educação Profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou em modalidades que contemplem estratégias de educação continuada, podendo ser realizada em instituições especializadas ou nos ambientes de trabalho.</p> | <p>Art. 2. A Educação Profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou em modalidades que contemplem estratégias de educação continuada, podendo ser realizada em escolas de ensino regular, em instituições especializadas ou nos ambientes de trabalho.</p> |
| <p>Art. 4. A Educação Profissional abrange os seguintes níveis:</p> <p>I – Básico: destinado à qualificação e requalificação básicas de trabalhadores independente de escolaridade prévia;</p> <p>II – Técnico: destinado a oferecer habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos de cursos de nível médio, devendo se ministrado na forma estabelecida por esta Lei;</p> <p>III – Tecnológico: compreendendo cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos de cursos médio e técnico.</p> | <p>Art. 3. A Educação Profissional compreende os seguintes níveis:</p> <p>I – Básico: destinado à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores independente de escolaridade prévia;</p> <p>II – Técnico: destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio, devendo ser ministrado na forma estabelecida por este Decreto;</p> <p>III – Tecnológico: correspondente a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico</p> |
| <p>Art. 8. O Ensino Técnico, correspondente à Educação Profissional de nível técnico, organizado independentemente do Ensino Médio, será oferecido de forma concomitante ou seqüencial a este.</p> | <p>Art. 5. A Educação Profissional de Nível Técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou seqüencial a este.</p> |
| <p>Art. 13. Os cursos técnicos serão estruturados, preferencialmente, sob a forma de módulos, constituídos por um conjunto de disciplinas de conteúdos articulados.</p> <p>§ 1. No caso de o currículo estar organizado em módulos, estes poderão ter caráter de terminalidade para efeito de qualificação profissional, dando direito, neste caso, a certificado de qualificação profissional.</p> | <p>Art. 8. Os currículos do ensino técnico serão estruturados em disciplinas que poderão ser agrupadas sob a forma de módulos.</p> <p>§ 1. Os módulos poderão ter caráter de terminalidade para efeito de qualificação profissional, dando direito, neste caso, a Certificado de Qualificação.</p> |
| <p>Art. 16. As disciplinas técnicas serão ministradas por professores, instrutores e monitores selecionados, principalmente em função de sua experiência profissional e preparados para o magistério através de cursos regulares de licenciatura ou de programas especiais de habilitação.</p> | <p>Art. 9. As disciplinas do currículo do ensino técnico serão ministradas por professores, instrutores e monitores selecionados, principalmente, em função de sua experiência profissional, que deverão ser preparados para o magistério, previamente ou em serviço, através de cursos regulares de licenciatura ou programas especiais de formação pedagógica.</p> |

Fonte: elaboração própria.

4.5.1 Os objetivos da educação profissional

Conforme a LDBEN, a educação profissional é uma modalidade educacional que deve “conduzir ao permanente desenvolvimento de aptidões à vida produtiva” (art. 39). O Decreto 2.208/97 deu maior precisão a esta formulação, interpretando por “vida produtiva”: o “exercício de atividades produtivas”, o exercício de “atividades específicas no trabalho”, a especialização, aperfeiçoamento, atualização, qualificação ou reprofissionalização “de jovens e adultos trabalhadores, com qualquer nível de escolaridade, visando a sua inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho” (art. 1º).

Dessa maneira, a educação profissional tem como objetivo a empregabilidade e expressa uma concepção particular da relação trabalho – educação: a concepção de que o processo educacional, formal ou não-formal, escolar ou desenvolvido em outras instâncias, deva ser a base sobre a qual se assenta a possibilidade do indivíduo manter-se inserido no mercado de trabalho formal ou informal.

É importante, contudo, atentar para o fato de que o uso da expressão “educação profissional” em textos legais ocorre somente a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso. Note-se que a Lei 8.948, aprovada ao final do Governo Itamar Franco, utilizava a terminologia “educação tecnológica”, para referir-se à rede de escolas técnicas, agrotécnicas e CEFET e à modalidade educacional ali desenvolvida, anteriormente designada por ensino técnico ou formação técnico-profissional. No entanto, vale dizer que a substituição do termo “educação tecnológica” por “educação profissional” – ainda que o uso do primeiro constituísse uma apropriação distorcida do conceito¹³⁴ – é reveladora da acentuação da concepção imediatamente interessada da relação educação – trabalho, utilizada por GRAMSCI (1979) para descrever a escolarização oferecida aos trabalhadores sob o modo de produção capitalista. Dessa maneira, ao adotar o conceito de “educação profissional”,

¹³⁴ O conceito de “educação tecnológica”, de origem gramsciana, e sua apropriação pelo sistema, são discutidos por RAMOS (1995).

a nova legislação não pratica apenas uma substituição de palavras, mas um deslocamento semântico em que se concebe um processo mais estrito da formação do trabalhador, bem como um vínculo mais imediato desse trabalhador ao mercado de trabalho, orientado pelo conceito de empregabilidade.

4.5.2 A abrangência e a estrutura da educação profissional

Na Exposição de Motivos do Decreto 2.208/97, o Ministro da Educação observa que a nova regulamentação da educação profissional define uma abrangência e estrutura “flexível para atender a uma clientela que demanda processos contínuos de qualificação, reprofissionalização, formação profissional, especialização, aperfeiçoamento e atualização tecnológica”. Assim, a educação profissional – concebida como “complementar à educação básica e alternativa à educação superior” – passa a constituir um sistema específico, paralelo ao ensino regular, com organização própria e com estrutura definida em três níveis: a educação profissional de nível básico, técnico e tecnológico.

A educação profissional de nível básico

É “destinada à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores *independente de escolaridade prévia*” (art. 3º, sem grifo no original) e constitui “modalidade de educação *não-formal* e de duração variável” (art. 4º, sem grifo no original). Essa modalidade contempla os cursos de aprendizagem profissional, tradicionalmente oferecidos pelas instituições do Sistema S, agências de formação de mão-de-obra e mesmo os treinamentos oferecidos pelos departamentos de recursos humanos das empresas.

Além disso, o Decreto 2.208/97, em seu Artigo 4º, parágrafo 1º, estabelece que

as instituições federais e as instituições públicas e privadas sem fins lucrativos, apoiadas financeiramente pelo poder público, deverão, *obrigatoriamente*, oferecer cursos profissionais de nível básico em sua programação, abertos a alunos das redes públicas e privadas de educação básica, assim como a trabalhadores com qualquer nível de escolaridade (sem grifo no original).

Observa-se que o alvo imediato dessa determinação é a rede de escolas técnicas federais, agrotécnicas e CEFET que passarão, *obrigatoriamente*, a oferecer em sua programação estes cursos, modalidade típica da atuação patronal e privada. Estas instituições que vinham se dedicando fundamentalmente à formação ao ensino técnico-profissional de nível médio e também – no caso particular dos CEFET – a cursos superiores de engenharia industrial ou de tecnologia, deverão acolher grandes contingentes da população trabalhadora não escolarizada. Esta orientação se articula à política de formação profissional conduzida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, em particular ao PLANFOR, que tem a meta de atender anualmente a pelo menos 20% da população economicamente ativa, por meio de processos de qualificação, requalificação ou reprofissionalização.

A nosso ver esta medida poderá contribuir, em curto e médio prazo, para dois desdobramentos: o fortalecimento da dualidade das trajetórias educacionais e o deslocamento das atribuições relativas às instituições públicas e privadas no campo da educação e da formação profissional.

Com relação ao primeiro aspecto, a oferta de cursos de educação profissional de nível básico, os quais podem contemplar desde o desenvolvimento de habilidades específicas para o exercício de tarefas simples na produção até a escolarização de jovens e adultos, acaba por cumprir uma função alternativa ou substituta à escolarização regular. Esta política de natureza compensatória, típica das políticas públicas empreendidas pelo Estado neoliberal, pode contribuir para a efetivação da

terminalidade escolar ao nível das séries iniciais da educação fundamental, ou mesmo à renúncia à escolarização formal, a amplas parcelas da população.

Com relação ao segundo aspecto, é importante observar a ocorrência de um duplo movimento, em sentidos contrários: por um lado, as escolas técnicas federais, agrotécnicas e CEFET são obrigadas a assumir a aprendizagem profissional, deslocando o seu campo de atuação para a esfera das políticas de geração de emprego e renda – um campo em que predominam as políticas públicas assistenciais e compensatórias e o setor privado – passando a competir com este no mercado da formação profissional; por outro lado, o SENAI – que tem desempenhado esta atividade desde sua criação – vem nos últimos anos deslocando o seu foco de atenção para cursos de treinamento e qualificação, cursos regulares de formação de técnicos de nível médio, pós-médio ou superior, assistência técnica e consultoria empresarial. A atuação nesta área é parte de sua estratégia política e de sustentação financeira, na medida em que prioriza os cursos que podem oferecer um melhor retorno financeiro – sobretudo, auferindo recursos de fontes alternativas – e reduz sua atuação na aprendizagem industrial, modalidade que consome a maior parte dos recursos da instituição, dependente da contribuição compulsória que incide sobre a folha de salário das empresas.¹³⁵

¹³⁵ A preocupação dos dirigentes do Sistema S, notadamente o SENAI, com a sustentação financeira e a diversificação da receita e custeio destas instituições decorre de um conjunto de iniciativas relacionados à manutenção legal e gestão privada da alíquota de 1% incidente sobre a folha de salários das empresas, relativa à contribuição parafiscal compulsória para a formação profissional, principal fonte de sustentação das instituições do Sistema S. Dentre os argumentos e ações se destacam: a) o da necessidade de elevar a competitividade da indústria nacional, sendo portanto necessário reduzir o chamado “custo Brasil”, o que implicaria a redução dos encargos sociais, pleiteando-se, portanto, a redução da alíquota ou eliminação da contribuição compulsória; b) a redução relativa do percentual de trabalhadores assalariados (sobre os salários dos quais incide a contribuição), influenciada pelo crescimento do emprego informal ou ainda pela criação de novos regimes de contratação como o “emprego temporário” (sobre estes incide apenas 50% da contribuição) ou novas tendências de organização da produção, como é o caso da “terceirização”, processos que implicariam na diminuição do montante de recursos arrecadados pelo Sistema S; c) Pressão dos trabalhadores, pela defesa da gestão tripartite (empresários, trabalhadores, governo) da formação profissional, nos termos da Convenção de Genebra, da Organização Internacional do Trabalho, da qual o Brasil é signatário. Nesse sentido, a estratégia adotada pelo SENAI nos últimos anos tem buscado aliar a defesa da contribuição compulsória à criação de novas fontes de custeio, entre elas a assistência técnica, a consultoria empresarial e, principalmente, a oferta de cursos pagos – abertos à comunidade ou dirigidos a empresas.

A educação profissional de nível técnico

Seis, dos doze artigos do Decreto n. 2.208/97, se referem à educação profissional de nível técnico, definindo sua organização e relação com o ensino regular de nível médio. Efetivamente, esta parece ser a preocupação central da reforma.¹³⁶

O Decreto n. 2.208/97 estabelece que a educação profissional de nível técnico destina-se a “proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio” (inciso II, art. 3º) e que a mesma terá “*organização curricular própria e independente do ensino médio*, podendo ser oferecida de forma concomitante ou seqüencial a este” (art. 5º, grifo nosso). Além disso, estabelece que “os currículos do ensino técnico serão estruturados em disciplinas que poderão ser agrupadas sob a forma de módulos” (art. 8º). Tais módulos, independentes, “terão caráter de terminalidade para efeito de qualificação profissional, dando direito, neste caso, a certificado de qualificação profissional” (§ 1º, art. 8º). A conclusão do conjunto de módulos que compõem o currículo de determinada habilitação, poderá dar direito ao diploma de técnico de nível médio, “desde que o prazo decorrido entre a conclusão do primeiro e último módulo não exceda 5 anos” (§ 3º, art. 8º) e que “o interessado apresente o certificado de conclusão do ensino médio” (§ 4º, art. 8º).

Dessa forma, o Decreto n. 2.208/97 promove não somente a separação entre ensino médio e ensino técnico, mas também a própria fragmentação desta modalidade educacional.

Os argumentos apresentados pelo MEC partem da consideração de que “o país necessita de um sistema de ensino técnico amplo, diversificado e ágil para oferecer alternativas concretas e atraentes de profissionalização para nossos jovens”

¹³⁶ Isto ficará evidenciado de modo ainda mais preciso pela Portaria MEC n. 646, de 14 de maio de 1997, a qual analisaremos adiante. A citada Portaria que “regulamenta a implantação do disposto nos artigos 39 a 42 da Lei n. 9394/96 e do Decreto n. 2.208/97 e dá outras providências” tem a totalidade de seus 15 artigos dedicados à rede federal de educação tecnológica (escolas técnicas, agrotécnicas e CEFET).

(BRASIL. MEC, 1997b, p. 1). O Ministério reconhece que “em parte, alguns segmentos dos serviços de educação profissional, cumprem adequadamente essa função” e que, especialmente, “o sistema federal de escolas técnicas e alguns dos sistemas estaduais proporcionam um ensino de excelente qualidade, porém restrito a um número ridiculamente pequeno de alunos face às dimensões do país” (id., ib., p.1). No entanto, após esse elogio que poderia motivar a uma esperada proposição de expansão desse sistema, passa a propor sua modificação substancial, por considerá-lo de “custo bastante elevado”, elitista e distorcido.

Assim, as medidas aprovadas buscariam a redução dos custos – por meio da redução curricular e do tempo de duração dos cursos técnicos possibilitada pela retirada da “parte acadêmica relativa ao segundo grau” o que permitiria a ampliação das vagas na “parte especificamente técnica”. Dessa maneira, a racionalização financeira ajustaria, por um lado, a reforma educacional. Por outro lado, a adequação da política educacional às diretrizes de equidade seria favorecida pela separação das redes, estabelecendo percursos educacionais diferenciados para o curso acadêmico e o curso profissional segundo o “interesse” dos alunos, permitiria que somente aqueles “realmente interessados em preparar-se para o mercado de trabalho” (id., ib., p. 2) frequentassem as escolas técnicas, o que ensejaria currículos mais ajustados aos usuários, quer pela adequação do conteúdo dos cursos às demandas das empresas, quer pela flexibilidade ensejada pela “modularização” dos currículos. Ademais, facilitaria a alternância escola/trabalho na medida que permitia

a possibilidade de o aluno construir o seu próprio trajeto profissional, sua vida escolar, por meio da estruturação de módulos que permitem a certificação parcial, qualificando-o para o exercício profissional e possibilitando sua volta à escola para completar sua formação tecnológica e obter um diploma referente à habilitação pretendida (BRASIL. MEC, 1997, p. 2).

Com tais ajustes, segundo a argumentação do MEC, “obter-se-á a maximização dos benefícios e maior justiça social no uso dos recursos públicos” (id., ib., p. 2). Esta lógica reproduz o argumento economicista presente no

diagnóstico do Banco Mundial acerca do ensino profissional. Conforme o Banco Mundial, o tempo excessivamente longo dos cursos técnicos, em razão de sua integração à educação geral, acaba por elevar ainda mais os custos, já diferenciados, desta modalidade de educação. Conforme a racionalidade do Banco, faz-se necessário implantar medidas alternativas que tragam para parâmetros aceitáveis a relação custo - benefício.

Em relação ao ensino profissional, a baixa rentabilidade deve-se aos altos custos, mais que a uma falta de demanda por mão-de-obra qualificada. Portanto, uma alternativa seria reduzir os custos a fim de aumentar a rentabilidade. Entre as reformas possíveis estariam as de encurtar a duração dos cursos e reduzir os custos unitários de funcionamento. Se a rentabilidade não aumentar significativamente, outra alternativa seria realizar a formação dos trabalhadores fora do sistema escolar formal (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 72).

As possibilidades de soluções alternativas contempladas pelo Decreto n. 2.208/97 são variadas. A realização dos cursos em módulos estanques e de curta duração, e com certificação individualizada, é uma delas. Outra, é que ao constituir-se como modalidade educacional específica, a educação profissional torna-se alvo da privatização. Como a obrigatoriedade constitucional da oferta de educação pública e gratuita se dá para a educação básica regular, nada garante que um sistema paralelo e independente esteja coberto por aquela garantia.¹³⁷ A cobrança de mensalidade poderia vir a ser uma alternativa de elevação das receitas, ao lado de outras que configuram a aplicação da lógica privada ao sistema educacional, tais como a venda de serviços, de assessorias, de cursos, de produtos, a locação de laboratórios, de equipamentos etc.

¹³⁷ O texto constitucional, com a incorporação da Emenda 14, é o seguinte: “Art. 208 - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;” (BRASIL. Constituição Federal de 1988).

A educação profissional de nível tecnológico

A educação profissional de nível tecnológico destina-se a egressos do ensino médio e técnico e constitui modalidade de ensino superior que concederá diploma de tecnólogo aos que a concluírem (art. 3º e 10º do Decreto 2.208/97). Embora o Decreto não explicita, as considerações presentes nas Exposições de Motivos, tanto do PL 1.603/96 quanto do Decreto 2.208/97, levam-nos à compreensão de que a educação profissional de nível tecnológico cumpre, ao lado da oferta dos cursos pós-médios, o papel de conter a demanda por cursos superiores universitários.

Como veremos adiante, o ensino superior técnico não universitário (ESTNU) será uma das modalidades à qual se concederá prioridade na aplicação dos recursos internacionais obtidos para a implementação da reforma. Desse modo, é possível admitir que a reforma expressa a continuidade da lógica da dualidade estrutural dos sistemas educacionais: no ensino médio, a separação da educação profissional do ensino regular estaria a repor e a fortalecer a histórica orientação tecnicista e instrumental para a primeira – revestida agora pelos paradigmas da empregabilidade e da equidade – e o academicismo clássico para a segunda; esta dualidade estaria agora, de modo sistemático e institucional, sendo ampliada e estendida ao ensino superior, por meio de cursos de tecnologia, de curta-duração, destituídos de aprofundamento científico e tecnológico, limitados à atividade de ensino dissociada da extensão e da pesquisa, constituindo um modelo de ensino superior de baixo custo, alternativo ao modelo universitário.

Portanto, ao constituir modalidade específica, distinta do ensino fundamental ou médio, a educação profissional não está amparada pelo texto constitucional no que se refere à gratuidade e universalização.

4.6 As prescrições da reforma às instituições federais de educação tecnológica: Portaria MEC n. 646/97 e Medida Provisória n. 1.548-28 :

Em 14 de maio de 1997 o Ministério da Educação baixou a Portaria MEC n. 646/97 dirigida, em sua integralidade, à rede federal de educação tecnológica.¹³⁸ A Portaria estabelece que a implantação do disposto na LDBEN e no Decreto n. 2.208/97 “far-se-á, na rede federal de educação tecnológica, no prazo de até quatro anos” (art. 1º), de acordo com “Plano de Implantação” da reforma da educação profissional, a ser elaborado por cada instituição, que deverá prever a oferta de:

- I - cursos de nível técnico, desenvolvidos concomitantemente com o ensino médio, para alunos oriundos de escolas dos sistemas de ensino;
- II - cursos de nível técnico destinados a egressos de nível médio, por via regular ou supletiva;
- III - cursos de especialização e aperfeiçoamento para egressos de cursos de nível técnico;
- IV - cursos de qualificação, requalificação, reprofissionalização de jovens, adultos e trabalhadores em geral, com qualquer nível de escolarização (art. 2º, Portaria MEC n. 646/97).

Confirma-se, portanto, a ruptura entre educação profissional de nível médio e ensino regular de nível médio. No entanto, a Portaria prevê a possibilidade de que as instituições da rede federal ofereçam ensino médio, desde que com “*matrículas independentes da educação profissional*”, e limitado ao máximo de 50% do total de vagas oferecidas para os cursos regulares de 1997 (art. 3º).

¹³⁸ Vale dizer que, de acordo com declarações do Ministro Paulo Renato de Souza, no âmbito dos Estados a reforma, ou mais especificamente, a separação formal do ensino técnico do ensino regular de nível médio, já vinha se realizando, independente de regulamentação federal: “Esta separação formal, aliás, está prevista na Lei de Diretrizes e Bases da educação ... É por esta razão que muitos sistemas estaduais já a estão implementando, usando da autonomia de que desfrutam independentemente de qualquer ação do Ministério da Educação” (BRASIL. MEC, 1997b, p.2). É o caso pioneiro do Programa de Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná (PROEM) desde 1996, seguido por similares em outros Estados. Este programa, conforme Acordo assinado em 18 de setembro de 1996 entre o BID e o Governo do Estado do Paraná, conta com recursos de US\$ 100 milhões (BID) e US\$ 122 milhões (Governo Estadual) e tem por objetivo “incrementar a eficiência, equidade e eficácia do sistema de educação secundária pública do Paraná, e ao mesmo tempo reforçar a capacidade gerencial do setor em nível local, regional e estatal. O Programa apoiará reformas, tais como a criação da escola secundária geral, dotada de sua própria identidade e missão institucional, e a transformação da educação técnico-profissional em nível pós-secundário” (BID, 2000c).

Consideremos, de início, o grave impacto social decorrente da imposição de redução, para o ano de 1998, de 50% das vagas do ensino médio oferecidas em 1997 pelas escolas técnicas federais, escolas agrotécnicas, escolas técnicas vinculadas às universidades e CEFET. Essa medida – que inclusive contraria o texto constitucional que estabelece como dever da União a “progressiva universalização do ensino médio gratuito”¹³⁹ – constitui sério ataque às conquistas sociais. Em primeiro lugar, são vagas públicas que se eliminam, reduzindo assim o acesso das populações mais pobres ao ensino médio. Em segundo lugar, sendo o ensino oferecido por estas instituições nacionalmente reconhecido – inclusive pelo próprio ministério – como de excelente qualidade, deveria ser incentivado e não eliminado, se a intenção fosse, de fato, ampliar a oferta e elevar a qualidade da educação pública nacional. Por fim, cortam-se vagas quando há expectativa crescente de demanda, por diversas razões: o enorme déficit da oferta educacional pública neste nível educacional; o baixo índice de atendimento oferecido (atende a apenas 25% da faixa etária compreendida entre 15 e 18 anos); o crescimento dos percentuais de conclusão do ensino fundamental; o fenômeno demográfico denominado “onda de adolescentes”, que prevê acentuado crescimento percentual até o ano de 2005 da população correspondente à faixa etária do ensino médio; e a crescente demanda social e do mercado de trabalho pela elevação dos níveis de escolaridade média da população e de trabalhadores jovens e adultos.¹⁴⁰

O artigo 4º da Portaria MEC n. 646/97 dispõe, no entanto, que o plano de implantação da reforma educacional em cada instituição, “deverá prever um incremento das vagas oferecidas em 1997 no ensino regular de no mínimo, 50% no período de até 05 anos”, esclarecendo em seguida, no parágrafo segundo deste artigo, que “no cálculo do incremento das vagas, considerar-se-á apenas a matrícula no ensino médio e nos cursos mencionados nos incisos I e II do art. 2º”, ou seja, nos cursos de nível técnico *concomitante, ou seqüencial*, ao ensino médio.

¹³⁹ Inciso II, art.208, da Constituição Federal de 1988.

¹⁴⁰ Informações recolhidas a partir do Parecer do Conselho Nacional de Educação que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (BRASIL. MEC/CNE, 1998a).

Esse parágrafo poderia, a princípio, ser interpretado como uma atenuante à determinação de eliminação das vagas no ensino médio, pois deixa margem para que as instituições façam a “opção” de incremento das vagas no ensino médio ou no ensino técnico – concomitante ou seqüencial ao médio. No entanto, veremos que o grau dessa possível “opção” estará muito restrito, o que ficará evidenciado quando analisarmos o documento “Orientação às IFET’s para preparação do Plano de Implantação da Reforma”, dirigido pelo MEC às instituições em setembro de 1997. O documento estabelece que as Instituições Federais de Educação Tecnológica que desejarem se habilitar a auferir recursos para melhoria e expansão junto ao PROEP deverão apresentar Plano de Implantação da reforma que contemplem compromissos de “natureza legal (elegibilidade básica) e de natureza operacional (elegibilidade plena). Dentre os compromissos de natureza legal constam, entre outros:

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

No que tange aos compromissos de natureza operacional, “relacionados à capacidade institucional e técnica específica de a instituição cumprir o respectivo Plano de Implementação da Reforma”, constam, entre outros: “c) plano de utilização dos professores de educação geral, em decorrência da *redução de vagas na área propedêutica;*” (id., ib., 1997, p. 4, sem grifos no original).

Dessa maneira, pela via do contingenciamento de verbas e do condicionamento de sua liberação mediante compromisso formal de apoio à sua política oficial, o MEC transformou aquilo que pareceria ser uma “opção” em ato

impositivo: a extinção progressiva do ensino médio nas escolas técnicas, agrotécnicas e CEFET.

A Portaria MEC n. 646/97 trata ainda do papel a ser exercido pelas instituições da rede federal de educação tecnológica, que “deverão se constituir em centros de referência, inclusive com papel relevante na expansão da educação profissional” (art. 11). A Portaria faz referência à Medida Provisória n. 1.548-28, de 14 de março de 1997, que trata da organização da Presidência da República e dos ministérios.¹⁴¹ A Medida Provisória acrescenta parágrafos ao artigo 3º da Lei n. 8.948/94, entre eles:

§5º - a expansão da oferta do ensino técnico, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente ocorrerá em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino;

§ 6º - fica a União autorizada a realizar investimentos em obras e equipamentos, mediante repasses financeiros para os fins mencionados no parágrafo anterior (BRASIL, 1997, p. 1).¹⁴²

Dessa forma, a Medida Provisória, na mesma linha de redução do papel do Estado, condiciona a expansão da rede de instituições à participação de outras instâncias, além de autorizar a transferência de patrimônio para a iniciativa privada, bem como de transferir a esta, a responsabilidade pela manutenção e gestão de novas unidades que venham a ser construídas, ou reformadas, total ou parcialmente, com recursos públicos. Ou seja, a regulamentação constitui uma medida de privatização dos recursos públicos e da gestão privada de instituições públicas.

A este respeito, vale recordar a declaração do Ministro Paulo Renato Souza em Nova York, em negociações junto ao Banco Mundial e ao Banco Interamericano

¹⁴¹ A redação do artigo 44 da MP 1548-28 reproduz na íntegra o artigo 28, parágrafos primeiro e segundo, do PL n. 1.603/96. Assim, juntamente com o Decreto n. 2.208/97, retoma, os termos do referido PL, conforme analisado anteriormente.

¹⁴² A citada Medida Provisória foi posteriormente incorporada à Lei Federal n. 9649, de 27 de maio de 1998.

de Desenvolvimento visando à obtenção de empréstimos destinados ao financiamento da reforma da educação profissional.¹⁴³ Afirmou o Ministro:

Nós, o governo federal, teremos recursos para investir em novas escolas técnicas, equipar ou reformar os prédios. Mas essas escolas técnicas não seriam federais, seriam de administração estadual ou municipal ou mesmo privada ... seria o caso, talvez, de nós financiarmos uma expansão da rede SENAI, ou uma escola de uma associação industrial de um município qualquer ... por exemplo, da Associação Comercial e Industrial de Jaraguá do Sul, que outro dia me visitou querendo ajuda para criar uma escola. É uma associação forte. Jaraguá, em Santa Catarina, é um município que tem riqueza industrial. Então, uma associação dessas pode perfeitamente gerir uma escola ... uma associação comercial, industrial, sabe quais são os cursos que para aquela cidade são necessários.¹⁴⁴

Na mesma entrevista, o Ministro esclarece que “na expansão do ensino técnico no Brasil ... as escolas técnicas federais atuais deverão cumprir o papel de serem uma espécie de *unidade de referência* para o novo sistema descentralizado; poderão dar assistência para que esse novo sistema se instale” (id., ib., sem grifo no original). De fato, esta função já estava prevista no PL n. 1.603/96. Com essa perspectiva, o MEC retomou durante o ano de 1997 a Lei de “cefetização” aprovada ao final do governo Itamar Franco, em dezembro de 1994.

4.7 A reforma da educação profissional e a criação dos novos CEFET: a expansão do ensino superior não universitário

A Lei n. 8.948/94 de 8 de dezembro de 1994, que dispunha sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências, entre elas a transformação das escolas técnicas federais em centros federais de

¹⁴³ Entrevista publicada sob o título *País terá nova rede de ensino técnico* na edição de 17 de fevereiro de 1997 do Jornal Folha de S. Paulo (1997b).

¹⁴⁴ Com efeito, o referido empréstimo foi obtido junto ao BID, conforme analisaremos adiante. Dois meses após a entrevista, o governo federal baixou o Decreto 2.208/97 e a Medida Provisória 1548-28 que autorizada a transferência de recursos públicos para instituições privadas. Efetivamente, a escola técnica pleiteada pela Associação Industrial de Jaraguá do Sul acabou sendo construída, com recursos públicos do PROEP.

educação tecnológica, – possibilidade de transformação também estendida às escolas agrotécnicas federais, desde que submetidas a processo específico –, permaneceu sem aplicação até que veio a ser regulamentada pelo Decreto n. 2.406, de 27 de novembro de 1997.

O referido Decreto estabelece as finalidades, características e objetivos dos Centros de Educação Tecnológica, públicos ou privados. Os objetivos atribuídos a estes centros são de ministrar educação profissional de nível básico, de nível técnico e de nível tecnológico, precisando em relação a este último, que deverá possuir a característica de “ensino superior tecnológico diferenciado das demais formas de ensino superior” (art. 3º, inciso VI). Poderão ainda, os referidos centros, oferecer ensino médio desde que independente do ensino técnico.

Em seguida, foi baixada a Portaria MEC n. 2.267, de 19 de dezembro de 1997, que “Estabelece diretrizes para elaboração do projeto institucional para implantação de novos CEFET”. Esta Portaria determina que a transformação das escolas técnicas e agrotécnicas federais em CEFET “far-se-á mediante a aprovação, pelo MEC, do projeto institucional de cada instituição de ensino” (art. 1º). Para tanto, o Ministério constituirá comissão *ad hoc* encarregada de “proceder à análise e avaliação dos projetos institucionais, recomendando sua aprovação” (§ 1º, art. 1º).

Dentre as diretrizes que deverão ser atendidas pelos projetos institucionais de implantação dos novos CEFET – além da existência de estrutura física e de recursos humanos condizentes com o projeto – a Portaria MEC n. 2.267/97 inclui as seguintes condições:

VII - previsão de aporte de recursos financeiros a médio e longo prazos para atendimento ao projeto institucional, especificando estratégias do incremento desses recursos, incluindo os oriundos de *parcerias*;

X - especificação dos processos de *interação com os setores produtivos*, objetivando:

- a) avaliação permanente dos egressos dos cursos ministrados;
- b) as necessidades de reformulação curricular;
- c) a identificação de novos perfis de profissionais demandados;
- d) a adequação da oferta de cursos às demandas diagnosticadas (Portaria MEC n. 2.2267/97, art. 2º, sem grifos no original).

Estes requisitos revelam a intenção governamental de incrementar, nas novas instituições, mecanismos de auto-sustentação financeira, sobretudo mediante o estabelecimento de parcerias e de processos de interação visando à adequação da oferta de cursos e ao ajuste dos conteúdos curriculares às demandas diagnosticadas junto aos setores produtivos.

Efetivamente, a transformação das escolas técnicas e agrotécnicas federais em CEFET vem para lhes permitir ministrar ensino superior, fator que agrega simpatia e busca adesão dos professores, estudantes e técnicos dessas escolas ao processo de transformação, uma vez que a oferta de ensino superior foi historicamente associada à valorização social da instituição. Acrescido a isso devemos considerar o esforço do MEC em desenvolver um modelo de ensino superior alternativo, bem como a opção preferencial de organismos internacionais pelo financiamento de modalidades de ensino técnico pós-secundário ou de educação superior técnica não universitária,¹⁴⁵ o que motivou a direção dessas instituições a aderir e inclusive se comprometer com o redirecionamento de seu foco tradicional de atuação.

A constituição de modelos alternativos de ensino superior está presente, por exemplo, nas recomendações do BID à reforma estrutural da educação nos países da América Latina e Caribe nos anos 1990. Dentre as prioridades apontadas pelo Banco consta a “diversificação da educação pós-secundária, com a criação de faculdades e institutos técnicos para atender às novas demandas a custos inferiores aos das universidades”.¹⁴⁶

A modalidade de ensino superior técnico não universitário (ESTNU) vem sendo defendida pelo BID como uma alternativa viável para a superação dos

¹⁴⁵ Ver BANCO MUNDIAL (1995), CEPAL (1995) e BID (1997).

¹⁴⁶ Trecho do discurso de Nancy Birdsall, Vice-Presidente Executiva do BID, em Seminário promovido pelo BID para discutir a reforma da educação na América Latina e Caribe (CASTRO & CARNOY, 1997).

desafios da educação superior na América Latina que, segundo o Banco, possui uma estrutura inerentemente não eqüitativa, dotada de rigidez, altos custos e baixa adaptabilidade às necessidades do mundo moderno e globalizado.¹⁴⁷ Dessa maneira, o BID considera que

de uma aliança entre o setor produtivo, o setor público e o alunado potencial podem surgir alternativas de ensino superior mais econômicas, acessíveis a uma população mais ampla e enfocadas nas novas necessidades primárias do mundo moderno, produtivo e globalizado (GÓMEZ-FABLING, 2000, p. 3).¹⁴⁸

Nesse sentido, o BID comunica o seu interesse em “apoiar esforços dos governos da região [América Latina e Caribe] que promovam a expansão deste tipo de instituições, tanto públicas como privadas” (id., *ibid.*, p. 3).¹⁴⁹ Considera que, apesar das grandes diferenças entre países da região, o “crescimento explosivo” de instituições que oferecem ESTNU é um fenômeno comum a todos eles. No entanto, adverte acerca da necessidade de se evitar distorções quanto aos objetivos de sua proposta:

Se há um pecado no setor de ESTNU da América Latina é o de tratar de imitar a universidade. Em parte pela falta de recursos, em parte pela dificuldade de encontrar uma concepção e identidade educativa própria, muitas vezes as instituições desenvolvem carreiras curtas que são recortes das carreiras plenas oferecidas pelas instituições tradicionais ou de maior prestígio. Tampouco investem o suficiente no desenvolvimento de modelos

¹⁴⁷ O BID, desde o início dos anos 1990, vem realizando fóruns de discussão acerca da reforma educacional na América Latina e Caribe. Mais recentemente tem voltado sua atenção para a formulação de alternativas ao modelo universitário tradicional. Nessa perspectiva, o Seminário *Nuevas opciones para la educación superior en Latinoamérica: La experiencia de los “Community Colleges”*, organizado em conjunto pelo BID e pela Escola de Pós-Graduação de Educação da Universidade de Harvard, em setembro de 2000, tratou de analisar diversas experiências desenvolvidas em países da região e de difundir as recomendações do BID sobre o tema.

¹⁴⁸ Documento apresentado pela Divisão de Programas Sociais do BID ao Seminário *Nuevas opciones para la educación superior en Latinoamérica: La experiencia de los “Community Colleges”*, em setembro de 2000.

¹⁴⁹ É o caso, por exemplo, do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) e do *Programa de Educación Superior Técnica no Universitaria* (PRESTNU), firmados, respectivamente, com Brasil e Argentina em 1997.

pedagógicos e antenas com o mercado de trabalho que lhes permita ser mais relevantes para o *tipo de clientela* que atendem. Não custa sublinhar a idéia de que, mesmo sendo uma instituição superior não universitária, se pode alcançar a excelência e ser muito bom no que se faz sem ter que imitar sem refletir as instituições tradicionais (GÓMEZ-FABLING, 2000, p. 7, sem grifo no original).

Portanto, o modelo que se propõe é de curta duração, baixo custo, centrado no ensino aplicado, dissociado da pesquisa e da extensão, flexível e em conformidade com as demandas imediatas dos setores produtivos. Podemos admitir que a expansão deste modelo de ensino superior – no qual se insere a criação dos novos CEFET – contribuirá para a expansão quantitativa das vagas a este nível de ensino. No entanto, é importante frisar a distinção desse modelo para com o ensino superior universitário. E, por certo, atentar para o fato de que o referido modelo é dirigido a um determinado “tipo de clientela” a qual estaria mais afeta, devido a sua condição supostamente “natural”, ao ingresso imediato no mercado de trabalho, do que propriamente às pesquisas e aos estudos acadêmicos, científicos, éticos e políticos desenvolvidos no “tradicional” modelo universitário. Assim, a receita do BID para o combate ao caráter “inerentemente não equitativo” da educação superior é a sua diversificação e fragmentação, propondo oferecer opções e percursos educacionais e sociais distintos, que serão aproveitadas de acordo com as capacidades e possibilidades de cada um. Esta é a diretriz de equidade orientada pelos organismos internacionais e, mais uma vez, é importante não confundi-la com igualdade.

O modelo de ensino superior técnico não universitário passou, então, a ser retomado pelo MEC¹⁵⁰ por meio da modalidade de educação profissional de nível

¹⁵⁰ Conforme analisamos no terceiro capítulo deste trabalho, a Lei n. 5.540/68 previa a implantação de cursos superiores de curta duração como um modelo de ensino superior alternativo. Ao longo da década de 1970 foram realizadas várias experiências de cursos de tecnologia em universidades públicas e privadas, em faculdades de engenharia e, inclusive, em Escolas Técnicas Federais com os cursos de Engenharia de Operação – modalidade de curso técnico superior não universitário – realizados inicialmente nas Escolas Técnicas Federais do Paraná, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Ao final daquela década os cursos de curta duração passaram a ser extintos e os Cursos de Engenharia de Operação foram transformados em Engenharia Industrial – de duração plena –, dando origem aos primeiros CEFET. Algumas experiências restritas com cursos de tecnologia podem ser localizadas no CEFET-PR e no CENTEC-BA. Uma experiência particular é a do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETPS), criado em 1976, o qual vinculado à Universidade Estadual Paulista (UNESP) ministrava cursos de tecnologia em diversas especialidades.

revela ainda a marca diferenciada que se pretende imprimir ao ensino superior nelas oferecido, situando-o não no âmbito do ensino superior universitário, mas no âmbito do “ensino tecnológico” da SEMTEC, em que se situa a “educação profissional de nível tecnológico”, concebida pela reforma.

4.8 Os condicionantes da implantação da reforma: o Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP

Em fevereiro de 1997 o Ministro Paulo Renato Souza anunciou que recebera “sinal verde do Banco Interamericano de Desenvolvimento para implantar no país uma nova rede de ensino técnico”, informando que concluíra as negociações iniciadas há oito meses com aquela agência, que esperava a aprovação do empréstimo de US\$ 250 milhões do BID até o mês de julho daquele ano e que já estavam disponíveis os US\$ 250 milhões da contrapartida nacional. Na ocasião, o Ministro informou ainda que em março uma missão do BID estaria no Brasil para os acertos finais do empréstimo – o que de fato veio a ocorrer.¹⁵²

As negociações a que se referiu o Ministro envolveram o compromisso do governo brasileiro para com a edição de medidas legais visando a adequar a educação profissional do país às diretrizes e prioridades do BID, condicionalidade para a obtenção do financiamento junto àquela agência internacional. Dessa maneira, o documento *Reforma del Sector de Educación Profesional – Brasil* (BID, 2000) explicita claramente que “tendo por base a LDB, e mediante um Decreto Presidencial, bem como decretos ministeriais conexos, a ser promulgados no transcurso deste ano (1997), o governo brasileiro propõe instrumentar sua política de Reforma da Educação Profissional” (BID, 1997, p. 3).

¹⁵² Entrevista publicada sob o título *País terá nova rede de ensino técnico* na edição de 17 de fevereiro de 1997 do Jornal Folha de S. Paulo (1997b).

Os compromissos assumidos junto ao BID para a concessão do empréstimo envolveram aspectos particulares da estrutura, conteúdo e financiamento da educação profissional. No aspecto relativo aos níveis desta modalidade educacional, o BID prescreve, com particular rigor e precisão, que “o Decreto Presidencial definirá [...] três níveis educativos: básico (independente de escolaridade prévia), técnico (concomitante ou complementar à educação média) e tecnológico (superior)” (BID, 1997, p. 4).

Na seqüência dos fatos o governo brasileiro baixou, em março, a Medida Provisória n. 1548-28 e, em abril, o Decreto 2.208/97. Este, em seu artigo 3º, contempla rigorosamente o que foi firmado junto ao Banco, conforme descrito no parágrafo anterior. No mês seguinte (maio/1997), foi editada a Portaria MEC n. 646/97, completando o conjunto de medidas legais que atendiam as condicionalidades do BID e Banco Mundial e definiram a reforma da educação e os procedimentos para sua implantação na rede federal de escolas técnicas, agrotécnicas e CEFET, bem como nas instituições privadas.

Definidos o arcabouço legal e as fontes de financiamento, foi então criado o PROEP.¹⁵³ Este programa, que tem o BID como financiador externo, passou a ser o principal instrumento de implantação do novo modelo de educação profissional no país. Criado em 1997 para ser desenvolvido até 2003, o PROEP dispõe de US\$ 500 milhões, dos quais US\$ 250 milhões são empréstimo do BID, com igual contrapartida brasileira, sendo US\$ 125 milhões do orçamento do MEC e US\$ 125 milhões do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), este ligado ao MTE.

Os recursos externos foram efetivamente assegurados mediante assinatura, em 5 de novembro de 1997, do Contrato de Empréstimo Internacional n. 1.052 – OCBR, firmado pelo governo brasileiro junto ao BID, para o financiamento do Programa de Reforma da Educação Profissional. Segundo os documentos do Contrato,

¹⁵³ A Portaria MEC nº 1.005/97, de 10 de setembro de 1997, criou o Programa de Reforma da Educação Profissional – PROEP, que posteriormente passou a ser denominado Programa de Expansão da Educação Profissional.

O programa apoiará a criação de um sistema eficaz de educação profissional para *adestrar* a jovens e adultos mediante *cursos pós-secundários não universitários, cursos livres de nível básico* e outros. Também inclui a preparação da reforma da educação secundária, a difusão de novos programas de estudos e a formulação de planos estratégicos (BID, 2000, p.1, sem grifos no original).

Com relação à participação do BID no financiamento de políticas de desenvolvimento e políticas sociais no Brasil, é importante destacar duas questões: a) o rápido crescimento dos empréstimos obtidos junto a essa instituição, sobretudo a partir da segunda metade dos anos noventa; b) a presença da instituição como principal agente financiador externo para as atuais políticas educacionais relativas ao ensino secundário e ao ensino técnico-profissional.

No que se refere à primeira questão, no Documento de País, de julho de 2000, que tem por objetivo analisar a experiência dos projetos financiados pelo BID no Brasil no quadriênio anterior (1996-1999) e programar as prioridades e estratégias de intervenção da instituição para o período de 2000 a 2003 afirma-se que o Brasil é, na atualidade, o responsável pela maior carteira de empréstimos do Banco, ademais com um rápido e acentuado crescimento no período de 1996 a 1999, no decorrer do qual o BID aprovou empréstimos no montante de US\$ 6.328,9 milhões, distribuídos conforme o Quadro 9 (BID, 2000, p. 16).

QUADRO 9. Recursos Aplicados pelo BID no Brasil - Quadriênio 1996-1999

| Setor | US\$ milhões | Participação % |
|--|----------------|----------------|
| Reforma e modernização do Estado | 882,0 | 10,2 |
| Modernização produtiva e redução do "Custo Brasil" | 2.697,1 | 43,6 |
| Redução das desigualdades sociais e da pobreza | 2.749,8 | 46,2 |
| Total | 6.328,9 | 100 |

Fonte: BID, 2000.

Os investimentos em educação somam US\$ 600 milhões, correspondendo a 21,8 % dos recursos relativos ao item “Redução das desigualdades sociais e da pobreza” e a 9,5% do total aplicado pelo Banco no país. A análise destes números indica, em primeiro lugar, a proximidade existente entre as pautas do BID e do BANCO MUNDIAL para os países da América Latina e Caribe, no que se refere às prioridades de financiamento de programas voltados à redefinição do papel do Estado e ao alívio da pobreza. Em segundo, a importância que estes organismos dedicam à educação no contexto das políticas de redução das desigualdades sociais e da pobreza.

Com relação à participação de agentes financiadores de políticas educacionais nacionais, é importante verificar a articulação do BID com as ações priorizadas pelo Banco Mundial. À medida em que o Banco Mundial passou, reconhecidamente a partir dos anos de 1990, a conceder prioridade às séries iniciais do ensino fundamental como medida compensatória de alívio da pobreza e de promoção de políticas de equidade nos países de baixa renda (BANCO MUNDIAL, 1995) – o que levou ao relativo abandono do apoio financeiro que foi concedido à formação profissional no Brasil nos anos de 1970 e 1980 e ao deslocamento de seus empréstimos para o ensino fundamental¹⁵⁴ – iniciaram-se os empréstimos do BID ao ensino secundário e à formação profissional. Desde 1996 esta instituição vem aumentando sua participação em empréstimos para este fim,¹⁵⁵ destacando-se dentre os programas atualmente em execução: o de reforma e melhoramento do ensino médio do Paraná (US\$ 150 milhões); o de reforma da educação profissional (US\$ 250 milhões); e o de apoio à expansão do ensino médio nacional (US\$ 250 milhões). Conforme o Documento de País (BID, 2000), se encontram em fase de análise um projeto estadual para a educação secundária em São Paulo (estimado em US\$ 150 milhões) e um projeto nacional para o Ensino Secundário no

¹⁵⁴ Cf. Quadro 3.

¹⁵⁵ Em período anterior, o BID havia participado, no Brasil, do financiamento de dois projetos educacionais, de montantes modestos: em 1967, o Contrato BR-0115, no valor de US\$ 3 milhões e, em 1973, o Contrato BR-0001, no valor de US\$ 16 milhões (BID, 2001, p. 31).

Brasil (ainda sem detalhamento de estimativa financeira). No mesmo documento, no item relativo à Matriz de Ação do BID no Brasil, a instituição afirma que seguirá concedendo – no período de 2000 a 2003 – “alta prioridade à educação, especialmente em nível secundário e nível técnico profissional” (BID, 2000, p. 37).

Vale sublinhar, no entanto, que os empréstimos do BID, particularmente à educação profissional, se inserem na mesma lógica defendida pelo BANCO MUNDIAL (1995) e CEPAL (1995) de redução dos gastos públicos com os níveis educacionais acima das séries iniciais da educação fundamental e da promoção de políticas compensatórias. Dessa maneira, o barateamento do custeio, tanto da educação secundária, quanto da educação profissional se fará, entre outros, pela separação formal das duas e pelo enxugamento dos currículos de cada uma delas. Com relação à última, os “cursos livres” anteriormente citados nos objetivos do Contrato 1052-OCBR do BID, constituem uma modalidade de educação profissional compensatória, não formal e independente de escolaridade, o que na prática pode se constituir em uma modalidade substituta da própria educação fundamental ou média. Já com relação à prescrição dos “cursos pós-secundários não universitários”, também se pode inferir daí, a intenção de constituir uma alternativa à universidade, mediante a oferta de um ensino superior específico, de baixo custo e dirigido à determinada clientela. Aliás, o verbo “adestrar”, utilizado nos termos do referido contrato com o BID, em relação aos objetivos para com a clientela, é revelador da natureza da educação profissional que a ela se pretende imputar.

Esses são, portanto, condicionantes para a utilização dos recursos do BID, aos quais retornaremos de modo mais aprofundado e específico quando da análise dos mecanismos e procedimentos prescritos às instituições educacionais para o acesso aos recursos do PROEP. Esses condicionantes se articulam àqueles recomendados ao “bom comportamento do país”. O BID promete continuar apoiando projetos no Brasil, no qual prevê um cenário de empréstimo de US\$ 6 bilhões para o período de 2000 a 2003, elegendo para tanto quatro áreas de ação da estratégia do Banco: a) modernização do Estado; b) melhoria da competitividade; c) redução das desigualdades sociais e da pobreza; e d) meio

ambiente e recursos naturais. No entanto, adverte expressamente que este apoio poderá ser retirado parcialmente, no caso de o país “não reduzir os gastos federais e [não se] elevar a capacidade financeira dos governos estaduais” (BID, 2000, p. 28).

É, portanto, nesse quadro de condições que se constitui o PROEP, apresentado como um instrumento para a superação das deficiências e inadequações do sistema de educação profissional do país. A modernização desse sistema, conforme o Diretor Executivo do PROEP, responde a necessidades de “uma nova realidade econômica, tecnológica e educacional imposta pela globalização [à qual] o Brasil terá obrigatoriamente de se ajustar”.¹⁵⁶ Nesse sentido, o programa identifica a origem das deficiências e inadequações em problemas da legislação anterior que: “a) não enfatizava a formação do(a) cidadão(ã) produtivo(a); b) favorecia a desarticulação entre os vários sistemas de educação profissional; e c) gerava um subaproveitamento dos recursos existentes” (BRASIL. MEC, 2000a, p. 1). Segundo o MEC, esses problemas serão enfrentados com a implementação da nova legislação mediante a: “(a) democratização e diversificação dos sistemas de Educação Profissional; b) construção de redes de parcerias e c) articulação com os setores produtivos” (id., ib., p. 1).

Portanto, o PROEP operacionaliza nas instituições de educação profissional públicas e privadas o disposto na nova legislação educacional, em particular, no Decreto n. 2.208/97, Portaria MEC n. 646/97 e Medida Provisória n. 1548-28.¹⁵⁷ Atentando para isso, foram definidos como “objetivos primordiais” do programa:

1. A ampliação e diversificação da oferta de cursos, nos níveis básico, técnico e tecnológico;
2. A separação formal entre o ensino médio e a Educação Profissional;
3. O desenvolvimento de estudos de mercado para a construção de currículos sintonizados com o mundo do trabalho e com os avanços tecnológicos;
4. O ordenamento de currículos sob a forma de módulos;

¹⁵⁶ Edição de 27 de agosto de 1997 do Jornal Gazeta do Povo.

¹⁵⁷ “Para transformar em prática essas diretrizes legais, criou-se o PROEP, cuja implantação é necessariamente urgente e prioritária” (BRASIL.MEC/SEMTEC, 2001c, sem grifos no original).

5. O acompanhamento do desempenho dos(as) formandos(as) no mercado de trabalho, como fonte contínua de renovação curricular;
6. O reconhecimento e certificação de competências adquiridas dentro ou fora do ambiente escolar;
1. A criação de um modelo de gestão institucional inteiramente aberto (BRASIL.MEC, 2000a, p.3).

Esses objetivos deverão ser contemplados nos Planos de Implantação da Reforma a serem elaborados pelas instituições públicas ou privadas que desejarem auferir recursos do Programa de Expansão da Educação Profissional, e localizados de acordo com os três subprogramas que estruturam o PROEP, a saber: “I - transformação das Instituições Federais de Educação Tecnológica; II - reordenamento dos sistemas estaduais de educação profissional; III - expansão e atendimento do segmento comunitário” (BRASIL. MEC, 2000a, p. 1).¹⁵⁸

Tanto na esfera pública – federal, estadual ou municipal – quanto na esfera privada – nomeada “segmento comunitário” –, a transformação, o reordenamento ou a expansão visam à adequação das unidades educacionais existentes – ou de novas unidades a ser construídas – ao modelo de “centros de educação profissional”. Esses centros, segundo o BID, deverão se constituir como centros de referência para os profissionais de sua área, para as empresas e para outras escolas (BID, 1997). A orientação do BID é, portanto, a de “criar uma rede de Centros de Educação Profissional, na qualidade de instituições pós-secundárias *não universitárias*, a serviço da comunidade e guiada *estritamente* pelas necessidades do mercado de trabalho” (BID, 1997, p. 7, sem grifos no original).

No que se refere ao alunado, pretende-se atingir a meta de 240 mil vagas ofertadas nos cursos de educação profissional de nível técnico e 600 mil nos cursos profissionais básicos e alcançar o índice de 70% de inserção dos egressos dos cursos técnicos no mercado de trabalho (BID, 1997).

¹⁵⁸ “O Segmento Comunitário é entendido, no âmbito do PROEP, pelo conjunto de entidades representativas da sociedade civil organizada, que atuam ou pretendem atuar na área da Educação Profissional, tais como: sindicatos patronais ou de empregados, de qualquer setor profissional; instituições privadas sem fins lucrativos, preferencialmente articuladas em parcerias, com ou sem participação do poder público. Para efeito deste programa, as Prefeituras Municipais também fazem parte do Segmento Comunitário” (BRASIL.MEC/SEMTEC, 2001c, p. 11).

No entanto, o acesso aos recursos do PROEP está condicionado ao atendimento de compromissos precisos e rígidos que deverão ser seguidos pelas instituições que se candidatem ao programa. A análise das propostas das instituições candidatas contempla quatro fases distintas e seqüenciais: pré-habilitação, habilitação, planejamento político estratégico e assinatura do convênio. Considera-se que “todas as IFET estão pré-habilitadas a participar do PROEP, enquanto instituições vinculadas ao MEC”, devendo, no entanto, apresentar um Plano de Implantação da Reforma (PIR), de acordo com a Portaria MEC n. 646/97 (BRASIL.MEC/SEMTEC, 1997, p.2). Já as instituições estaduais deverão apresentar, previamente, uma carta de adesão aos princípios da reforma da educação profissional e estar contempladas no Plano de Educação Profissional elaborado pela Secretaria Estadual de Educação, que deverá apresentar também um Plano Estadual de Educação Média. As escolas do segmento comunitário, por sua vez, deverão apresentar Carta-Consulta específica. A aprovação desses compromissos prévios habilita a instituição candidata à fase de elaboração do Planejamento Estratégico, em que se procederá ao detalhamento executivo da utilização dos recursos pleiteados. Aprovado o Planejamento Estratégico, conforme modelo específico do programa, é firmado o Termo de Convênio e inicia-se a fase final, em que uma equipe do PROEP fiscaliza o andamento do projeto, desde a licitação até a conclusão da obra (BRASIL. MEC, 2000).

O PROEP estabeleceu uma “base de indicadores de qualificação técnica” a partir da qual foi elaborado um “roteiro para avaliação da elegibilidade dos projetos” apresentados pelas instituições candidatas (BRASIL. MEC/SEMTEC, 2000, p.1).¹⁵⁹ No entanto, a observação acurada de diversos aspectos, tanto dos indicadores, quanto do roteiro, nos permite inferir que tais aspectos – mais que elementos técnicos e financeiros ou aferidores de parâmetros de rendimento –

¹⁵⁹ Os indicadores de qualificação e o roteiro de elegibilidade de projetos foram estabelecidos atendendo às recomendações do BID que determinam que o PROEP financiará projetos nas escolas que “cumpram com os critérios de elegibilidade, os quais estão obrigados a contar, entre outros, com uma proposta organizacional e técnico-pedagógica que se ajuste aos objetivos do programa” (BID, 1997, p. 8).

funcionam como condicionantes de natureza político-social da implantação de um determinado modelo e lógica educacional. Nesse sentido, o PIR deverá atender aos requisitos denominados de “indicadores de elegibilidade básica” e “indicadores de elegibilidade plena” que expressam os compromissos de natureza legal e de natureza operacional, respectivamente, que deverão ser cumpridos pelas instituições. A cada um desses indicadores é atribuído um peso específico, de acordo com o roteiro de avaliação, de forma que o acatamento aos requisitos define a pontuação final obtida pelo projeto, critério principal de sua elegibilidade. Os indicadores são os seguintes:

- 1- Utilização de pesquisas de demanda e de estudos de mercado de trabalho: nível básico, nível técnico e nível tecnológico;
- 2- Diversificação da oferta de cursos, em correlação com estudos preliminares de mercado: nível básico e nível técnico;
- 3- Atendimento de demanda existente para atualização, qualificação e reprofissionalização dos trabalhadores, no nível básico;
- 4- Organização dos cursos técnicos por área profissional, de conformidade com as diretrizes curriculares nacionais;
- 5- Oferta curricular no nível técnico com organização modular, de acordo com os requisitos de capacidade ocupacional para cada caso;
- 6- Ampliação no número de vagas para os cursos de educação profissional nos seus três níveis: básico, técnico e tecnológico;
- 7- Redução gradual das matrículas no ensino médio regular;
- 8- Colaboração de outras instituições públicas e privadas, sindicatos laborais e patronais, etc., com o objetivo de: identificar demandas; desenvolver e implementar políticas integradas; compartilhar experiências inovadoras; apoiar a gestão e o financiamento da Escola;
- 9- Modelo de gestão autônoma e progressiva com participação de empresários e trabalhadores nos seus Colegiados;
- 10- Capacidade para executar o Projeto com crescente integração com o setor produtivo através de convênios e parcerias: capacidade de geração de receita própria em função de cursos e serviços oferecidos; cursos de nível básico, técnico e tecnológico; serviços (BRASIL. MEC/SEMTEC, 2000, p. 2).

A cada um destes itens ou subitens – que têm pesos diferenciados – é atribuída uma nota, de zero a dez pontos, de tal forma que, mediante a aplicação do roteiro previamente definido, cada projeto avaliado recebe, ao final, uma pontuação. A elegibilidade, isto é, a aprovação do projeto, está condicionada à pontuação obtida, que deve superar um valor mínimo, bem como ao fato de a instituição

candidata já ter realizado a efetiva separação entre educação profissional e ensino médio:

Serão elegíveis as Escolas cuja soma das pontuações for igual ou superior a 273 e que *comprovadamente tenham efetuado a separação entre os cursos de nível técnico e o ensino médio*, de conformidade com o Artigo 5º do Decreto 2.208 (BRASIL. MEC/SEMTEC, 2000, p. 3, sem grifos no original).

Portanto, a referida separação é uma pré-condição para a aprovação do projeto. Esta prescrição constitui um dos critérios específicos para a concessão de empréstimos pelo BID definidos no documento *Capacitación profesional y técnica: una estratégia del BID*¹⁶⁰:

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

Esse critério, central nas políticas de financiamento do BID, orienta, portanto, a realização da educação profissional fora do âmbito do Ministério da Educação. O BID considera que, ao proceder dessa forma, a educação profissional se aproximará dos mecanismos do mercado de trabalho, passando a ser regulada por esse mercado, tornando-se, assim, mais eficaz quanto à atenção e ao entendimento de suas necessidades e dos interesses de sua clientela.

¹⁶⁰ Na referência deste documento se esclarece que “esta estratégia foi preparada pelo pessoal da Unidade de Educação do Departamento de Desenvolvimento Sustentável, sob a direção de Cláudio de Moura Castro, Assessor Sênior sobre Educação”. Segundo o Prólogo, neste documento “se definem as diretrizes do apoio que o Banco oferece aos programas de capacitação profissional, como atividades independentes e como parte de outros projetos” (BID, 2001).

O “roteiro para avaliação da elegibilidade dos projetos” estabelece critérios específicos procurando “tornar mais fácil e objetiva a atribuição de notas aos vários itens e subitens” pelos quais o Plano de Implantação da Reforma (PIR) de cada instituição será avaliado (BRASIL. MEC/SEMTEC, 2000, p.2). Com relação ao “Item n. 1 – Utilização das pesquisas de demanda”, por exemplo, se estabelece que

No caso de não terem sido utilizadas [pesquisas de demanda], o conceito será "Inadequado", com nota a ser atribuída no intervalo de 1 a 3, de conformidade com a análise a ser procedida.

No caso de terem sido utilizadas pesquisas só com dados secundários, o conceito será "Razoável", com nota a ser atribuída no intervalo de 4 a 7 em função da análise a ser procedida.

No caso de terem sido utilizadas pesquisas com dados primários, o conceito será "Satisfatório", com nota a ser atribuída no intervalo de 8 a 10 em função da análise a ser procedida (BRASIL. MEC/SEMTEC, 2000, p. 3).

A preocupação com a utilização de pesquisas de demanda de capacitação está de acordo com a orientação do BID para o financiamento da educação profissional América Latina e Caribe, definida no documento *Capacitación profesional y técnica: una estrategia de BID*. Neste documento, no item “*las políticas que dan resultado*”, o Banco observa que “o problema primordial da capacitação é o desequilíbrio entre a capacitação oferecida e as possibilidades de emprego” (BID, 2001, p. 10). O Banco ressalta que quando os egressos não conseguem encontrar emprego, a capacitação torna-se um mal investimento, pois, com frequência, é mais cara que a educação geral. Dessa maneira, o BID conclui que “a norma deve ser simples e imperativa: *se não há demanda, não há capacitação*” (BID, 2001, p. 10, grifos no original).

Nesse aspecto, o Banco estabelece que devem ser adotadas algumas medidas práticas, tais como “a exigência de que certa proporção dos egressos encontre emprego onde aplicar as habilidades adquiridas, estabelecendo a empregabilidade dos egressos como condição de financiamento¹⁶¹ e outorgando

¹⁶¹ No caso do PROEP, foi estabelecida a meta de inserção 70% dos egressos dos cursos profissionais de nível técnico no mercado de trabalho.

fundos adicionais às escolas que logram melhores vínculos com o mercado de trabalho (BID, 2001, p. 10). Nesse aspecto, o BID apresenta mais uma crítica ao modelo integrado de educação profissional e ensino regular:

A capacitação em centros independentes tende a prestar certa atenção à demanda. Em contraste, aquelas formas de capacitação vinculadas aos sistemas formais de educação (escolas de formação profissional e escolas técnicas) tendem a cometer o grave erro de ignorar as exigências do mercado para os seus egressos (BID, 2001, p. 10).

Portanto, para superar aquilo que considera um “grave erro”, o Banco orienta como prioridade a separação entre educação profissional e ensino regular e, além disso, a rápida desativação deste nas instituições de educação profissional, no caso brasileiro, em particular, nas escolas técnicas federais, agrotécnicas e CEFET.

É justamente buscando atender a esta recomendação que o já citado “roteiro para avaliação de elegibilidade” estabelece os critérios relativos ao “Item n. 7 - Redução gradual das matrículas no ensino médio regular”, reveladores da “prioridade” e, sobretudo, da “urgência” que a reforma confere à consecução deste objetivo.

No caso de a redução até o máximo de 50% ser efetuada no intervalo de um ano, o conceito será “*Satisfatório*”, com nota a ser atribuída no intervalo de 8 a 10, em função da análise a ser procedida.

No caso de a redução ser efetuada no intervalo de dois anos, o conceito será “*Razoável*”, com nota a ser atribuída no intervalo de 4 a 7, em função da análise a ser procedida.

No caso de a redução ser efetuada no intervalo de 3 anos ou mais, o conceito será “*Inadequado*”, com nota a ser atribuída no intervalo de 1 a 3, em função da análise a ser procedida (BRASIL. MEC/SEMTEC, 2000, p. 3, sem grifos no original).

Portanto, o maior percentual de redução das vagas do ensino médio e a maior rapidez em procedê-lo são incentivados. Na medida em que melhor atendam a estas recomendações, as instituições educacionais serão premiadas com uma melhor nota em sua avaliação, o que se traduzirá na maior probabilidade da obtenção dos

recursos financeiros do PROEP. O prêmio, na lógica do BID, é considerado justo na medida em que ao eliminar o fator de erro e razão da distorção – ou seja, a educação regular – as instituições de educação profissional tornar-se-ão mais eficazes, porque melhores ajustadas às demandas do mercado.

No entanto, segundo o BID, orientar-se pela demanda de mercado não significa que as instituições de educação profissional devam apenas esperar que as empresas venham buscar a capacitação que necessitam, senão que “do mesmo modo que uma empresa agressiva que promove um novo produto, *as instituições de capacitação têm que vender seu serviço e convencer aos empregadores das vantagens da capacitação*” (BID, 2001, p. 10, grifos no original).

Portanto, a capacitação profissional baseada na empregabilidade e a prática institucional orientada pela competição de mercado, como condições de sobrevivência da própria instituição mediante a venda de seus serviços e produtos, definem a educação profissional em implementação como uma atividade meramente econômica em que “do mesmo modo que em muitas outras atividades econômicas, a capacitação requer um *marketing* social agressivo” (BID, 2001, p. 11).

No que se refere ao “Item n. 8 – Colaboração de outras instituições públicas e privadas”, com vistas a “apoiar a gestão e o financiamento da Escola”, o roteiro para elegibilidade prevê que

No caso de colaboração envolvendo amplo espectro de instituições representativas, o conceito será “*Satisfatório*”, com nota a ser atribuída no intervalo de 8 a 10, em função da análise a ser procedida.

No caso de colaboração envolvendo especialmente instituições privadas, representativas, o conceito será “*Razoável*”, com nota a ser atribuída no intervalo de 4 a 7, em função da análise a ser procedida.

No caso de colaboração envolvendo principalmente instituições públicas, o conceito será “*Inadequado*”, com nota a ser atribuída no intervalo de 1 a 3, em função da análise a ser procedida (BRASIL. MEC/SEMTEC, 2000, p. 4, sem grifos no original).

Nesse caso, o critério de pontuação revela a lógica da privatização que orienta a reforma: enquanto que são premiadas com boa pontuação as escolas que

envolvam na colaboração e no apoio à gestão ao financiamento “um amplo espectro de instituições” ou “especialmente instituições privadas”, são punidas com pontuações mínimas aquelas em que a colaboração envolva “principalmente instituições públicas”, procedimento este considerado “inadequado”.

A aproximação com o mundo empresarial é incentivada mediante o estabelecimento de parcerias escola – empresa, das quais se pode extrair, de acordo com avaliação do BID, resultados econômicos e pedagógicos favoráveis. A racionalidade desse movimento de integração é defendida pelo Banco como ação benéfica tanto para as instituições escolares quanto para as empresas, pois considera que

Contrariamente ao que comumente se acredita, a maior parte das empresas desconhecem suas necessidades de capacitação e o perfil de habilidades que mais lhes conviria. Da mesma maneira, os instrutores, isolados em suas instituições de ensino têm um conceito imperfeito das necessidades das empresas. Porém, trabalhando em conjunto, as instituições que oferecem capacitação e as empresas podem tirar partido de suas vantagens comparativas e desenvolver a capacitação correta (BID, 2001, p. 11, grifos no original)

Essa orientação é reiterada no Item 9 do roteiro para avaliação de elegibilidade, pelo qual se incentiva um “modelo de gestão autônoma e progressiva com participação de empresários e trabalhadores nos seus colegiados”. Com vistas a reduzir os desequilíbrios entre a oferta e a demanda de capacitação, o BID destaca a importância da participação dos empregadores na gestão das instituições de educação profissional, o que deve ocorrer com maior incidência e poder de decisão, ressaltando que “a mera presença de representantes empresariais nos órgãos diretores ou em grupos de trabalho não é suficiente. Na adoção das decisões ao nível das escolas, devem participar empresários reais, com poder *real* (BID, 2001, p. 15, grifos no original).

A auto-sustentação financeira das instituições de educação profissional é um dos objetivos que orienta o roteiro de avaliação já mencionado. No Item 10 – “Capacidade para executar o Projeto com crescente integração com o setor produtivo através de convênios e parcerias” – valoriza-se a capacidade de geração

de receita própria, quer pela venda dos cursos oferecidos, quer pela venda de serviços e produtos, quer mediante o estabelecimento de vínculos entre a parcela de financiamento público e os resultados da instituição.

No que se refere à venda dos cursos oferecidos à comunidade, a alternativa mais imediata de auferir recursos extraordinários é pela oferta de cursos extracurriculares pagos. No entanto, o BID não descarta a possibilidade de cobrança de mensalidades nos cursos regulares e considera, como regra geral, que “aqueles que recebem a capacitação devem por ela pagar o mais que possam” (BID, 2001, p. 12). O Banco aponta razões pelas quais considera justificar a cobrança de mensalidade, bem como a venda de produtos e serviços, como mecanismos reguladores dos gastos públicos e auto-reguladores do desempenho da educação profissional. Quanto ao primeiro aspecto, observa que o incremento dessas práticas contribuirá para aliviar o orçamento público, que assim poderá destinar maior quantidade de recursos para programas compensatórios voltados para a promoção da equidade social. No que se refere ao segundo, considera que contribuirão para auto-regular a oferta, ajustando-a à demanda, pelo simples fato de que se os alunos têm que pagar um determinado curso ou empresas e/ou usuários interessados em determinados serviços ou produtos, somente os elegerão caso percebam que ao final do mesmo obterão um emprego, ou atenderão aos interesses requeridos (BID, 2001, p. 12). Em suma, embora reconheça que “a capacitação não pode ser unicamente financiada pelo setor privado nem a partir dos pagamentos que realizam os seus aprendizes”, o BID recomenda explicitamente a diretriz de “incrementar por todos os meios” a participação desses aprendizes (BID, 2001, p. 13). Ou seja, o sentido claro a ser seguido pela reforma é o da privatização da oferta e da gestão da educação profissional, reservando-se ao Estado o papel de formulação e coordenação de políticas e da promoção de políticas compensatórias baseadas no princípio da equidade.

A síntese da estratégia que norteia ação do BID quanto à política de educação profissional para os países da América Latina e Caribe é apresentada por um conjunto de cinco prioridades que orientarão os financiamentos a projetos apoiados pelo Banco.

A reforma das instituições de capacitação é a prioridade número um;
Novos programas e novas tecnologias para chegar aos setores pobres;
Melhorias na formação profissional clássica;
Programas para reorientar a capacitação e financiamento do setor privado;
Melhor preparação, aprovação e controle da capacitação vinculada a projetos
(BID, 2001, p. 22).

A observação detalhada do “roteiro para avaliação da elegibilidade dos projetos”, com aprofundamento nos critérios que fundamentam as pontuações atribuídas aos seus itens principais, evidencia os vínculos existentes entre as diretrizes do PROEP e as prioridades do BID, sintetizadas no parágrafo anterior. O roteiro é apresentado como um resumo das exigências normativas que deverão substanciar o Plano de Implantação da Reforma em cada instituição. Dessa maneira, segundo os seus formuladores,

O roteiro representa mais uma etapa do processo de aprimoramento dos aspectos acima referidos e, em decorrência, deve ser entendido como um passo adicional no cumprimento do princípio da transparência, exigência ética de prestação de contas à sociedade e mecanismo de fortalecimento da Reforma da Educação Profissional (BRASIL. MEC/SEMTEC, 2000, p. 2).

No entanto, o próprio MEC deixa claro o caráter restrito e interessado daquilo que – de modo laudatório – nomeia como “transparência” e “ética”, fazendo transparecer o pragmatismo que permeia a concessão dos recursos do PROEP às instituições de educação profissional públicas e privadas, ao informar que a divulgação prévia do conjunto de exigências itemizadas que compõem o roteiro visa a “estimular as escolas a um processo de plena adesão aos princípios da reforma” (BRASIL. MEC/SEMTEC, 2000, p. 3). Não se trata, portanto, de aferir a viabilidade da execução de determinadas orientações educacionais e de apoiá-las na experiência concreta das instituições educacionais, senão de condicioná-las a acatar o modelo previamente estabelecido.

A análise que desenvolvemos nesse tópico procurou evidenciar a influência que os organismos internacionais, especialmente o BID, exerceram na definição das

medidas legais que regulamentam a reforma da educação profissional brasileira. Ademais, o exame da estratégia e prioridades recomendadas pelo BID põe em relevo a sua conformidade e complementaridade àquelas recomendações gerais de políticas educacionais emanadas dos diagnósticos do BANCO MUNDIAL (1995) e CEPAL (1995) anteriormente analisados.

Verificamos que tais recomendações e estratégias, antes que de uma imposição externa, resultaram de um processo negociado entre a coalizão de poder atualmente dominante no Brasil e o capital internacional, tendo como determinantes o atual estágio das relações sociais capitalistas e a condição e modelo de inserção do país nesta ordem internacional.

Por fim, a investigação acurada dos critérios relativos à utilização dos recursos do PROEP pelas instituições de educação profissional nas esferas federal, estadual e do segmento comunitário, destacou que os mesmos - muito mais que parâmetros técnicos ou mais especificamente indicadores de desempenho financeiro – representam condicionantes da implementação de um determinado modelo de política educacional, em que se destacam como diretrizes fundamentais a separação entre o ensino regular e a educação profissional e a orientação estritamente econômica desta última, segundo um modelo de oferta, gestão e financiamento privado, regulado pelos mecanismos de mercado.

CAPÍTULO 5

A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL REFORMADA: IMPLICAÇÕES NO CEFET-PR

O presente capítulo analisa o processo de implantação da reforma da educação profissional no Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná – CEFET-PR, focando o entorno histórico e social determinado no qual se produz a reforma e as medidas legais que lhe dão materialidade e força impositiva, não isenta de processos de resistência e de contradições.

Partimos da compreensão de que existe um processo de mediações entre a concepção da política educacional conduzida pelo MEC, a legislação da reforma em estudo e sua efetiva implementação nas instituições educacionais. Tal processo é decorrente das características e história de cada instituição educacional; das dinâmicas de aceitação e resistência próprias de cada uma e derivadas da interação e correlação de forças de seus diversos segmentos; da inserção da instituição na sociedade e sua relação com a disputa de projetos sociais diversos; das influências de grupos econômicos e setores empresariais nacionais, regionais e locais, entre outros.

Na dinâmica das transformações desencadeadas pela reforma, percebe-se que enquanto um rol de instituições se caracteriza pela adaptabilidade e maior adaptação ao ideal proposto, algumas buscam manter uma posição intermediária, preservando aspectos de sua estrutura e configuração, enquanto que outras parecem resistir mais firmemente às diretrizes da reforma. A implementação de uma reforma tem resultados distintos em qualidade, quantidade e ocorre em tempos variados de

instituição para instituição. Dessa maneira, no decorrer da análise das mudanças ocorridas e em curso no CEFET-PR, faremos alusão a processos verificados em outras instituições, de modo que o contraste ou a similaridade de procedimentos e resultados permita ampliar o campo da discussão e constatar possíveis tendências convergentes ou divergentes, evitando, contudo, generalizações.

O primeiro tópico deste capítulo apresentará um breve histórico do CEFET-PR, que cumpre a finalidade de situar a instituição no cenário nacional da educação profissional. Dando continuidade, discutiremos o processo de implantação da reforma na instituição, observando o posicionamento da administração superior e de seu corpo docente. Na seqüência, aprofundaremos a discussão sobre o modelo em implantação no CEFET-PR, tratando da natureza da educação profissional oferecida e de sua relação com a educação regular e com o mercado de trabalho.

5.1 Breve histórico do CEFET-PR e antecedentes da reforma

A história do CEFET-PR tem início com o Decreto n. 7.566, de 23 de setembro de 1909, que tratava da criação de 19 escolas de aprendizes artífices nas capitais dos Estados da República, dentre elas a Escola de Aprendizes Artífices do Paraná (BRASIL, 1909). Efetivamente instalada a 16 de janeiro de 1910, a escola contava com 45 aprendizes que iniciaram as atividades nas oficinas de Alfaiataria, Sapataria e Marcenaria, às quais se seguiram as de Serralharia, Mecânica, Selaria, Tapeçaria, Pintura Decorativa e Escultura Ornamental, chegando ao final daquele ano a atender a 228 alunos (ETFPR, 1974; FONSECA, 1961).

Como as demais, a Escola de Aprendizes Artífices do Paraná, cumpriu, a princípio, função assistencial e ocupacional – segregacionista e correcional – mais do que propriamente técnica educacional. Seus alunos eram crianças pobres entre 10 e 13 anos de idade, menores marginalizados e órfãos – chamados de “filhos dos

desfavorecidos da fortuna” –, aos quais se ministrava cursos diurnos de prática de oficina e cursos noturnos de escolarização elementar (BRASIL, 1909).

As transformações sociais e na estrutura produtiva nacional foram, ao longo dos anos de 1920 e 1930, determinando alterações nos objetivos, funcionamento e clientela das Escolas de Aprendizes Artífices, dentre elas a do Paraná, que em 1937, passou a se denominar Liceu Industrial de Curitiba. Os liceus industriais começaram a ministrar ensino industrial em nível ginásial (primeiro ciclo do ensino médio), de modo que as antigas escolas de aprendizes artífices assimilavam, ao lado do caráter assistencial, a função de “escola profissional e pré-vocacional destinada às classes menos favorecidas”¹⁶² com vistas a atender às necessidades de preparação da mão-de-obra requerida pelo processo de urbanização e pela diversificação das atividades produtivas locais e regionais (CEFET, 1999c).

Em 1942 foram estabelecidas as bases da organização da rede federal de instituições de ensino industrial em território nacional.¹⁶³ A essas instituições foi atribuída a tarefa de preparação profissional da mão-de-obra necessária ao processo de industrialização do país. Com a reforma educacional do período, conhecida como Reforma Capanema,¹⁶⁴ iniciou-se a articulação do ensino industrial – a partir de então dividido em primeiro ciclo (básico) e segundo ciclo (técnico) – com a organização escolar nacional, estando esta organizada nos ramos secundário (ginásial ou ^{colégio} comercial), normal, industrial, comercial e agrícola. O Liceu passou então a ser denominado Escola Técnica de Curitiba e, em 1944, foi criado o Curso de Mecânica, o seu primeiro curso de segundo ciclo (CEFET-PR, 1999). Naquele ano, a Escola possuía um total de 230 alunos matriculados, sendo 213 no Curso de

¹⁶² Artigo 129, Constituição Federal de 1937 (BRASIL, 1943).

¹⁶³ Decreto-Lei n. 4.127, de 25 de fevereiro de 1942 (BRASIL, 1942c).

¹⁶⁴ Com a gestão de Gustavo Capanema à frente do Ministério da Educação foram editadas as chamadas “leis orgânicas”: Lei Orgânica do Ensino Industrial (Decreto-Lei n. 4.073, de 30 de janeiro de 1942); Lei Orgânica do Ensino Secundário (Decreto-Lei n. 4.244, de 9 de abril de 1942); Lei Orgânica do Ensino Comercial (Decreto-Lei n. 6.141, de 28 de dezembro de 1943); Posteriormente, foram editadas a Lei Orgânica do Ensino Normal (Decreto-Lei n. 8.530, de 2 de janeiro de 1946) e a Lei Orgânica do Ensino Agrícola (Decreto-Lei n. 9.613, de 20 de agosto de 1946).

Ginásio Industrial e 17 no Curso Técnico Industrial de Mecânica. No ano seguinte foram iniciados os cursos técnicos de Edificações e de Decoração (CEFET-PR, 1995).

Em 1946 foi assinado um acordo entre Brasil e Estados Unidos que tinha por objetivo a cooperação no campo do ensino industrial mediante o desenvolvimento de métodos e técnicas educacionais específicas, a formação de professores, a elaboração de material didático e a assistência técnica e fornecimento de equipamentos para laboratórios. A CBAI, criada no âmbito do referido acordo, foi instalada a partir de 1957 na Escola Técnica de Curitiba o que veio a propiciar à Escola importante melhoria e ampliação de suas instalações e capacitação de seu corpo docente, com a criação do Centro de Pesquisas e Treinamento de Professores, que passou a receber e preparar professores das diversas escolas técnicas do país. Estes fatos acabaram por contribuir para que a Escola Técnica de Curitiba passasse a ocupar lugar de destaque em relação ao conjunto das demais Escolas Técnicas do país (ETFPR, 1974; CEFET-PR, 1999c; FONSECA, 1961).

A Lei 3.552, de 16 de fevereiro de 1.959, regulamentada pelo Decreto 47.038, de 16 de outubro do mesmo ano, unificou o ensino técnico em todo o território nacional, substituindo a organização por ramos de ensino. Foi concedida autonomia didático-pedagógica, financeira e administrativas às escolas industriais e escolas técnicas da União. A Escola Técnica de Curitiba passou a denominar-se Escola Técnica Federal do Paraná (ETFPR).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961 – trouxe uma conquista para o ensino técnico industrial no país, na medida em que garantiu a este o estatuto de equivalência aos demais cursos secundários, permitindo aos seus egressos o acesso ao ensino superior. Esta normatização legal contemplou uma reivindicação que vinha se apresentando nas comunidades educacionais desde os anos de 1940, constituindo-se em importante medida de democratização da educação nacional e de valorização do ensino industrial e das Escolas Técnicas Federais.

Ao longo dos anos de 1960, as escolas técnicas federais experimentaram significativo crescimento em suas matrículas, ao mesmo tempo em que ampliavam e diversificavam progressivamente sua oferta educacional – no quadro de preparação intensiva e de qualificação da mão-de-obra empreendido pela ditadura militar como integrante do projeto nacional de desenvolvimento constava a preparação de mão-de-obra de nível intermediário destinada ao crescimento e diversificação da indústria nacional e à expansão da infra-estrutura de serviços estatais – redirecionando suas prioridades para a formação de técnicos industriais de nível médio. Com vistas a suprir estas demandas, a ETFPR criou novos cursos técnicos industriais: o de Eletrotécnica, em 1959; Eletrônica, em 1962; Desenho Técnico Mecânico, em 1966; e Telecomunicações, em 1967. A oferta de novas vagas para o ginásio industrial, que também cresceu significativamente ao longo da década, foi encerrada em 1969 e as últimas turmas concluíram este curso em 1972.¹⁶⁵

No contexto das reformas educacionais conduzidas pela ditadura militar as escolas técnicas federais tiveram particular importância. Em primeiro lugar, em função da qualidade das instalações que possuíam, do seu quadro docente e de sua reconhecida experiência na preparação para o trabalho, passaram a ser consideradas instituições educacionais de referência para as demais escolas de 1º e 2º graus na implementação compulsória do ensino profissionalizante, conforme dispunha a Lei n. 5.692/71. Em segundo lugar, dentre as escolas técnicas federais que possuíam melhores instalações, algumas passariam a oferecer cursos superiores de curta-duração e mais integrados ao mercado de trabalho, com o propósito de constituir caminhos alternativos à universidade, em conformidade com as proposições que inspiraram a reforma educacional do ensino superior empreendida pela Lei n. 5.540/68. Ademais, contaram com recursos externos, sobretudo os provenientes do Contrato de Empréstimo Internacional n. 755/BR, junto ao Banco Mundial, o qual previa a reforma e ampliação das escolas técnicas industriais e de escolas agrícolas,

¹⁶⁵ Em 1960 a Escola Técnica Federal do Paraná possuía um total de 518 alunos, estando 468 matriculados no ginásio industrial e 50 nos Cursos Técnicos Industriais. Em 1970 o total era de 3.361 matriculados, 1.009 deles no ginásio industrial e 2.352 nos Cursos Técnicos Industriais (CEFET-PR, 1995).

bem como a construção de novas unidades, além da implantação, nessas escolas, de “Centros de Engenharia de Operação”.¹⁶⁶

Com efeito, a partir de 1974, a Escola Técnica Federal do Paraná iniciou os cursos de curta duração de Engenharia de Operação na área de Construção Civil e Elétrica, matriculando naquele ano um total de 117 alunos. No ano seguinte foi acrescentada a habilitação na área de Eletrônica. Estes cursos, no entanto, pelos diversos problemas já analisados no Capítulo 3 deste trabalho,¹⁶⁷ tiveram vida curta e foram extintos já no ano de 1978, garantindo-se aos alunos então matriculados a continuidade e conclusão dos cursos, oficialmente desativados em 1984 (CEFET-PR, 1994).

No entanto, os problemas com a experiência dos cursos de Engenharia de Operação não implicaram o abandono, pelo MEC, da busca de caminhos alternativos à universidade,¹⁶⁸ uma vez que em substituição a esses cursos foram criados os de Engenharia Industrial, de duração plena, e as Escolas Técnicas Federais do Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro que os ofertavam foram, então, transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica, conforme dispõe a Lei n. 6.545 de 30 de junho de 1978. No ano seguinte, o Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná – CEFET-PR, nova denominação da anterior ETFPR, passou a ministrar os Cursos de Engenharia Industrial em Eletrotécnica e Eletrônica.

¹⁶⁶ Conforme analisamos no Capítulo 3, foram implantados Centros de Engenharia de Operação nas Escolas Técnicas Federais do Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

¹⁶⁷ Entre outros, o esgotamento do ciclo econômico denominado de “milagre brasileiro” e as dificuldades que os egressos tiveram de validar seus diplomas junto aos Conselhos Profissionais (CREA).

¹⁶⁸ Conforme analisamos no Capítulo 3, paralelamente à experiência com os Cursos de Engenharia de Operação, o MEC, em conformidade com a política educacional da ditadura militar estabelecida pelas leis de reforma universitária (Lei n. 5.540/68) e de reforma do ensino de 1º e 2º graus (Lei n. 5.692/71), e tendo em vista os compromissos firmados com o Banco Mundial (Contrato de Empréstimo Internacional n. 755/BR) incentivou a criação de Cursos de Tecnologia de Curta duração em várias instituições – faculdades isoladas de engenharia, instituições universitárias públicas e privadas e outras instituições específicas, entre as quais o Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza – CEETPS, em São Paulo, e o Centro de Educação Tecnológica da Bahia – CENTEC, em Salvador.

O prestígio das Escolas Técnicas Federais foi crescendo, na década de 1970, assim como a procura por seus cursos. Tal fato deveu-se, entre outros, à implementação da equivalência aos cursos secundários; à demanda crescente por níveis de escolaridade mais elevados para a ocupação de postos de trabalho nas atividades produtivas industriais e de serviços; à desqualificação das redes públicas estaduais de 2º grau e ao fortalecimento do ensino privado produzidos pela Lei 5.692/71; à elevação da qualidade das escolas técnicas em função dos investimentos realizados, permitindo a melhoria de suas instalações e a capacitação de seu corpo docente. Esses fatores contribuíram para acirrar a disputa pelas vagas oferecidas nas Escolas Técnicas Federais que, em decorrência, passaram a receber, cada vez mais, alunos que buscavam um ensino de 2º grau de qualidade e gratuito, além do contingente que buscava a formação técnica aliada àquele. Isso acabou provocando uma modificação na composição do perfil do alunado atendido nessas instituições, elevando a presença de alunos de origem social em famílias de média renda.

Apesar de diversificar suas atividades, promover uma modernização e ampliação de suas instalações e de empreender uma progressiva aproximação aos setores empresariais, nos anos de 1980 o CEFET-PR manteve praticamente inalterada as modalidades de cursos e quantidade de vagas oferecidas anualmente. No segundo semestre de 1980, o CEFET-PR possuía um total de 6.354 alunos regulares, estando matriculados 5.210 nos Cursos Técnicos Industriais de Nível Médio e 1.144 nos Cursos Superiores de Engenharia Industrial. Dez anos após, ao final de 1990, estes números praticamente não haviam se alterado: a instituição contava com 6.513 alunos, 5.524 matriculados nos Cursos Técnicos e 989 nos Cursos Superiores. Registramos, no período, a transformação do Curso Técnico Industrial de Decoração em uma nova habilitação, Desenho Industrial, que passou a ser oferecida a partir de 1981. Também neste mesmo ano, o CEFET-PR retomou a experiência com cursos de curta duração, passando a oferecer o Curso de Tecnologia em Construção Civil. Contudo, de modo semelhante à experiência anterior dos Cursos de Engenharia de Operação, o referido curso foi desativado em 1986.

O CEFET-PR contou com recursos do PROTEC para realizar a sua expansão e descentralização para unidades no interior do Estado. Em 1990 teve início o funcionamento da Unidade Descentralizada de Medianeira (UNED-Medianeira). Dando continuidade ao processo de expansão e descentralização, em 1993 entraram em funcionamento outras três unidades descentralizadas: UNED-Cornélio Procópio e UNED-Ponta Grossa e UNED-Pato Branco. Esta última, em 1994, incorporou a Faculdade de Ciências e Humanidades de Pato Branco, ampliando e diversificando a oferta de ensino superior no CEFET-PR. Por fim, em 1995 entrou em operação a UNED-Campo Mourão. Com o fim deste ciclo de descentralização, o CEFET-PR tornou-se um sistema educacional composto por sua unidade sede, localizada em Curitiba, e pelas cinco unidades descentralizadas.

QUADRO 10. Matriculados nos cursos regulares do CEFET-PR (1910 a 1995)

| Ano | Modalidade dos Cursos | | | Total anual |
|------|--|---|---|-------------|
| | Curso de aprendizagem, escolarização elementar ou ginásio industrial | Curso técnico industrial de nível médio, colegial ou de 2º grau | Curso superior de curta duração ou de duração plena | |
| 1910 | 219 | - | - | 219 |
| 1920 | 299 | - | - | 299 |
| 1930 | 240 | - | - | 240 |
| 1940 | 395 | - | - | 395 |
| 1944 | 213 | 17 | - | 230 |
| 1950 | 266 | 26 | - | 292 |
| 1960 | 468 | 50 | - | 518 |
| 1970 | 1009 | 2352 | - | 3361 |
| 1973 | 0 | 3883 | - | 3883 |
| 1974 | - | 4161 | 117 | 4278 |
| 1980 | - | 5210 | 1144 | 6354 |
| 1990 | - | 5524 | 989 | 6513 |
| 1995 | - | 10991 | 2222 | 13213 |

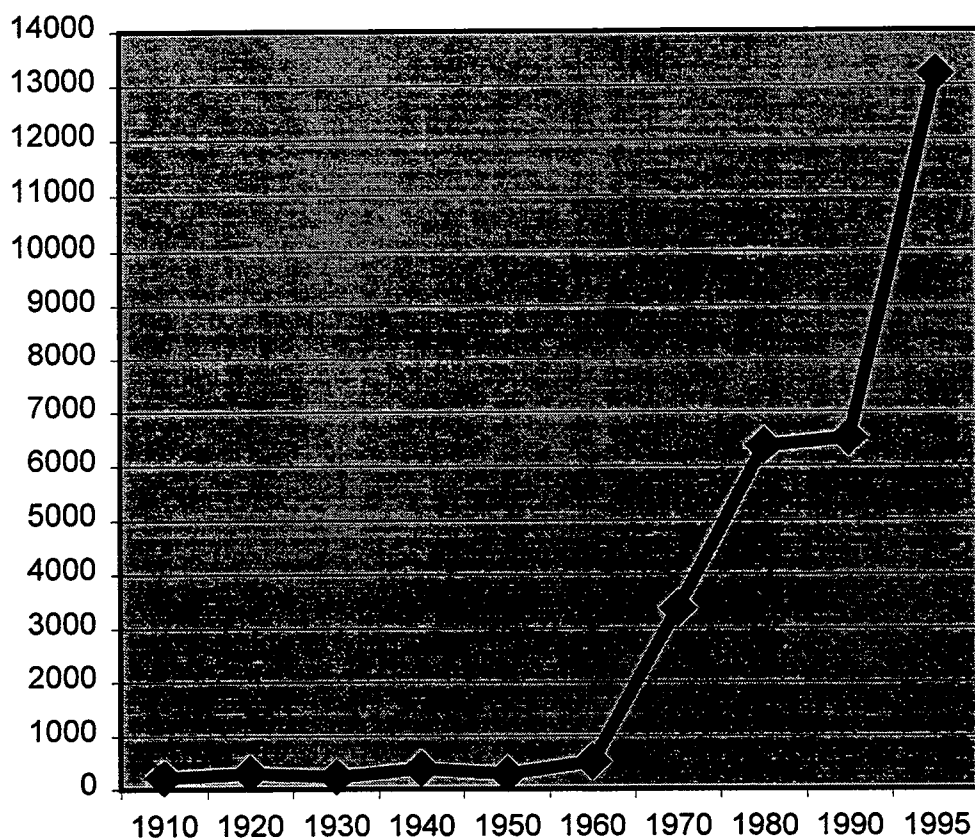
Fonte: elaboração própria, com base em CEFET-PR, 1994 e 1995.

O Quadro 10 resume a oferta educacional da instituição entre 1910 e 1995. São apresentados os quantitativos de alunos matriculados nos cursos regulares de ensino elementar (primário) e aprendizagem industrial, de ginásio industrial (secundário de segundo ciclo ou ginásial), de técnico industrial (secundário de 2º ciclo, colegial ou de 2º grau) e cursos superiores de curta duração e de duração plena.

O Quadro destaca os anos em que ocorreram inflexões, tais como o início da oferta ou o encerramento da matrícula de uma modalidade de curso: 1944 (início da oferta de cursos técnicos industriais de 2º ciclo), de 1973 (encerramento das matrículas no ginásio industrial) e 1974 (início da oferta de cursos superiores). As matrículas referentes a 1995 representam a situação existente na instituição no ano imediatamente anterior ao início da implantação da reforma educacional em estudo.

A curva mostrada no Gráfico 1 representa a evolução do total de alunos matriculados nos cursos regulares da instituição no citado período.

GRÁFICO 1. Evolução dos Matriculados no CEFET-PR (1910-1995)



Fonte: Elaboração própria, com base em CEFET-PR, 1994 e 1995.

A observação dos dados do Quadro 10 e da curva mostrada no Gráfico 1, tendo como referência a evolução histórica anteriormente descrita, nos indica que – no intervalo que vai desde sua criação em 1910 até o ano de 1995, marco que antecede a implementação da reforma em estudo – a instituição passou por cinco períodos distintos:

1910-1940: implantação e estabilização;

1940-1960: organização do ensino técnico industrial;

1960-1980: diversificação e expansão do ensino profissional;

Anos 1980: estagnação;

Anos 1990: novo ciclo expansão e redefinição da educação profissional.

A análise desses intervalos requer, em um primeiro momento, a consideração de que as periodizações não são aqui consideradas como marcos absolutos, nem tampouco o critério de fracionamento em intervalos decenais pressupõe uma lógica de ordenamento linear do transcurso do tempo histórico. No entanto, o importante é verificarmos a ocorrência de inflexões ou alterações de tendências e sua natureza – sobretudo as mudanças nos objetivos institucionais que se refletem tanto na diversificação quantitativa e qualitativa na oferta educacional – situando-as aproximadamente no tempo e relacionando-as aos contextos sociais em que ocorrem.

No primeiro intervalo, a instituição caracterizou-se pela assistência a menores carentes, aos quais oferecia o ensino de ofício, aliado a uma escolarização elementar. Esse funcionamento da instituição escolar se manteve estável, até meados dos anos de 1930, como adequado à organização social brasileira, em que predominavam a economia agro-exportadora acompanhada de uma relativa diversificação de atividades requeridas pela urbanização e pela produção manufatureira.

Localizamos o início do segundo período, ao final dos anos de 1930, no contexto de transformações políticas e econômicas da sociedade brasileira. O papel intervencionista assumido pelo Estado Novo de Vargas, como subsidiário e impulsionador do processo de industrialização, apresenta novas demandas de mão-de-obra e foi nesse contexto que a Escola tornou secundário o seu enfoque assistencial / correcional e passou a dedicar-se com prioridade à atividade de preparação de mão-de-obra destinada a ocupar os postos de oficiais para a indústria (soldadores, serralheiros, mecânicos, eletricitas, marceneiros, etc). Mais que uma simples aprendizagem, esses postos exigiam certas habilidades, leitura e cálculo, e uma relativa capacidade de raciocínio abstrato, o que se buscou suprir parcialmente, mediante os cursos ginasiais industriais. Nesse contexto, a educação nacional passou por um processo de reforma, conhecido como Reforma Capanema, que tratou da organização da educação em ramos de ensino, dentre eles o ensino industrial, mediante a edição de decreto específico, a chamada “Lei Orgânica” do ensino industrial, de 1942. No entanto, o maior peso da preparação dessa força de trabalho foi assumido pela própria indústria, subsidiada pela União, principalmente pelo SENAI, também criado em 1942. Tanto é assim que a Escola de Aprendizizes (1910), a qual passara a denominar-se Liceu Industrial (1937) e, em seguida, Escola Técnica (1942), salvo a importante conversão de seus cursos para o nível ginásial e o início dos cursos técnicos industriais em 1944, manteve a oferta praticamente constante, variando de três a quatro centenas de alunos, entre o início dos anos de 1930 ao final dos anos de 1950, no mesmo período em que a demanda por mão-de-obra industrial e de serviços crescera sobremaneira.

O início do terceiro período é marcado pelo fortalecimento das instituições educacionais de ensino industrial, mediante a autonomia concedida às escolas técnicas (1959), e pela valorização dessa modalidade educacional, decorrente da conquista da equivalência ao ensino secundário, assegurada pela LDBEN (1961). Entre o início dos anos de 1960 e o final dos anos de 1970, as Escolas Técnicas Federais viverão o “boom” de seu ciclo expansivo, caracterizado por um forte incremento quantitativo de vagas e pela diversificação da oferta de cursos. Em um

primeiro momento, até meados dos anos de 1960, observou-se um importante incremento da oferta educacional, tanto dos Cursos Técnicos Industriais de Nível Médio, quanto dos de Ginásio Industrial, acompanhado de uma tendência de crescimento da importância dos primeiros em relação aos segundos.¹⁶⁹ Daí por diante se acentuaria a tendência de forte incremento das matrículas e da relevância dos Cursos Técnicos Industriais de Nível Médio, enquanto que o Ginásio Industrial perderia progressivamente sua importância, mantendo ainda um moderado crescimento de matrículas até 1969, quando se iniciou o processo de sua desativação, culminado em 1972 (CEFET-PR, 1995).

É necessário situar esta evolução qualitativa e quantitativa da oferta educacional da ETFPR no contexto das transformações políticas e da estrutura produtiva nacional do período. O projeto nacional caracterizado pelo “Brasil Potência” e “ideologia da segurança nacional”, conduzido pela ditadura militar a partir de 1964, produziu – ainda que com pesada herança de desigualdade social e acentuada dependência econômica externa – uma importante diversificação e complexificação do parque industrial nacional e a expansão da infra-estrutura estatal. Esse processo demandou a formação de quadros intermediários para a execução e gestão do trabalho industrial e dos setores de serviços, função assumida em parte pela instituição educacional em estudo e suas congêneres – mediante a oferta de Cursos Técnicos Industriais de Nível Médio. Portanto, a relevância atribuída à formação de mão-de-obra técnica, e a conseqüente valorização, diversificação e crescimento das atividades das escolas técnicas são coetâneas e estão inseridas no ciclo de expansão da economia nacional denominado de “milagre brasileiro”. Conforme destacamos nos Capítulos 3 e 4, o projeto nacional dominante no período expressou-se nas políticas educacionais, mediante a implementação de reformas educacionais tecnocráticas como a Reforma Universitária, conduzida pela Lei 5.540/68, e a Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus, empreendida pela Lei 5.692/71.

¹⁶⁹ Na Escola Técnica Federal do Paraná, entre 1960 e 1964, as matrículas no Ginásio Industrial não chegaram a duplicar, enquanto que nos Cursos de Nível Técnico mais que triplicaram (CEFET-PR, 1995).

Foi no contexto dessas reformas que, a partir de 1974, a ETFPR passou a dirigir sua oferta educacional também ao nível de ensino superior, iniciando em 1974 o curso de curta duração em Engenharia de Operação. Este direcionamento firmou-se, em 1978, com a transformação da instituição em Centro Federal de Educação Tecnológica – CEFET-PR, e a oferta de cursos superiores de curta duração e de duração plena. Durante o período de expansão e diversificação, o total de matrículas da instituição evoluiu de 518 em 1960, para 6.354 em 1980, sendo que 18% destas últimas eram de ensino superior.

O período seguinte, que dura toda a década de 1980, é caracterizado por uma estagnação quantitativa e qualitativa da oferta educacional. No ano de 1980 o CEFET-PR tinha 6.354 alunos matriculados, 5.210 deles no ensino de segundo grau e 1.144 no ensino superior. Em 1990 estes números eram praticamente idênticos: 6.513 matriculados, sendo 5.524 no segundo grau e 989 no ensino superior (Quadro 13). É interessante observar que a estagnação da oferta de educação profissional no citado período coincide com a chamada “década perdida” – em termos econômicos – na qual os países da América Latina registraram taxa de crescimento insignificantes ou negativas, com queda geral do PIB. No plano interno o país presenciou o esgotamento do breve período de expansão econômica, a crise do endividamento externo que se fez acompanhar de crises inflacionárias e de um forte programa de ajuste estrutural nos moldes do FMI e Banco Mundial, conforme analisamos nos Capítulos 2 e 3. Ademais, a pressão dos movimentos sociais, fragilização da ditadura, abertura política e transição à democracia constituíram um ambiente de disputa e redefinição de projeto nacional – no plano interno – e uma situação de instabilidade a qual os tradicionais financiadores externos de projetos sociais, em particular Banco Mundial, BID e FMI, possivelmente consideraram imprópria para novas inversões.

Por fim, chegamos aos anos de 1990, caracterizados por novas reformas, governo neoliberal, novas demandas de qualificação, interesses e investimentos

externos, dando materialidade a um novo ciclo de expansão e diversificação no ensino técnico, que passou a denominar-se educação tecnológica (Governos Collor e Itamar) e, posteriormente, educação profissional (Governo Cardoso).

Na primeira metade da década de 1990 o CEFET-PR, beneficiado por verbas obtidas junto ao PROTEC, experimentou uma acentuada expansão, mediante a instalação de cinco unidades descentralizadas no interior do Estado do Paraná, o que permitiu praticamente a duplicação do número de matriculados nos Cursos Técnicos de Nível Médio e pouco mais que a duplicação do número de matriculados no Ensino Superior (Quadro 10).

O Quadro 11 apresenta uma síntese das transformações ocorridas no CEFET-PR, de sua criação aos dias atuais, considerando a ocorrência dos marcos legais que determinaram correspondentes alterações no perfil institucional, ou seja, nas características e objetivos fundamentais da instituição e, portanto, na oferta educacional, alterando-se o seu direcionamento a determinadas clientela, bem como os níveis e modalidades educacionais ofertados.

Conforme já explicitamos no decorrer deste estudo,¹⁷⁰ nossa compreensão é que as reformas e transformações que ocorrem nas instituições em concreto e suas relações com o entorno jurídico institucional (o chamado marco legal), não podem ser entendidas como decisões exclusivas da esfera educacional, senão que como expressão das relações sociais no conjunto das quais se localizam as relações educacionais, em processo de interação com as demais.

¹⁷⁰ Em especial: no Capítulo 1, quando tratamos da delimitação do objeto de estudo e da natureza das políticas educacionais e das reformas educativas; no Capítulo 2, quando tratamos do desenvolvimento das relações capitalistas no século XX – em particular, do presente período denominado de economia política da globalização –, da inserção do Brasil neste movimento, e de sua relação com as políticas educacionais internacionais e nacionais; no Capítulo 3, quando tratamos dos antecedentes da reforma educacional em estudo; e no Capítulo 4, quando discutimos a reforma da educação profissional do Brasil nos anos de 1990.

QUADRO 11. Síntese das transformações ocorridas no CEFET-PR (1909 – 2000)

| | Legislação Educacional | Denominação | Objetivos | Níveis/modalidades oferecidas |
|---|--|--|--|--|
| 1910 – 1940 (implantação e estabilização) | 1909: Decreto 7.566 (cria as Escolas de Aprendizizes Artífices) 1937: Constituição Federal (define a escola profissional como ensino pré-vocacional destinado às classes menos favorecidas) | Escola de Aprendizizes Artífices do Paraná (1909) Liceu Industrial do Paraná (1937) | Ensino de ofícios para a manufatura; Aprendizagem industrial (caráter assistencial) | Aprendizagem de ofícios / Escolarização elementar (ensino primário); Ginásio industrial (ensino médio de primeiro ciclo: ginásial). |
| 1940 - 1960 (organização do ensino técnico industrial) | 1942: Decreto-Lei 4.073 (Lei Orgânica do Ensino Industrial) 1959: Lei 3.552 (autonomia às escolas técnicas da rede federal) | Escola Técnica de Curitiba (1942) Escola Técnica Federal do Paraná - ETFPR (1959) | Preparação da força de trabalho (formação de operários industriais; formação de técnicos industriais) | Ginásio industrial (ensino médio de primeiro ciclo); Curso Técnico Industrial (ensino médio de Segundo ciclo: colegial). |
| 1960-1980 (diversificação e expansão do ensino técnico) | 1961: Lei 4.024 (Diretrizes e Bases da Educação. Nacional: equivalência entre ensino profissional e secundário geral) 1971: Lei 5.692 (reforma do ensino de 1º e 2º graus: estabelece o ensino profissionalizante compulsório); 1978: Lei 6.545 (cria os CEFET do Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro) | Escola Técnica Federal do Paraná Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná – CEFET-PR (1978) | Formação de quadros intermediários para a indústria e serviços: técnicos industriais, engenheiros de operação e industriais | Curso Técnico Industrial de Nível Médio (ensino de 2º grau); Cursos Superiores (curta duração e duração plena); Pós- Graduação. |
| Anos 1980 (estagnação) | - | idem | idem | Idem |
| Anos 1990 (novo ciclo de expansão e redefinição da educação profissional) | 1996: Lei 9.394 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional) 1997: Decreto 2.2208 (regulamenta a educação profissional de nível básico, técnico e tecnológico) | Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná | Formação profissional compensatória e ocupacional; ensino técnico independente do ensino médio; alternativa de ensino superior não universitário; parcerias e vendas de produtos e serviços. Foco: demandas imediatas do mercado de trabalho (empregabilidade) | Curso Técnico de Nível Médio (até 1997); Educação Profissional de nível: básico (independente de escolaridade prévia), técnico (concomitante ou pós-médio) e tecnológico; Ensino Médio; Ensino Superior; Pós- Graduação. |

Fonte: elaboração própria.

Desse modo, a gênese das transformações e dos marcos legais e a apreensão de seu significado, devem ser buscadas no contexto das relações sociais de poder e propriedade nos determinados contextos históricos em que emergiram. Outrossim, a concretização das medidas legais de uma reforma educativa, em cada situação e instituição, pode assumir característica específica, em função do processo de mediações diversas a que nos referimos no início do presente capítulo. Assim, ainda que os marcos legais e muitas das características apontadas no Quadro 14 sejam extensivas às outras instituições educacionais congêneres, a periodização apresentada não deve ser entendida como um referencial analítico para a história do sistema de educação profissional brasileiro, senão que expressa, em particular, a síntese histórica das transformações ocorridas e em curso na instituição CEFET-PR ao longo de sua existência.

O breve histórico apresentado neste tópico permitiu observar as seguintes tendências:

1. os períodos de estagnação, expansão e diversificação da oferta de educação profissional no CEFET-PR guardam relação com as transformações na política e na estrutura produtiva nacional;
2. a oferta educacional patrocinada por fontes diversas – Estado, empresários, organismos internacionais – está relacionada com os requerimentos de preparação da força de trabalho e, dessa maneira, ocorrem deslocamentos quanto ao perfil institucional e papel assumido pela instituição ao longo de sua história;
3. as transformações ocorridas no CEFET-PR apontaram para uma tendência de deslocamento e concentração das ofertas educacionais, progressivamente, dos níveis elementares de escolaridade para os níveis médio e superior, que se fez acompanhar de mudanças relativas à composição da clientela de menores carentes e excluídos, a jovens trabalhadores e à participação crescente de alunos com origem social em famílias de média renda.

Os tópicos seguintes tratarão, além dos objetivos anteriormente definidos, de verificar a continuidade dessas tendências em decorrência da implementação da reforma da educação profissional em estudo.

5.2 A implantação da reforma no CEFET-PR

O caminho seguido pelo CEFET-PR, frente à reforma educacional, foi o de adesão negociada aos princípios e diretrizes definidos pelas medidas legais, sobretudo, a rápida implementação de algumas das determinações do Decreto n. 2.2208/97, da Portaria n. 646/97 e da Medida Provisória n. 1548-28, com vistas a auferir os recursos financeiros do PROEP.

A decisão pelo caminho da adesão, a definição do elenco das modalidades educacionais que seriam extintas e das que seriam implantadas e incentivadas, bem como da ordem de prioridades, da extensão e magnitude das transformações e do início e tempo necessário à sua implementação, não resultou de um processo consensual. Pelo contrário, ocorreu na instituição um processo tenso e conflituoso, em que a decisão que se fez valer foi a resultante do embate de posições divergentes ou convergentes – conciliáveis ou contraditórias – do qual tiveram participação importante: o poder exercido pelas direções, a resistência organizada pelo movimento sindical docente e as manifestações do movimento estudantil.

5.2.1 A adesão das administrações

No início de 1996, ao tomar conhecimento do Anteprojeto de Lei que tratava da educação profissional, as primeiras manifestações da Direção Geral do CEFET-PR dirigiram ao MEC solicitação relativa à necessidade de “uma análise mais acurada e, sobretudo, uma discussão mais ampla, envolvendo vários

segmentos da comunidade, com vistas a aprimorar este texto antes de sua remessa ao Congresso Nacional” (CEFET-PR, 1996d, p. 3). Expressaram ainda, uma posição inicial de defesa do modelo existente frente ao modelo proposto pelo Anteprojeto apresentado pelo MEC, manifestando sua preocupação quanto

a apresentação de um anteprojeto de lei que à primeira vista, s.m.j., parece revogar os princípios e as grandes conquistas da Educação Tecnológica e o modelo comprovadamente exitoso dos Cursos Técnicos de Segundo Grau, com grande aceitação pelo mercado empresarial e pela comunidade e que parece um tanto com o modelo superado e obsoleto, preconizado pela Lei n. 5.692/71 (CEFET-PR, 1996d, p. 1).

Contudo, a esta posição inicial de crítica em relação ao modo pelo qual o MEC conduzia a definição das medidas legais relativas à educação profissional, bem como à concepção e ao conteúdo dessas medidas, seguiram-se negociações em torno de alguns pontos da proposta governamental, processo que acabou por definir a adesão das administrações da instituição à reforma educacional pretendida pelo MEC.¹⁷¹

A administração superior do CEFET-PR, em 14 de março de 1996, manifestou sua preocupação quanto “a falta de recursos para investimentos e manutenção das instituições educacionais brasileiras e com o novo projeto de lei do ensino técnico, que altera substancialmente o modelo adotado”. Na ocasião, o Diretor Geral afirmou:

Há possibilidades de um acordo garantir alterações no texto do projeto [PL n. 1.603/96] e resguardar a atual organização e atuação educacional do CEFET, que vem alcançando resultados positivos na formação de jovens com competência técnica e formação humana.¹⁷²

¹⁷¹ Conforme analisado no Capítulo 4.

¹⁷² Declarações publicadas na edição de 17 de março de 1996 do Jornal Gazeta do Povo (1996a).

Ainda naquele mês, o Diretor Geral viria assegurar que a instituição não teria suas vagas reduzidas, cursos extintos ou professores demitidos, em razão do “polêmico” projeto de lei (PL n. 1.603/96) dispendo sobre a reforma da educação profissional, em tramitação no Congresso Nacional.¹⁷³ O Diretor se referiria ainda a um processo de negociações com o MEC – iniciado em janeiro e que seguia em curso – visando à incorporação de alterações ao texto original enviado pelo Executivo. Nesse processo, segundo declarações do Diretor Geral, atribuídas ao Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, caberia ao CEFET “um papel significativo na liderança para encaminhamento de propostas que visassem à melhoria do projeto de lei”. O Diretor Geral salientou que “no âmbito do CEFET, a preocupação existe relativamente à [i] proposta de alteração da estrutura dos órgãos superiores, [ii] a revogação dos dispositivos legais que tratam da autonomia da instituição, [iii] restrições aos programas de pós-graduação e [iv] dissociação da educação geral da formação especial no ensino de 2º grau, questões que, para o CEFET, deveriam ser mantidas na forma atual”.¹⁷⁴

Com efeito, o CEFET-PR teve participação importante no processo de negociação realizado entre os dirigentes das instituições federais de educação profissional e o MEC. Conforme já analisamos no Capítulo 4, a proposta de Substitutivo encaminhada em abril de 1996 ao Deputado Severiano Alves – Relator do PL n. 1.603/96 – pelos Conselhos de Diretores destas instituições contemplava os itens apontados pelo Diretor Geral do CEFET-PR. Vimos também, que no decorrer do processo de tramitação do citado projeto de lei e de sua posterior retirada pelo Executivo, o MEC realizou negociações com o BID com vistas ao

¹⁷³ O objetivo de “tranqüilizar” alunos e professores se relacionava, possivelmente, à intenção de fazer retroceder as mobilizações que tinham curso na instituição: a 13 e 14.03.96 os professores e estudantes do CEFET-PR fizeram greve unificada contra a reforma do ensino técnico; a 23.04.96 realizou-se grande passeata estudantil e docente em Curitiba, com estudantes e professores do CEFET-PR e de outras escolas públicas de ensino médio, a qual tinha como objetivo denunciar o “desmonte do ensino técnico” e pressionar o Executivo e o Congresso Nacional pela “retirada de tramitação do Projeto de Lei n. 1.603/96”.

¹⁷⁴ Declarações publicadas na edição de 24 de março de 1966 do Jornal Gazeta do Povo (1996b).

financiamento da reforma, processo que envolveu inclusive o acerto prévio do texto de artigos de Decreto Federal que regulamentaria a educação profissional, o que viria a ser concretizado com a edição do Decreto n. 2.208, em abril de 1997.¹⁷⁵

No entanto, o texto do Decreto n. 2.208/97, ao resgatar quase na íntegra os termos do PL 1.603/96, evidencia que o processo de negociação foi limitado, mantendo-se os aspectos centrais da concepção proposta originalmente pelo acordo entre MEC e BID. Da proposta do CONCEFET/CONDITEC, da qual constavam os quatro itens apontados pelo Diretor Geral do CEFET-PR, foram contemplados tão somente, e de modo parcial, os itens [i] e [ii], relativos aos órgãos diretores e à autonomia da instituição. O item [iii], referente aos destinos da pós-graduação ficou indefinido, e o item [iv], relativo à manutenção da integração educação profissional e ensino médio foi absolutamente negado pelo artigo 5º do Decreto ao estabelecer que “a educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio”.

Se, por um lado, o Decreto n. 2.208/97 contemplou parte das “preocupações” da Direção Geral do CEFET-PR, por outro, a promessa de recursos financeiros provenientes do financiamento negociado junto ao BID se constituiu em elemento importante utilizado pelo MEC para a conquista do apoio das administrações das escolas técnicas federais e CEFET e comprometimento das mesmas com a implementação da reforma. Com efeito, o CEFET-PR tornou-se uma das primeiras instituições federais a beneficiar-se dos recursos do PROEP: conforme dados da *Relação de Projetos Escolares por Unidade da Federação* financiados pelo PROEP, em 1998 o CEFET-PR foi contemplado com os Projetos n. 121/98F – Unidade de Ensino Descentralizada de Pato Branco e n. 122/98 – Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná – Curitiba, nos valores de 1,95 e 2,01 milhões de reais, respectivamente (BRASIL, MEC/SEMTEC, 2001a).

¹⁷⁵ Conforme analisado no Capítulo 4, este acerto prévio consta do documento *Reforma del Sector de Educación Profesional – Brasil*, que trazia o compromisso do governo brasileiro em regulamentar, via Decreto Federal, a organização da educação profissional em “três níveis educativos: básico (independente de escolaridade prévia), técnico (concomitante ou complementar à educação média) e tecnológico (superior)” (BID, 1997, p. 4).

Ainda no que diz respeito à questão dos recursos, é importante ressaltar que outros itens da proposta de reforma, como por exemplo, o incentivo à oferta de cursos não formais de educação profissional básica, bem como ao estabelecimento de parcerias com empresas, foram considerados pela Direção Geral do CEFET-PR como estratégias promissoras para a sustentação financeira da instituição e complementares ao processo que denominamos de adesão negociada aos princípios e diretrizes da reforma.

5.2.2 A resistência dos educadores

A Seção Sindical dos Docentes do CEFET-PR (SINDOCEFET-PR), fundada em 1991, é entidade de base do Sindicato Nacional de Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), à qual estão filiados os professores do CEFET-PR. Com sede em Curitiba e Núcleos Sindicais nas Unidades Descentralizadas (UNED) do CEFET-PR no interior do Estado, a entidade vem dedicando atenção tanto à discussão dos projetos e propostas de reformas educacionais, em particular da educação profissional, quanto à organização da resistência dos educadores em defesa de seus interesses e da educação nacional pública, gratuita, de qualidade e socialmente referenciada.

No decorrer da reforma da educação profissional em estudo, a SINDOCEFET-PR realizou – além das manifestações, mobilizações, greves locais ou nacionais que tiveram incluída em sua pauta a retirada de tramitação ou não aprovação do PL n. 1.603/96, ou ainda a revogação do Decreto n. 2.208/97 – um conjunto de seminários locais e nacionais sobre a reforma da educação profissional que reuniram professores e estudantes do CEFET-PR ou de outras escolas técnicas e CEFET, e profissionais e pesquisadores de diversas instituições universitárias e de educação secundária ou profissional do país. Dentre os eventos citados, destacamos os seguintes:

- I Seminário Nacional sobre Cefetização, em 26 e 27 de agosto de 1995;
- I Seminário Nacional sobre a Reforma do Ensino Profissional, em 14 de junho de 1997;
- Seminário sobre a transformação do CEFET-PR em Universidade Tecnológica, 21 de setembro de 1998;
- II Seminário Nacional sobre a Reforma do Ensino Profissional, em 27 e 28 de novembro de 1998;
- III Seminário Nacional sobre a Reforma do Ensino Profissional, em 1º e 2º de junho de 2001.

Esses eventos, ao tempo em que analisavam as medidas legais propostas, recolhiam experiências, locais e externas ao CEFET-PR, relativas ao processo de implementação da reforma, de seus limites e possibilidades, assim como dos processos de resistências a ela, de forma que se constituíram em fóruns de aprofundamento das reflexões e práticas do movimento docente, em seguida sistematizadas em diversos relatórios e publicações.¹⁷⁶

O I Seminário Nacional sobre Cefetização discutiu o início do processo de transformação das escolas técnicas federais em CEFET, que ganhara impulso a partir da aprovação da Lei 8.948, em dezembro de 1994. Além disso, tratou de discutir as orientações iniciais da reforma do ensino técnico anunciada pelo MEC por meio da imprensa e nas reuniões que o Ministério passara a realizar nas diversas regiões do país para discutir a implementação das ações e medidas constantes do *Planejamento político estratégico do MEC – 1995/1998*, divulgado em maio de 1995.

¹⁷⁶ Destacamos, entre outros: *A verdade sobre a reforma da educação profissional, Educação profissional: tendências e desafios* e *Transformação do CEFET-PR em Universidade Federal Tecnológica do Paraná* (SINDOCEFET-PR / ANDES-SN, 1997, 1998a, 1998b).

Essas reuniões, que precederam à apresentação oficial do Anteprojeto de Lei aos Diretores de Escolas Técnicas, Agrotécnicas e CEFET ocorrida somente ao final de janeiro de 1996 mediante o Ofício Circular n. 05/96 – GAB/SEMTEC/MEC, bem como as negociações realizadas entre o MEC e as direções dessas instituições com vistas à elaboração da versão final encaminhada ao Congresso Nacional em forma de Projeto de Lei, a tramitação do PL n. 1.603/96, sua retirada e finalmente a edição do Decreto n. 2.208/97, foram objeto da discussão realizada Capítulo 4. No presente, nos dedicaremos a análise do ocorrido no CEFET-PR.

Ainda em janeiro e fevereiro de 1996, durante as férias escolares, a SINDOCEFET realizou encontros em seus núcleos sindicais, tratando de elaborar a análise do referido Anteprojeto de Lei, bem como de programar estratégias para o seu enfrentamento. A retomada das atividades do ano letivo ao início de março de 1996, foi marcada por intensas mobilizações, dentre elas a greve de professores e estudantes nos dias 13 e 14, à qual se seguiu a participação na greve nacional dos docentes das IFEs, deflagrada pelo ANDES-SN em 16 de abril de 1996.¹⁷⁷

No âmbito interno do CEFET-PR, em Ofício enviado ao Presidente da SINDOCEFET-PR, em 15 de março de 1996, o Diretor Geral e o Diretor de Ensino do CEFET-PR comunicaram a realização de reunião com o Sr. Ministro da Educação com vistas à proposição de sugestões e alterações ao Projeto de Lei que dispõe sobre a educação profissional. Informaram que a Direção da instituição estaria propondo a reformulação do referido Projeto, tendo como referência os critérios de possibilidade de realização do ensino técnico por meio de currículo integrado ao ensino médio (mesmo que de forma excepcional) e a preservação das competências dos órgãos superiores, da autonomia e dos objetivos dos CEFET. Solicitaram, finalmente, o envio à Diretoria de Ensino até o dia 26/03/96 de avaliação e/ou novas sugestões (CEFET-PR, 1996a).

¹⁷⁷Os docentes do CEFET-PR aderiram às greves nacionais dos docentes das IFES, realizadas pelo ANDES-SN nos anos de 1996, 1997, 1998 e 2001. A retirada de tramitação do PL n. 1.603/96, sua não aprovação ou a revogação do Decreto n. 2.208/97 constaram das pautas nacionais unificadas destas greves, protocoladas junto ao MEC.

As proposições extraídas do processo de discussão que vinha sendo conduzido pela SINDOCEFET-PR com o corpo docente da instituição, em Curitiba e nas diversas unidades descentralizadas do CEFET-PR, acerca do referido Projeto de Lei, foram consolidadas no documento *Análise do Projeto de Lei da Educação Profissional*, enviado à Direção da instituição em 23 de março de 1996. O referido documento apresenta um conjunto de questionamentos ao Projeto e faz encaminhamento explícito pela sua rejeição, considerando a concepção restrita da educação profissional presente no projeto e o caráter inoportuno desse projeto, em virtude da tramitação da LDBEN no Congresso Nacional. Propunha-se: a retirada do Projeto de Lei e/ou uma articulação ampla “com os parlamentares e a sociedade em geral no sentido de impedir sua aprovação no Congresso Nacional” (SINDOCEFET-PR, 1996a, p. 2).

Tais recomendações não foram acatadas pela Direção do CEFET-PR, que mediante as negociações já relatadas, envolvendo o MEC, a instituição e outras congêneres, subscreveu a Proposta Substitutiva encaminhada pelo CONCEFET e CONDITEC ao Relator do PL, em 10 de abril de 1996, posição que foi comunicada pela Diretoria de Ensino à SINDOCEFET em 18 de abril de 1996 (CEFET-PR, 1996b).

A posição do corpo docente do CEFET-PR foi reafirmada na Audiência Pública da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, realizada a 24 de maio de 1996, em Curitiba, conforme manifestação expressa pela SINDOCEFET-PR na referida Audiência, formalizada por meio de documento entregue na ocasião ao Deputado Severiano Alves, Relator do PL n. 1.603/96 (SINDOCEFET-PR, 1996b). O referido documento, além de expressar a posição contrária ao PL e exigir a sua retirada, propunha princípios que deveriam nortear os encaminhamentos a serem propostos à educação tecnológica do país, entre os quais

- 1 – Resgatar e respeitar o processo de discussão em andamento na comunidade educacional;
- 2 – Valorizar o trabalhador como cidadão capaz de conhecer a ciência e produzir, de modo autônomo, a tecnologia;

- 3 – Preparar o trabalhador para sua realização pessoal, social e profissional, não sendo mero instrumento de mão de obra a serviço do capital;
- 4 – Preparar o trabalhador para perceber e se adaptar às várias mudanças no mundo do trabalho, o que pressupõe reflexão e formação crítica;
- 5 – Garantir recursos públicos suficientes para permitir o acesso de todos os brasileiros a um ensino de qualidade pelo qual a liberdade de escolha e a consciência crítica sejam preservadas e amparadas para a construção de um país justo e democrático;
- 6 – Garantir que todos os projetos educacionais sejam elaborados a partir de ampla discussão com a sociedade civil organizada em vez de imposição de projetos concebidos em gabinetes (SINDOCEFET-PR, 1996b, p. 2).

Posições semelhantes à da SINDOCEFET-PR foram expressas pelas Seções Sindicais dos CEFET do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, e por outros sindicatos de docentes de instituições federais de educação profissional. O Sindicato Nacional dos Servidores da Educação Federal de 1º, 2º e 3º Graus da Educação Tecnológica (SINASEFE), que congrega professores das Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais e outros CEFET, em fevereiro de 1996, divulgou Nota “Em defesa da educação pública, gratuita e de qualidade, frente ao anteprojeto do governo que dispõe sobre a educação profissional” considerando que o PL em questão significava um retrocesso na história dessa alternativa educacional, aprofundava a dicotomia do conhecimento (teoria e prática, geral e específico, etc) e deixava mais obscura a questão da identidade da educação tecnológica, em geral, e do técnico de nível médio, em particular (SINASEFE, 1996).

Por fim, o I Congresso Nacional de Educação (CONED), realizado de 31 de julho a 03 de agosto de agosto de 1996, expressou a posição contrária e de resistência dos educadores brasileiros, ao manifestar, na “Carta de Belo Horizonte”, a rejeição ao PL n. 1.603/96 (CONED, 1996).

A resistência dos educadores e de amplos setores da sociedade brasileira, embora tenha sido vitoriosa impedindo a aprovação do PL n. 1.603/96 no Congresso Nacional, não foi suficientemente forte para impedir a ação do Governo Federal, mediante práticas autoritárias, tais como a edição de Decretos, Medidas Provisórias e Portarias, por meio das quais constituiu-se um arcabouço jurídico normativo que ensejou a reforma educacional em estudo.

Definidos o entorno legal imediato (Decreto n. 2.208/97, Portaria n. 646/97 e Medida Provisória 1.548-28) e a principal fonte de financiamento da reforma (o PROEP), sua seqüente implementação passou a se constituir em novo campo de embates.

5.2.3 Lições de como desestruturar uma escola: de “modelo exitoso” à reforma como promessa de transformar a instituição em “vitrine” dos novos tempos

Vimos, nos tópicos anteriores, que nos momentos iniciais do processo de reforma a posição manifestada pela Direção do CEFET-PR transitou da defesa do modelo existente para a adesão negociada ao novo modelo. Esta conduta se fez acompanhar de um discurso cambiante em que os matizes de omissão – que atribuía a decisão sobre a reforma às instâncias superiores –, de conveniência – que considerava a adesão aos princípios e diretrizes da reforma o caminho único para a sobrevivência e crescimento da instituição – e de autoridade – que atribuía à reforma uma característica de imperativo dos novos tempos e aos reformadores o papel de intérpretes dessa nova realidade – eram utilizados de forma complementar, ressaltando-se o valor de um ou de outro, de acordo com o interlocutor ou a ocasião. Ao lado do discurso “flexível”, produziu-se uma prática autoritária que não somente desconheceu as posições dos docentes e estudantes da instituição, como também passou a exercer controle e repressão sobre as ações que se organizavam contra a reforma.¹⁷⁸

Dessa maneira, abandonava-se o anteriormente considerado “modelo exitoso”, que passou a ser considerado inadequado. Aqueles que se contrapunham às reformas eram considerados “atrasados”, “corporativos” ou simplesmente incapazes de ter a ousadia requerida para enfrentar os novos desafios: a implantação

¹⁷⁸ O ano de 1997 foi marcado pela abertura de Processo Administrativo Disciplinar e sindicâncias contra diretores da SINDOCEFET-PR e do Grêmio Estudantil César Lates – GECEL (SINDOCEFET. GECEL, 1997).

da reforma era apresentada como promessa de transformar a instituição em uma “vitrine” dos novos tempos. Nesta síntese produzida pelo Diretor Geral do CEFET-PR em sua justificativa às mudanças, percebe-se que ao discurso triunfal, alinhava-se a prática experimentalista e aventureira:

Em nossa visão, o momento é de ousar e de aproveitar a flexibilidade da Lei para novos experimentos educacionais que, sem contrariar os dispositivos legais e baseados num planejamento bem fundamentado e consistente, permitam a oferta de uma educação que realmente concorra ao desenvolvimento pleno do indivíduo e lhe permita integrar-se e atuar ativamente no mundo que o cerca.¹⁷⁹

O tópico seguinte será dedicado à discussão das opções assumidas pelo CEFET-PR, frente à destacada flexibilidade da legislação, que levam à extinção de modalidades existentes e à implementação de novas ofertas educacionais, a partir da qual redefine-se o perfil da instituição.

5.3 Discutindo o modelo implantado no CEFET-PR

Com relação aos três níveis estabelecidos pelo Decreto n. 2.208/97 para a “nova educação profissional” o CEFET-PR definiu-se por:

- a) priorizar a educação profissional de nível tecnológico, mediante a oferta de Cursos Superiores de Tecnologia;
- b) não oferecer a educação profissional de nível técnico, encerrando a oferta dos cursos técnicos de nível médio existentes e implementando um processo de desativação desses cursos;

¹⁷⁹ *Mensagem do Diretor Geral à comunidade a respeito das mudanças decorrentes da nova Lei de Diretrizes e bases da Educação (CEFET JORNAL, 1997).*

- c) ofertar educação profissional de nível básico, mediante diversos cursos de qualificação profissional ou de extensão, abertos à sociedade ou dirigidos à empresas ou instituições públicas ou privadas.

Nessa perspectiva, as opções de oferta educacional adotadas pelo CEFET-PR, dentre as prescritas pelas medidas reformadoras e pelas recomendações condicionantes ao acesso dos recursos do PROEP, foram as seguintes:

- Extinção do Programa PRÓ-TÉCNICO, em 1997;
- Extinção da oferta de Cursos Técnicos de Nível Médio, em 1998;
- Implantação de Ensino Médio diurno, em 1998;
- Implantação dos Cursos Superiores de Tecnologia, a partir de 1999;
- Oferta de Educação Profissional de Nível Básico, mediante cursos não formais – independente de escolaridade prévia – com os objetivos de qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, implementados a partir de 1998;
- Incremento da oferta de Cursos Extraordinários, abertos (público geral) ou fechados (dirigidos a empresa) e de prestação de serviços, sobretudo, dirigidos a empresas, tais como assessorias e disponibilização de laboratórios e equipamentos.

5.3.1 A extinção dos Cursos Técnicos de Nível Médio

Em decorrência do disposto no artigo 5º do Decreto n. 2.208/97 as instituições que ofereciam cursos técnicos de nível médio passariam a oferecer a educação profissional de nível técnico com estrutura organizacional e curricular independente do ensino médio, de acordo com as seguintes possibilidades:

- a) oferta de curso técnico, de forma concomitante ao ensino médio: os alunos deveriam estar cursando o ensino médio na própria instituição (concomitância interna) ou em outra escola (concomitância externa);
- b) oferta de curso técnico seqüencial ao ensino médio: esta modalidade, denominada de pós-médio, exige que os ingressantes já tenham concluído o ensino médio.

Além disso, no processo de separação entre ensino técnico e ensino médio, após a extinção dos cursos técnicos de nível médio, existia ainda a possibilidade da instituição passar a oferecer somente ensino médio. Este foi o caminho seguido pelo CEFET-PR na implementação da reforma.

A decisão de extinguir os cursos técnicos de nível médio teve como primeira consequência prática a desativação do PRÓ-TÉCNICO. Esse era um programa ofertado pelo Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná a filhos de trabalhadores de baixa renda, concluintes do ensino fundamental, matriculados em escolas públicas.¹⁸⁰ Visava preparar candidatos ao Exame de Seleção aos Cursos de Nível Médio do CEFET-PR e era desenvolvido por professores do CEFET-PR e nas instalações da instituição, durante 16 semanas letivas com 24 aulas semanais, nas quais eram abordados os conteúdos programáticos das provas do Exame de Seleção.¹⁸¹ O objetivo era oferecer a esta clientela uma preparação específica ao exame e suprir possíveis deficiências do ensino fundamental. O PRÓ-TÉCNICO buscava reduzir a distorção social atribuída à elevada concorrência aos

¹⁸⁰ O PRÓ-TÉCNICO tem origem no Programa Especial de Bolsas de Estudos (PEBE 7) do MTb, regido pelo Decreto Federal n. 75.781/75, cujo objetivo era “propiciar ensino a trabalhadores sindicalizados [...] seus filhos e dependentes” por meio de bolsas não reembolsáveis, custeadas por convênios entre estabelecimentos de ensino técnico e MTb.

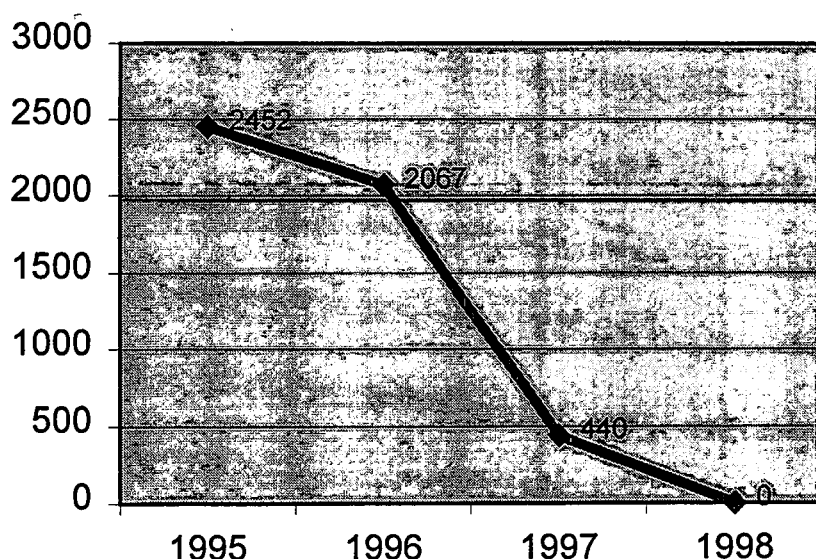
¹⁸¹ Registra-se a existência do PRÓ-TÉCNICO em várias Escolas Técnicas e CEFET. Para um estudo do programa no CEFET-PR ver LIMA FILHO (1998). Para o estudo do mesmo programa no CEFET-RJ ver CAMPELLO (1999).

curso técnicos de nível médio do CEFET-PR que se supunha provocar uma situação de vantagem aos candidatos oriundos de famílias de média renda e da rede privada sobre os estudantes de menor renda, egressos da rede pública de ensino fundamental. Ainda que programas dessa natureza tenham impactos limitados, é importante destacar, no caso em questão, alguns benefícios. Por um lado, a efetividade do programa, tendo como indicador o percentual de aprovação nos Exames de ingresso aos Cursos Técnicos de Nível Médio do CEFET-PR obtido por alunos do PRÓ-TÉCNICO, apresentou valores crescentes – ainda que modestos – para as últimas três ofertas do PRÓ-TÉCNICO: em 1996/2, os alunos do PRÓ-TÉCNICO conquistaram 16% das vagas oferecidas pelo CEFET-PR para os Cursos Técnicos de Nível Médio, enquanto que em 1997/1 e 1997/2 esse percentual atingiu os valores de 22% e 27%, respectivamente.¹⁸² Por outro, mesmo àqueles alunos que não logravam ingressar no CEFET-PR, é razoável admitir a existência de possíveis benefícios decorrentes de um semestre de educação pública e de qualidade socialmente referenciada.¹⁸³

A implantação da reforma da educação profissional ensejou a progressiva redução das vagas oferecidas pelo PRÓ-TÉCNICO, conforme evidenciado no Gráfico 2, culminando com sua extinção no segundo semestre de 1997. De uma forma ou de outra, mesmo com as limitações, a extinção do PRÓ-TÉCNICO significou redução da possibilidade de acesso de alunos de baixa renda aos cursos do CEFET-PR.

¹⁸² Dados relativos à Unidade de Curitiba do CEFET-PR (LIMA FILHO, 1998).

¹⁸³ Por outro lado, o PRÓ-TÉCNICO apresenta limitações e possíveis efeitos negativos: 1. O número limitado de vagas e o teste seletivo de acesso ao programa reproduzem nele mesmo a dualidade que pretende atenuar; 2. A necessidade de frequentar a escola em dois turnos (dupla jornada escolar dos alunos desse programa) impossibilita o acesso a muitos e acentua os índices de evasão do programa; 3. Como política compensatória, tem efeito limitado quanto à redução da exclusão social e escolar, e pode contribuir para manter ou agravar o sucateamento da escola pública fundamental.

GRÁFICO 2. Evolução anual de vagas no PRÓ-TÉCNICO – CEFET-PR

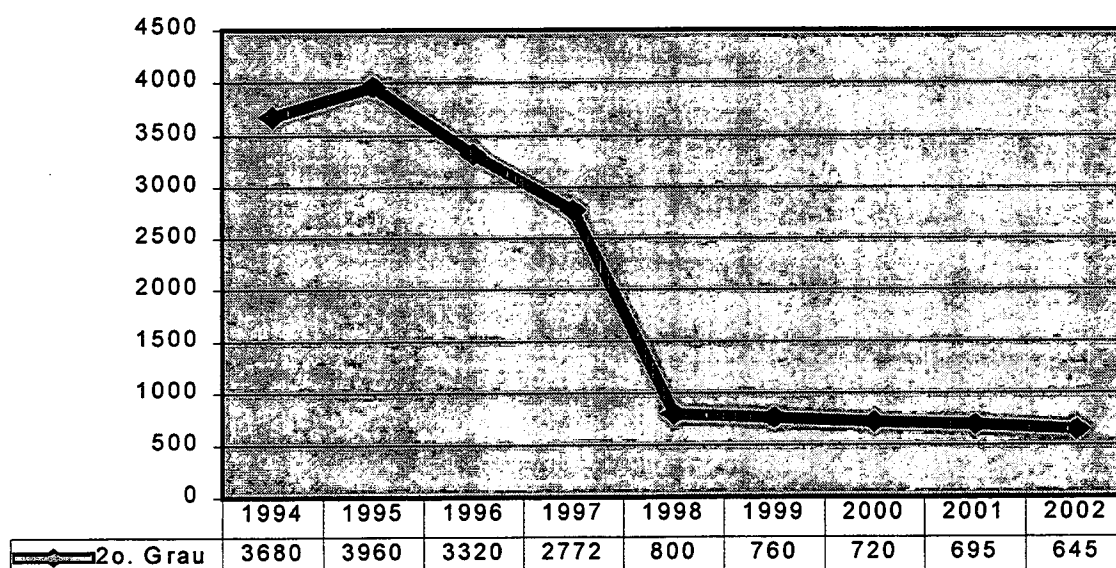
Fonte: elaboração própria a partir de dados da DIREN – CEFET-PR

A desativação do PRÓ-TÉCNICO se inseria na estratégia de novo direcionamento da instituição, que tinha como um dos objetivos a separação entre ensino técnico e ensino médio. Isso foi feito mediante o encerramento da oferta dos cursos técnicos de nível médio, seguida do início da oferta de ensino médio. No ano de 1995, imediatamente anterior ao início da reforma em estudo, o CEFET-PR ofereceu 3.960 vagas ao ensino de 2º grau, na modalidade integrada de Cursos Técnicos de Nível Médio, em Curitiba e nas UNED, nos três turnos e nas seguintes habilitações: Alimentos, Eletromecânica, Eletrônica, Eletrotécnica, Desenho Industrial, Edificações, Mecânica e Telecomunicações.

A partir de então, acompanhando as medidas reformadoras, iniciou-se um processo de redução do total de vagas anuais ofertadas, conforme mostrado no Gráfico 3. Em 1997, último ano da oferta da modalidade de Curso Técnico de Nível Médio, foi oferecido um total de 2.772 vagas anuais, correspondendo a 70% do total de vagas oferecido em 1995. No ano de 1998 ocorreu uma queda acentuada, quando

foi extinta a oferta dos Cursos Técnicos de Nível Médio e iniciada a oferta de Ensino Médio (não profissionalizante) com somente 800 vagas anuais¹⁸⁴, o que equivale a 20% das vagas oferecidas antes de iniciar-se a reforma.

GRÁFICO 3. Evolução de vagas anuais no ensino de 2º Grau – CEFET-PR



Fonte: Elaboração própria, a partir de Relatórios da Situação Escolar – Anos 1994 a 2001 – DIFIP/DIVOE – CEFET-PR.

Observações:

1. Os dados referentes ao ensino médio (segundo grau) de 2002 estão baseados no Edital do Exame de Seleção – 2002;
2. Até o ano de 1997 o ensino de 2º grau corresponde aos Cursos Técnicos de Nível Médio. A partir de 1998, somente ao ensino médio não profissionalizante.
3. Optamos por manter a denominação de ensino de 2º grau presente nos Relatórios do CEFET-PR.

¹⁸⁴ Ressalte-se que, de acordo com o artigo 3º da Portaria MEC n. 646/97, o CEFET-PR poderia oferecer a partir de 1998 “ensino médio, com matrículas independentes da educação profissional”, até o máximo de 50% das vagas oferecidas ao ensino técnico em 1997. Assim, mesmo no rigor da Lei, poder-se-ia ter oferecido até 1386 vagas, ao invés das 800 oferecidas.

No entanto, observa-se que mesmo após a extinção da opção Integrada mantem-se a tendência de progressiva redução anual das vagas ofertadas ao “novo” ensino médio separado da educação profissional. Para o ingresso no ano de 2002 foram oferecidas 645 vagas, o que corresponde a somente 16% do total de vagas oferecido em 1995.

Atente-se ao fato de que um dos objetivos do PROEP é a extinção da oferta de ensino médio nas instituições federais de educação profissional e que a velocidade com que ela se realiza é critério para a conquista de recursos. Por essa ótica, é possível inferir que esta condicionalidade foi assumida pelo CEFET-PR com vistas a receber recursos financeiros e que, mantidas tais perspectivas, há tendência de decréscimo de vagas do ensino médio na instituição.

No que se refere aos propósitos dessa reforma, nossa análise evidencia que sua implementação no CEFET-PR apresenta um resultado com dupla face. Por um lado, realizou-se um dos objetivos da reforma, qual seja a separação do ensino profissional e ensino médio, havendo tendência manifesta de redução progressiva desse último. Por outro, foi negada uma de suas promessas, a de ampliação da oferta de educação profissional pois a referida separação e progressiva extinção do ensino de nível médio veio acompanhada da extinção pontual e total da educação profissional de nível técnico. Em consequência, isso contribui para a ocorrência de dois aspectos: a) a elitização da instituição; b) o fortalecimento da educação privada.

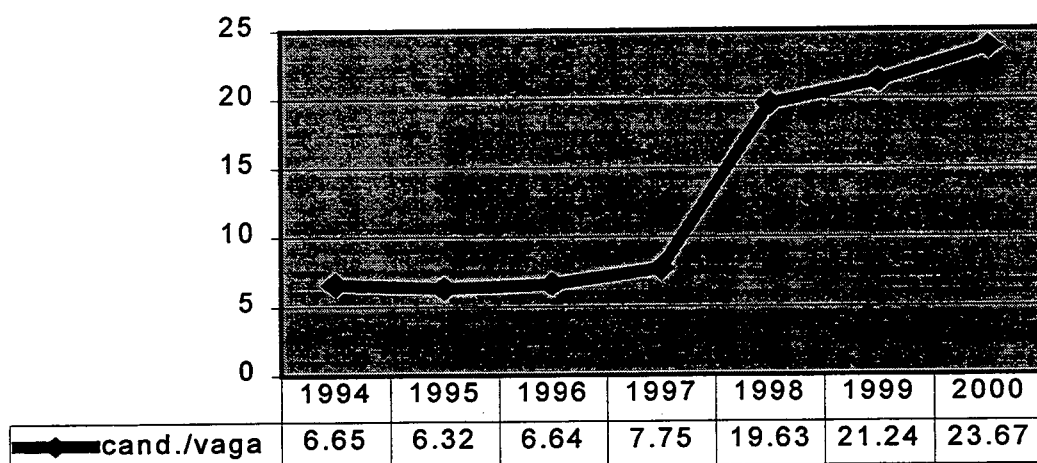
A elitização foi criticada pelo MEC como uma das “distorções” do modelo vigente nas escolas técnicas federais e CEFET, razão pela qual devia ser reformado.¹⁸⁵ Contudo, destacamos dois aspectos que, contraditoriamente, podem contribuir para fortalecer tal elitização no “novo” ensino médio ofertado pelo CEFET-PR:

¹⁸⁵ O Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, referia-se ao “processo seletivo extremamente competitivo” para ingresso nas escolas técnicas e CEFET, motivando a aprovação de alunos que “em sua maioria, pertencem ao segmento da classe média” e, com isso, gerando “privilégio, desperdício de recursos públicos e discriminação social”. Observava, então, que “para corrigir essas distorções é essencial promover a separação formal do ensino técnico do ensino regular de segundo grau” (BRASIL, 1997b, p. 1).

- enquanto os anteriores Cursos Técnicos de Nível Médio eram oferecidos pela manhã, tarde e noite, a oferta do “novo” ensino médio dá-se somente no turno diurno, o que pode contribuir para dificultar a frequência de trabalhadores adultos e jovens já ingressos no mercado de trabalho;
- a redução do total de vagas oferecidas pela instituição, o que, aliado ao crescimento da demanda por ensino médio público e de qualidade, tem contribuído para tornar mais competitivo o processo seletivo.

Com relação ao primeiro ponto, ressaltamos a necessidade de pesquisas com vistas a confirmar tais inferências. Quanto ao segundo, este pode ser confirmado pela análise da concorrência anual ao ensino médio no CEFET-PR, conforme mostrado no Gráfico 4.

GRÁFICO 4. Concorrência anual ao ensino médio – CEFET-PR – Curitiba



Fonte: Elaboração própria, a partir de Relatórios da Situação Escolar – Anos 1994 a 2000 – DIFIP/DIVOE – CEFET-PR.

Observações:

1. Dados referentes à Unidade de Curitiba do CEFET-PR
2. Até o ano de 1997 os dados são referentes ao Exame de Seleção aos Cursos Técnicos de Nível Médio. A partir de 1998, ao ensino médio não profissionalizante.

No que tange ao fortalecimento da educação privada, destacamos que a extinção da oferta de Cursos Técnicos de Nível Médio pelo CEFET-PR ensejou a criação de vários cursos de “ensino médio + educação profissional” ou cursos técnicos pós-médios em instituições privadas de Curitiba que, conforme propaganda veiculada pelas próprias instituições, passavam a oferecer cursos com estrutura e habilitações semelhantes às oferecidas pelo CEFET-PR até 1997.¹⁸⁶

Pode-se argumentar que estes aspectos, referentes à elitização e à privatização seriam decorrentes da prioridade conferida pelo CEFET-PR à educação profissional de nível tecnológico (cursos superiores de tecnologia) na implementação da reforma, tema que será analisado no tópico seguinte. No entanto, tal argumento é relativizado na medida em que ao atentarmos para outras instituições congêneres que, diferentemente do CEFET-PR, deram prioridade às alternativas de educação profissional de nível técnico, verificamos a ocorrência de efeitos diversificados da reforma que também podem contribuir para agravar o processo de privatização e elitização dessas instituições.

Os CEFET de Minas Gerais e Rio de Janeiro, de modo diverso ao CEFET-PR, implantaram a educação profissional de nível técnico, adotando as modalidades seqüenciais (cursos pós-médios) e de concomitância (interna e externa). No CEFET-RJ, os cursos técnicos foram separados do ensino médio, para os alunos que ingressaram a partir de 1998. A instituição passou a oferecer 50% das vagas para estes cursos por meio de concomitância interna, ou seja, alunos que cursam o ensino médio e o ensino técnico no próprio CEFET-RJ, porém com matrículas independentes. A outra metade das vagas passou a ser oferecida pelo sistema de concomitância externa, isto é, os alunos frequentam o curso técnico do CEFET, porém o ensino médio em outra escola. Segundo avaliação de professores da instituição, a concomitância tem implicado uma jornada escolar diária média de 11

¹⁸⁶ Ressalte-se a recente instalação na região metropolitana de Curitiba de uma Unidade da Escola Técnica Tupy, tradicional escola técnica de Joinville – SC, destinada a formação de mão-de-obra de nível intermediário para o parque industrial automotivo, para o que estabeleceu convênio com a Renault do Brasil S.A. para sua instalação em São José dos Pinhais.

horas, para os alunos do sistema de concomitância interna, chegando a 13 horas, para aqueles de concomitância externa, com efeitos extremamente perversos para os jovens e prejudiciais para os estudos (ADCEFET-RJ, 2001). Por sua vez, a alternativa seqüencial, ou seja fazer primeiro o ensino médio em três anos, e depois o ensino técnico em dois, eleva para cinco anos o tempo necessário à obtenção da habilitação profissional. Assim, as três alternativas, concomitância interna e externa, ou curso seqüencial, na medida em que exigem dupla jornada escolar ou retardam a habilitação para entrada no mercado de trabalho dificultam o acesso e permanência nos cursos técnicos do CEFET-RJ para os alunos originários de escolas públicas de ensino fundamental e pertencentes a segmentos mais pobres da população (CAMPELLO, 1999).

O CEFET-MG, por sua vez, reduziu as 1200 vagas oferecidas aos cursos técnicos de nível médio em 1996 para apenas 160 vagas de ensino médio em 1999. A instituição adotou ênfase na concomitância externa, o que além de precarizar a formação profissional – em razão da dificuldade de articulação dos saberes dos núcleos científicos, tecnológicos e sócio-históricos – , provocou uma evasão escolar sem precedentes na história da instituição, da ordem de 25% em média nos cursos técnicos, havendo casos de cursos que registraram a alarmante marca de 50% de evasão. Esse índice é atribuível, em parte, às dificuldades de realização dos dois cursos em concomitância, motivando o aluno a “optar” pela conclusão do ensino médio, já que esta é uma condição para obter a habilitação profissional (SINDCEFET-MG / SINDOCEFET-PR, 1999).

5.3.2 Os Cursos Superiores de Tecnologia

A educação profissional de nível tecnológico foi a prioridade adotada pelo CEFET-PR na implantação da reforma da educação profissional em estudo, mediante a oferta, a partir de 1999, de Cursos Superiores de Tecnologia. Todavia, é importante salientar que os Cursos Superiores de Tecnologia não constituem

exatamente uma novidade na história educacional brasileira. No caso particular dos CEFET, a formação de nível superior em cursos de curta-duração, de engenharia de operação ou de tecnologia, está ligada à própria gênese dessas instituições.

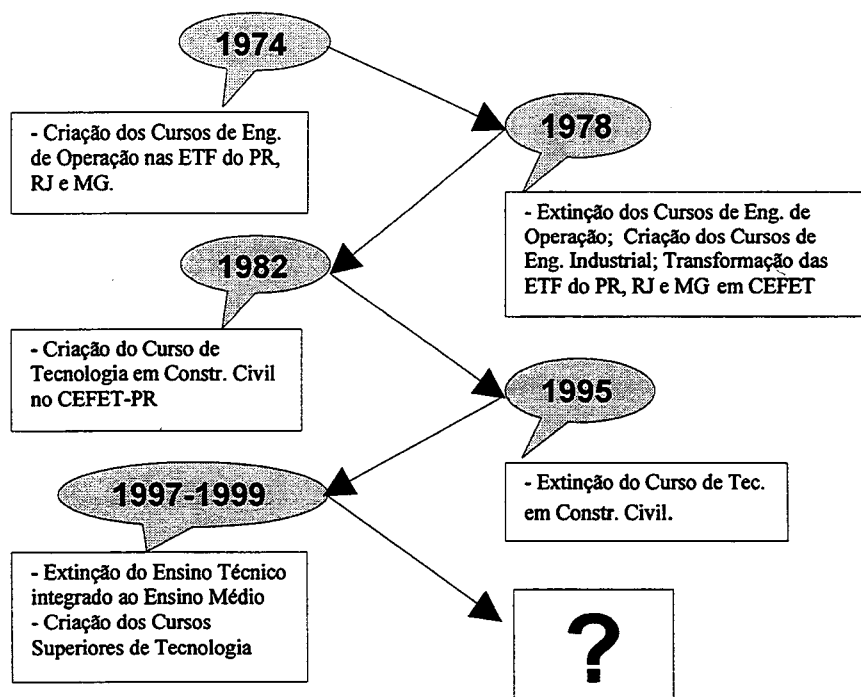
No Capítulo 3, quando analisamos a origem dos CEFET, ficou evidenciado que a mesma estava relacionada às diretrizes estabelecidas pela Reforma Universitária determinada pela Lei n. 5.540/68, no que diz respeito à intenção de constituir caminhos alternativos à universidade. Localizamos aí a oferta dos cursos superiores de curta-duração, cursos dotados de maior flexibilidade curricular, mais práticos, mais rápidos, mais próximos aos setores empresariais e com ofertas adaptáveis, enfim, às demandas do desenvolvimento (BASTOS, 1991). Analisamos, em particular, a experiência dos Cursos de Engenharia de Operação, nas Escolas Técnicas Federais do Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Na ETFPR foram oferecidas vagas para esse curso entre 1974 e 1977, quando foi extinto. Em 1978 a ETFPR foi transformada em CEFET-PR e passou a oferecer o Curso de Engenharia Industrial, de graduação plena. Uma segunda experiência com cursos de curta duração foi empreendida pelo CEFET-PR, com o Curso de Tecnologia em Construção Civil, iniciado em 1982 e encerrado em 1995.

A reforma atual enseja a retomada dos cursos superiores de tecnologia, acompanhada, como na ocasião anterior, de uma crítica ao modelo universitário tradicional. Guardadas as diferenças entre as propostas e os contextos históricos em que se apresentaram, podemos identificar uma razoável similitude entre os antigos cursos de engenharia de operação e de formação de tecnólogos e a atual proposta de cursos superiores de tecnologia. Na primeira ocasião, na década de 70, apresentava-se como justificativa a política desenvolvimentista e a necessidade de racionalização do processo educacional, de modo a possibilitar uma acelerada formação de quadros técnicos. Na versão atual, a adequação da educação profissional às demandas da economia capitalista no contexto da globalização, é apresentada como elemento justificador das reformas em geral, e, dentre elas, as reformas educativas (LIMA FILHO, 1999).

Atualmente, os CEFET e as Escolas Técnicas Federais em vias de transformação para CEFET estão sendo orientados a retomar a oferta dos cursos superiores de tecnologia em modalidades variadas, agora sob a denominação de educação profissional de nível tecnológico. Conforme CUNHA (1997), essas instituições estariam passando por mais um dos movimentos de “experimentalismo pedagógicos e das ações do tipo “zig-zag” que têm caracterizado a política brasileira de educação profissional.

A experiência do CEFET-PR com o ensino superior nos últimos 25 anos é representada esquematicamente pela Figura 2. A cada um desses momentos alternos de criação e extinção correspondem inflexões nas conjunturas sociais, projetos nacionais e internacionais, enfim, expressam tensões nas relações sociais. As alternâncias não supõem retornos às situações ou momentos anteriores, uma vez que a dinâmica social não é reproduzível, senão como farsa (MARX, 1977). Assim, o retrocesso que transparece a cada movimento é apenas aparente, uma vez que a realidade analisada em seu conjunto denota a intenção forte e persistente de constituir um modelo alternativo de ensino superior.

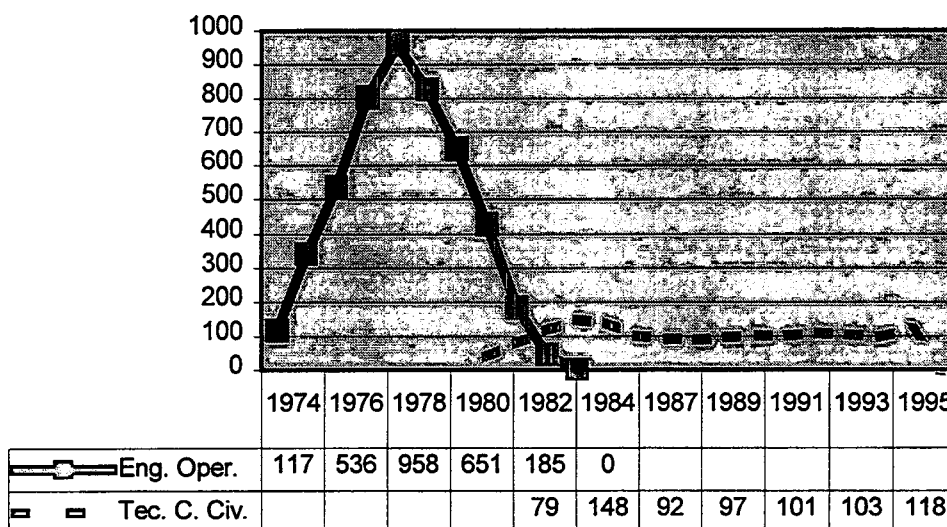
FIGURA 2. O zig-zag do ensino superior no CEFET-PR



Fonte: elaboração própria.

A Figura 2 evidencia que no último quarto do século XX, o CEFET-PR empreendeu três experimentos com os cursos de curta duração. A primeira tentativa ocorreu em 1974 com a implantação do Curso de Engenharia de Operação, concebido como um curso de menor duração,¹⁸⁷ currículo menos denso, mais específico e aplicado, com foco na execução e gerência da produção. Este curso foi extinto em 1977 e em seu lugar a instituição passou a oferecer o Curso de Engenharia Industrial, com duração plena. Uma segunda tentativa – de menor envergadura – ocorreu a partir de 1981, com a criação do curso de Tecnologia em Construção Civil, que perdurou até 1995, quando foi convertido em Engenharia da Produção Civil.¹⁸⁸

GRÁFICO 5. Matrículas anuais em Engenharia de Operação e Tecnologia de Construção Civil – CEFET-PR



Fonte: elaboração própria, com base em CEFET-PR, 1995.

¹⁸⁷ O Curso de Engenharia de Operação tinha duração de três anos, enquanto que a graduação plena em Engenharia dura 5 anos.

¹⁸⁸ O processo que levou à criação dos Cursos de Engenharia de Operação e de Tecnologia nos CEFET, bem como as determinações que levaram à sua extinção foi discutido no Capítulo 3.

O Gráfico 5 retrata evolução das duas experiências relatadas no tocante a matrículas anuais. Observa-se que a primeira se caracterizou por um movimento brusco de elevação das matrículas – inserido no “boom” expansivo do anos de 1970 – que atinge o cume em 1978, com 958 matriculados, ao qual se segue o período de desativação, com rápido decréscimo. A segunda foi uma tentativa mais modesta e estável localizada no período de estagnação da década de 1980. Após um crescimento moderado inicial, até o máximo de 148 matrículas em 1984, estas decaem para a média de um centenar, mantida até a desativação do curso em 1995.

Os “novos” Cursos Superiores de Tecnologia, criados em 1999 no CEFET-PR no contexto de implantação da presente reforma educacional, representam, portanto, a terceira tentativa da instituição com cursos dessa natureza.

Seja como “experimentalismo pedagógico” que reflete a política dominante em determinado período, seja como manifestação de projetos nacionais em disputa e de seu modo de inserção internacional, o que expressa as relações de produção dominantes em determinado momento histórico, convém assinalar que a Reforma da Educação Profissional no Brasil ocorre em um contexto mundial de reformas educativas. Ante tantos experimentalismos e aventuras pedagógicas que também representam projetos políticos e ideológicos, constatamos que os CEFET e Escolas Técnicas foram instituições que constituíram, ao longo das últimas três décadas, uma espécie de palco onde se encena em “*avant premiér*” a construção de um modelo de ensino superior não universitário e com forte vinculação à estrutura empresarial. Uma alternativa de custo reduzido em relação ao modelo universitário, dotada de maior flexibilidade e adaptabilidade às flutuações do mercado, em conformidade com orientações dos organismos internacionais (BANCO MUNDIAL, 1995; CEPAL, 1995; BID, 2000).

Com relação à prioridade adotada pelo CEFET-PR, a implantação dos Cursos Superiores de Tecnologia, é possível admitir que – aliada às orientações externas e às imposições legais e prescrições do MEC para acesso aos recursos financeiros – a

influência dos setores empresariais exerceu papel importante no complexo jogo de mediações que vieram a condicionar o processo de implementação da reforma.¹⁸⁹

Analisando a história recente do CEFET-PR, podemos constatar a ocorrência de uma prática de relações entre este Centro e o mundo empresarial, em estágio mais avançado do que em outras instituições educacionais similares. Por exemplo, a existência e atuação de uma Diretoria de Relações Empresariais no CEFET-PR, desde a década de 80, já iniciara ali a materialização do que viria a ser um dos objetivos norteadores da reforma atual, isto é, o vínculo estreito instituição – empresa. O depoimento de um ex-Diretor Geral da instituição, nos períodos de 1984 a 1988 e 1992 a 1996 é esclarecedor:

Com o crescimento e a constante busca de adaptação às necessidades do mercado, o CEFET-PR conseguiu permear mais pela sociedade, trazendo, conseqüentemente, o empresário para dentro da instituição. Essa parceria com o setor produtivo fez de nossa instituição uma das pioneiras na interação escola – empresa no Brasil (CEFET-PR, 1999c, p. 10).

Dessa forma, a aproximação com os setores empresariais ficará evidenciada tanto nas modalidades dos cursos de tecnologia oferecidos, quanto nas prioridades relativas aos cursos extraordinários, contratos de parcerias e convênios firmados pela instituição. Paralelamente à adequação da oferta educacional, a própria estrutura administrativa e pedagógica da instituição foi sendo redefinida e moldada, revelando tendência à assimilação de modelo inspirado na organização e gestão empresarial. Assim, no início de 2000 a instituição passou por um processo de reestruturação, implantando-se novo organograma e novas atribuições. Cada uma das seis unidades do CEFET-PR – Curitiba e unidades descentralizadas – passou a ser administrada por três Gerências: Gerência de Orçamento e Gestão, Gerência de Ensino e Pesquisa e Gerência de Relações Empresariais. A substituição dos anteriores departamentos pelas novas gerências, mais que uma troca de denominação, denota a progressiva

¹⁸⁹ A influência desses diversos fatores é abordada na Dissertação de Mestrado de VITORETTE (2001), que analisou o processo de implantação dos novos cursos superiores de tecnologia do CEFET-PR mediante a utilização de metodologia de pesquisa qualitativa de natureza interpretativa.

transformação da instituição educacional em empresa de formação. Nesse sentido, este trecho de Ofício Circular dirigido pelo Diretor da Unidade de Curitiba aos professores do CEFET-PR, é esclarecedor quanto aos objetivos do processo de reestruturação administrativa:

Esta nova filosofia de trabalho visa promover a redução de interfaces, propiciando uma melhoria do fluxo de comunicação entre o corpo docente e as gerências de áreas, uma adequação à nova proposta de gerenciamento de recursos humanos, a redução das áreas de sobreposição de atribuições e responsabilidades e o alinhamento do CEFET-PR aos objetivos e metas de avaliação do MEC, em particular, às condições de ofertas dos cursos (CEFET-PR, 2000b).

A linguagem e, sobretudo, os objetivos empresariais que passaram a nortear as ações da instituição se revelam também no *Planejamento estratégico do CEFET-PR*, estabelecido em 2001 pela Direção Geral da instituição. Esse documento define a “missão, visão, valores e objetivos” do CEFET-PR, contemplando, entre outros, o de “estabelecer um plano de marketing institucional” e o de “criar e comercializar produtos com a marca CEFET-PR” (CEFET-PR, 2001).

Ao lado da gestão empresarial, a tradicional filiação das direções do CEFET-PR às autoridades ministeriais tem favorecido a velocidade de implantação das mudanças e a adequação de seu conteúdo ao ritmo e direção preconizados pela reforma. Em decorrência, o CEFET-PR tem sido apontado pelo MEC como “modelo”, incentivando a visita de delegações de professores e assessores de outras instituições com vistas a conhecer e adotar, no possível, as experiências ali desenvolvidas.

A análise das relações entre MEC e Direção superior do CEFET-PR é relevante porque evidencia aproximações e discordâncias, mediadas por negociações de interesses. Vimos, por exemplo, que a adesão negociada das direções do CEFET-PR foi ponto importante para que o MEC lograsse a implantação da reforma. No entanto, este processo não está isento de conflitos internos. Nesse sentido, o discurso oficial da direção do CEFET-PR, a partir de 1998, apontava como prioritária a transformação da instituição em “universidade tecnológica”, como corolário do

redirecionamento da instituição, que abandonava o ensino técnico de nível médio e passava a dedicar-se primordialmente ao ensino tecnológico. Essa argumentação cumpria duas finalidades: a construção do consenso interno e a defesa da instituição frente às medidas reformadoras que limitavam sua autonomia.

Com relação à primeira finalidade, buscava-se a aceitação, apoio e defesa das medidas reformadoras e para tanto o prometido alcance do *status* de universidade era apresentado como desafio da inovação e empreendedorismo e também como justificativa para o abandono da instituição ao ensino técnico de nível médio, experiência que lhe deu reconhecimento social. No entanto, ainda que os termos “universidade” e “ensino universitário” não fossem adequados à concepção do MEC para a educação profissional de nível tecnológico,¹⁹⁰ a Direção do CEFET-PR deixava claro que sua proposta de “universidade tecnológica” era perfeitamente compatível ao modelo de ensino superior recomendado:

A transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica em Universidade Federal Tecnológica não deverá constituir-se em mero ato formal e administrativo, mas num novo desafio de inovação e renovação do espírito empreendedor da instituição que buscará novos caminhos para melhor inserir-se no contexto de sua sociedade, como um centro de ensino, pesquisa e extensão em melhores condições de gerar e difundir tecnologias, propondo não simplesmente a transformação em mais uma instituição federal de nível superior, porém um modelo inovador e diferenciado de universidade no cenário das instituições brasileiras de ensino. (CEFET-PR, 1998, p. 2).

No tocante à segunda finalidade, apesar do “reconhecimento” do MEC quanto ao caráter modelar do CEFET-PR e da adequação do ritmo de implantação das diretrizes recomendadas, pode-se perceber uma certa preocupação e temor das direções locais diante dos rumos e limites que determinadas disposições legais poderiam impor à instituição, como por exemplo, em relação à sua autonomia. Isso fica evidenciado claramente na fala do Diretor Geral, em seminário interno promovido pela SINDOCFET-PR, em setembro de 1998, para a discussão da proposta de universidade tecnológica:

¹⁹⁰ Como crítica e alternativa ao modelo de universidade existente e assimilando as orientações dos organismos internacionais, o MEC propunha prioridade para o ensino técnico pós-médio (BANCO MUNDIAL, 1995; CEPAL, 1995; MEC, 1996) ou “ensino superior técnico não universitário” (BID, 2000).

[...] outro ponto importante que motivou esta transformação é a nossa identidade enquanto instituição. Somos considerados pela Lei 6545 como uma instituição de ensino superior (IFES). Logo, somos ligados à Secretaria de Ensino Superior do MEC, e nosso relacionamento se dá com este órgão. Mas existe um outro processo paralelo, o da cefetização, em nível nacional, que corre de forma paralela, que nos deixa numa *encruzilhada* quanto ao nosso futuro. A saída para este *dilema* seria a transformação do CEFET em universidade (SINDOCEFET-PR, 1998b, p.2, sem grifos no original).

Pelo caráter explícito da fala, parece-nos que tal *encruzilhada* impactou fortemente as direções locais, que se voltaram para a transformação do CEFET-PR em universidade tecnológica especializada na oferta de cursos superiores de tecnologia de curta duração, como saída para o *dilema*, isto é, como medida preventiva e prática de manutenção de um poder ameaçado. Foi com essa perspectiva e no processo de reestruturação da instituição que o Conselho Diretor aprovou¹⁹¹ e encaminhou ao MEC e ao Conselho Nacional de Educação, em dezembro de 1998, o Projeto de transformação do CEFET-PR em universidade tecnológica.¹⁹²

Os Cursos Superiores de Tecnologia do CEFET-PR possuem uma carga horária total de 3000 horas-aula, têm duração de seis a oito semestres letivos e estrutura curricular formada por dois ciclos distintos e verticalizados. O primeiro, denominado ciclo profissional geral, corresponde a três semestres letivos com 1200 horas-aula e estágio supervisionado de no mínimo 400 horas-aula. Sua conclusão dará direito ao diploma de Curso Superior de Formação Específica, isto é, curso seqüencial por campo de saber específico.¹⁹³

¹⁹¹ Ver os documentos *Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Projeto, Aspectos gerais dos novos cursos superiores de tecnologia do CEFET-PR* e *Organização didático-pedagógica dos cursos superiores de tecnologia do CEFET-PR*, aprovados pelo Conselho Diretor do CEFET-PR entre novembro de 1998 e março de 1999.

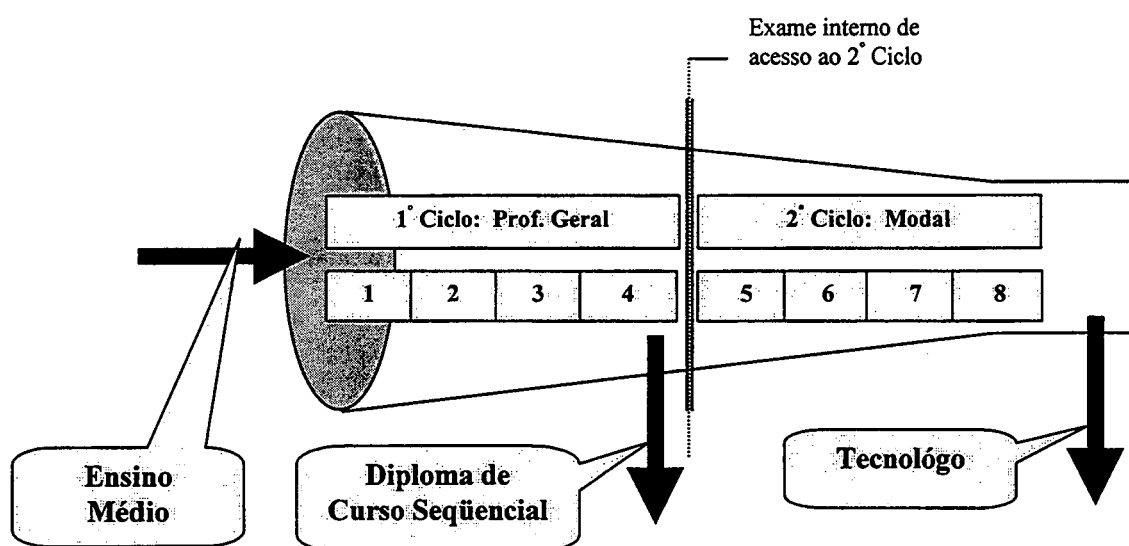
¹⁹² Este projeto está amparado no parágrafo único do artigo 52 da LDBEN, o qual faculta a criação de universidades especializadas por campo de saber, admitindo, desta forma, a constituição de uma modalidade específica de instituição universitária.

¹⁹³ Os cursos seqüenciais por campo de saber estão previstos no artigo 44 da LDBEN e regulamentados conforme o Parecer n. CES 968/98, de 17.12.98, e a Resolução n. CES 01/99, de 27.01.99, do Conselho Nacional de Educação. O enquadramento do primeiro ciclo dos cursos superiores de tecnologia do CEFET-PR como curso seqüencial foi aprovado pelo Conselho Diretor da instituição em novembro de 1999 (CEFET-PR, 1999b).

Concluído o primeiro ciclo, caso deseje prosseguir os estudos, o aluno deverá se submeter a um processo de seleção específica, conforme critérios que mencionaremos a seguir. Aprovado, será admitido no segundo ciclo, denominado ciclo modal, compreendendo três semestres letivos com 1200 horas-aula e mais um período em que realizará unicamente o Trabalho de Diplomação, correspondente a 200 horas-aula. Ao concluir as disciplinas e obter aproveitamento no Trabalho de Diplomação, o estudante fará jus ao diploma de Graduado em Tecnologia ou Tecnólogo, na área de estudos e no âmbito da modalidade cursada (CEFET-PR, 1999a).

Dessa maneira, ao prever uma saída intermediária e um processo seletivo interno, a estrutura dos cursos superiores de tecnologia do CEFET-PR toma a forma de um funil, conforme representado esquematicamente pela Figura 3. O caráter impositivo e redutor dessa estrutura ficará evidenciado com a análise da oferta e dos critérios de seleção adotados no referido processo seletivo.

FIGURA 3. Estrutura dos Cursos Superiores de Tecnologia do CEFET-PR



Fonte: elaboração própria com base em CEFET-PR, 1999b.

Com efeito, a partir do primeiro semestre de 1999 iniciaram-se nas diversas unidades descentralizadas e departamentos do CEFET-PR os novos cursos superiores de tecnologia em 23 habilitações distintas, já nos moldes definidos pelo Decreto 2208/97. O Quadro 12 apresenta as áreas, modalidades e quantidades de vagas oferecidas aos cursos superiores de tecnologia do CEFET-PR, conforme o Edital n. 16/98 – CAFCV/CEFET-PR de inscrições ao Exame Vestibular para ingresso no primeiro semestre de 1999.

QUADRO 12. Cursos Superiores de Tecnologia – CEFET-PR – 1º semestre/1999

| 1º CICLO | | 2º CICLO | |
|-----------------------|--------------|---------------------------------------|------------|
| Area | Vagas | Modalidade | Vagas |
| Eletrônica | 240 | Comunicações | 120 |
| | | Automação de Processos Industriais | |
| Eletrotécnica | 240 | Automação em Acionamentos Industriais | 120 |
| | | Gestão Comercial | |
| Construção Civil | 240 | Concreto | 140 |
| | | Materiais de Construção | |
| | | Gerência de Obras | |
| Química Ambiental | 200 | Controle e Aproveitamento de Resíduos | 130 |
| | | Meio Urbano | |
| | | Resíduos Industriais | |
| Informática | 60 | Teleinformática | 35 |
| | | Sistemas de Informação | |
| Móveis | 40 | Projeto de Móveis | 20 |
| Artes Gráficas | 40 | Projeto Gráfico | 20 |
| Alimentos | 240 | Industr. de Grãos, Cereais e Amidos | 140 |
| | | Industrialização de Carnes | |
| | | Industrialização de Laticínios | |
| Mecânica | 320 | Manutenção | 160 |
| | | Processos de Fabricação | |
| | | Gestão da Manufatura | |
| | | Mecatrônica | |
| Eletromecânica | 160 | Operação e manutenção Industrial | 110 |
| | | Manutenção Industrial | |
| TOTAL DE VAGAS | 1.780 | - | 995 |

Fonte: Elaboração própria, com base em Edital n. 16/98 – CAFCV – CEFET-PR.

O edital para o exame vestibular de 1998 (ingresso em 1999) ofertava um total de 1780 vagas para o primeiro ciclo e já estabelecia apenas 995 vagas para o segundo. Ou seja, anunciava-se que 44% dos alunos estavam previamente excluídos da possibilidade de conclusão plena do curso. Em várias modalidades, a exclusão definida *a priori* atingia o considerável índice de 67%, como por exemplo o Curso de Tecnologia em Eletrotécnica, na modalidade Automação em Acionamentos Industriais, da UNED de Cornélio Procópio, para o qual foram oferecidas 120 vagas ao primeiro ciclo e somente 40 ao segundo. O mesmo edital estabelecia os critérios de seleção para o segundo ciclo:

Poderão concorrer às vagas do 2º ciclo os alunos que tiverem concluído, com êxito, as disciplinas do 1º ciclo, incluído ou não o Estágio. Na seleção para o 2º ciclo, o aluno deverá optar por uma das Modalidades ofertadas no sistema CEFET-PR, dentro da mesma área de conhecimento em que concluiu o 1º ciclo. Os candidatos serão classificados para o 2º ciclo respeitando-se a ordem decrescente dos escores obtidos em: i. prova de conhecimentos específicos na área; ii. pontuação do coeficiente de rendimento nos três períodos (semestres) do 1º ciclo. No caso de empate nos itens acima descritos, dar-se-á prioridade ao candidato que: i. tenha realizado estágio no 1º ciclo; ii. seja mais idoso (CEFET-PR, 1998).

Estabelece-se dessa maneira uma dinâmica de concorrência interna. O caráter excludente da estrutura organizacional desses cursos, bem como dos critérios da seleção interna para admissão ao seu ciclo final, contribuem para a ocorrência de um processo de segmentação embutido no processo de diversificação do ensino superior. A diversificação é caracterizada pela oferta de tipos diferentes de ensino superior, como o não universitário ou educação profissional de nível tecnológico. Nesta modalidade, ocorre uma segmentação interna porque muitos alunos – em certos casos, a maioria – sairão até a primeira metade do curso. Portanto, de acordo com as orientações do MEC e dos organismos mundiais, a lógica que orienta tais critérios é a da competição, na qual vencedor e perdedor se fazem em decorrência da decisão, esforço e mérito individual: uma vez propiciada a diversidade de oferta educacional, cada um faz suas escolhas em conformidade com

sua “capacidade de estudar” (BID, 2000b; 2001), a qual é suposta como atributo natural pessoal e, portanto, se esgota mais cedo para uns que para outros. Por certo, de acordo com a mesma lógica, tais escolhas estão reguladas por “critérios justos e válidos” (BANCO MUNDIAL, 1995) que tratam de conferir prêmios e prescrever punições aos competidores.

Parece-nos que a aplicação da reforma – além da racionalidade financeira – apresenta aqui sua face mais dura. No caso, o conceito de “educação para a competitividade”, é aplicado ao próprio cotidiano da sala de aula. De uma relação de confiança e companheirismo, desejável no ambiente educativo, caminha-se para uma relação de disputas. Instaura-se assim a lógica do individualismo: a meritocracia é o critério para a progressão, a competição, o seu veículo.

Para além da crítica à concepção elitista e excludente do modelo organizacional dos cursos de tecnologia do CEFET-PR, problemas se evidenciaram, no cotidiano escolar, relacionados à complexidade decorrente da formatação curricular adotada. Com efeito, ao estabelecer um modelo com duas saídas (técnico e tecnólogo), ensejando a flexibilidade, os reformadores parecem ter caído em uma armadilha, fruto do aventureirismo e das resoluções apressadas e insuficientemente refletidas com os sujeitos dos processos pedagógicos. De fato, a já escassa carga horária decorrente da natureza de curta duração destes cursos coloca os docentes e discentes sob forte dilema e tensão: uma vez que sempre haverá aqueles que serão excluídos do processo educativo em sua metade, visto o critério de exclusão definido *a priori*, e dada a necessária base científico-tecnológica que deve ter um curso superior em tecnologia, o que fazer nos três primeiros semestres do curso? Realizar esta base e fechar os olhos para aqueles que forçosamente sairão na metade com o diploma de técnicos? Mas, se técnicos, precisamente em que especialidade, se é que será possível realizar alguma em tão escasso período? E, assim, que identidade profissional e possibilidades estes "semi-profissionais" teriam em um mercado de trabalho altamente competitivo? Por outro lado, se a opção for a de oferecer uma especialidade, ainda que mínima, a estes que são empurrados ao

mercado de trabalho na metade do processo, o curso não estaria incorrendo no risco de sacrificar a desejável e necessária base científica ao tecnólogo, de modo a lhe garantir a tão valorada autonomia e adaptabilidade em um contexto tecnológico radicalmente cambiante?

Observamos, então, claros limites à flexibilidade curricular e organizacional propostas. A concepção da relação entre educação e sociedade que permeia o modelo de “universidade tecnológica” e dos cursos superiores de tecnologia em implantação no CEFET-PR opera mediante uma dupla redução conceitual: primeiro, reduz-se a sociedade a um segmento, o setor empresarial; segundo, a educação é reduzida à dimensão instrumental – de prática de transmissão de conhecimentos limitados aos requerimentos imediatos do mercado de trabalho.

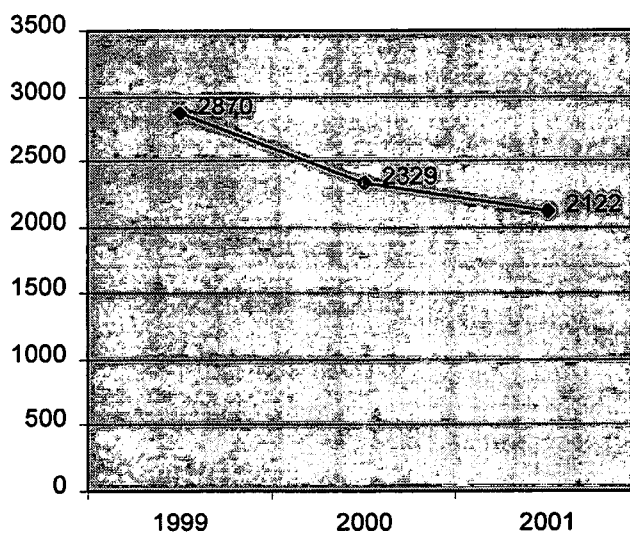
Em síntese: o modelo proposto tem por objetivo constituir uma instituição de ensino superior singular e especializada, marcadamente tecnológica, mediante pesquisa aplicada e oferta educacional dirigida a nichos produtivos e com duração compatível com os ciclos tecnológicos (CEFET-PR, 1998b); a instituição atuará em colaboração estreita com o segmento empresarial e industrial, estabelecendo, para tanto, parcerias e comercialização de produtos e serviços (CEFET-PR, 1998a); seus cursos, por fim, serão dotados de organização curricular flexível e modular com foco na empregabilidade, e orientação para o empreendedorismo pela valorização das “competências de relacionamento, gerenciais e técnicas” e “postura pessoal pró-ativa”, promovendo uma “formação gerencial que permite ‘fazer acontecer’” (id., *ibid.*, p. 11).¹⁹⁴ A identificação dessas características nos leva a concluir que a universidade tecnológica proposta está informada por uma concepção epistemológica centrada no positivismo, na prática pedagógica instrumental, enfim, na visão funcionalista e pragmática do processo de construção do conhecimento.

¹⁹⁴ A concepção dos cursos superiores de tecnologia do CEFET-PR é discutida na Dissertação de Mestrado de QUEIROZ (2001), que analisa o caso do Curso de Tecnologia em Radiologia, concluindo que o mesmo é dotado de uma racionalidade técnica e instrumental.

Após a descrição e análise das características e objetivos da identidade institucional buscada pelo CEFET-PR, vejamos os caminhos percorridos para a implementação da mesma.

No que se refere ao projeto de transformação, em trâmite no MEC e no CNE desde o final de 1998, o CEFET-PR não obteve, até 2001, resposta oficial.¹⁹⁵ Contudo, isso não impediu a oferta e implementação dos cursos superiores de tecnologia, de acordo com a concepção presente nos documentos analisados. Efetivamente, a evolução da oferta de vagas para estes cursos, ministrados pelo CEFET-PR a partir de 1999 é mostrada pelo Gráfico 6.¹⁹⁶

GRÁFICO 6. Evolução anual das vagas aos Cursos Superiores de Tecnologia – CEFET –PR



Fonte: elaboração própria, com base em Relatórios de Situação Escolar de 1999 a 2001.

¹⁹⁵ No entanto, referindo-se à questão, em 26.07.2001, por ocasião de solenidade de inauguração da ampliação da Unidade Descentralizada do CEFET-PR de Pato Branco, financiada com recursos do PROEP, o Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, após tecer elogios à instituição – “O CEFET do Paraná é o melhor do Brasil; quero o CEFET como líder da educação profissional. O CEFET sempre foi nosso exemplo e é por isso que estamos investindo” acrescentou que não concordava com a possibilidade de transformar a instituição em universidade tecnológica, pois, segundo ele “a ação desvalorizaria o Ensino Técnico” (CEFET-PR, 2001).

¹⁹⁶ O total anual se refere às vagas oferecidas para o primeiro ciclo dos cursos. Conforme já discutimos anteriormente este total é significativamente menor – da ordem de 56% – para o segundo ciclo.

A curva de oferta anual apresenta uma tendência decrescente, considerando-se que no terceiro ano (2001) foram apenas 2.122 vagas, o que corresponde a 74% das vagas oferecidas no primeiro ano (1999).

O decréscimo da oferta é atribuível a diversos problemas dos referidos cursos. Um dos principais se relaciona à questão da regulamentação dos cursos de tecnologia nos Conselhos Profissionais e às atribuições profissionais dos tecnólogos. Com relação ao tema, o Departamento Técnico do CREA-PR considera que “esses cursos foram regulamentados, mas formam profissionais que não poderão exercer determinadas funções. Precisamos analisar o conteúdo profissional, conteúdo de disciplinas e a carga horária para fixar as atribuições dos futuros profissionais”. Em argumentação semelhante, o Presidente do Sindicato dos Engenheiros do Paraná, afirma que “esses futuros profissionais terão muita dificuldade para se colocarem no mercado por serem muito específicos. As suas atribuições ficam bastante restritas”.¹⁹⁷

É razoável prever, com base nas argumentações apresentadas acima, que os tecnólogos poderão estar sujeitos a problemas semelhantes aos enfrentados pelos Engenheiros de Operação, quando da primeira tentativa de implantação dos cursos de curta duração na década de 1970 (cf. Capítulo 3).

Outra questão importante é a aceitação social dos referidos cursos. Por certo, este é um fator de complexo aferimento, pois envolve aspectos de natureza subjetiva e objetiva que influem sobre a decisão dos estudantes egressos do ensino médio. Para aqueles que conseguiram concluir este nível apresentam-se algumas perspectivas, entre elas o ingresso imediato no mercado de trabalho, ou o prosseguimento dos estudos, em nível superior ou pós-médio. A análise dos fatores que levam à decisão por uma destas alternativas, ou pela freqüente combinação delas, foge às possibilidades e objetivos do presente trabalho. No entanto, um indicador que podemos investigar é o da concorrência aos diversos cursos

¹⁹⁷ Declarações da Gerente do Departamento Técnico do CREA-PR, Vivian Baeta de Faria, e do Presidente do Sindicato dos Engenheiros do Paraná, Carlos Roberto Bittencourt, publicadas na edição de 30 de agosto de 2001, p. a7 (JORNAL O ESTADO, 2001).

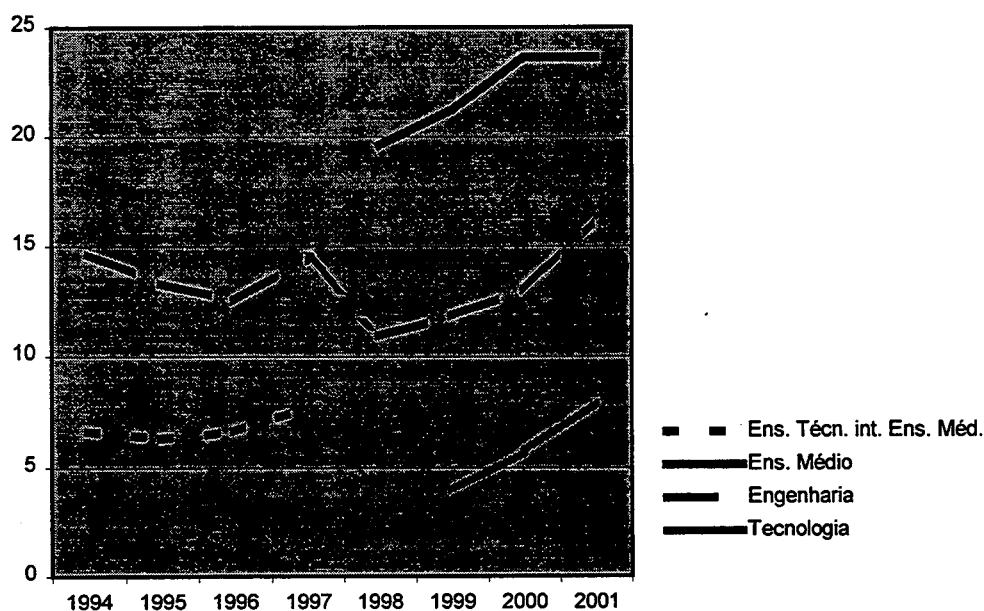
oferecidos pelo CEFET-PR, no intuito de aferir o interesse que despertam nos candidatos. Nesse aspecto, o Quadro 13 e o Gráfico 7 apresentam dados relativos à concorrência anual (candidatos/vagas) dos exames de admissão e vestibulares para quatro modalidades de cursos regulares oferecidos pelo CEFET-PR na Unidade de Curitiba.

QUADRO 13. Concorrência anual aos cursos do CEFET-PR – Curitiba

| Ano | Ens. Técn. int. Ens. Méd. | Ens. Médio | Engenharia | Tecnologia |
|------|------------------------------|------------|------------|------------|
| 1994 | 6,65 | | 14,64 | |
| 1995 | 6,32 | | 13,29 | |
| 1996 | 6,64 | | 12,51 | |
| 1997 | 7,75 | | 14,50 | |
| 1998 | | 19,63 | 10,91 | |
| 1999 | | 21,24 | 11,82 | 3,95 |
| 2000 | | 23,67 | 12,97 | 5,72 |
| 2001 | | 23,67 | 16,24 | 7,95 |

Fonte: elaboração própria, como base em Relatórios da Situação Escolar (1994 a 2001)

GRÁFICO 7. Concorrência anual aos cursos do CEFET-PR - Curitiba



Fonte: elaboração própria, como base em Relatórios da Situação Escolar (1994 a 2001)

Observa-se claramente a ocorrência de quatro patamares distintos da relação candidato/vaga. Dentre os cursos atualmente ofertados, o Ensino Médio apresenta a maior concorrência, com 23,67 candidatos/vaga em 1991, seguindo-se os cursos de engenharia, com 16,24 e os cursos de tecnologia, com 7,95 candidatos/vaga, respectivamente.

Essas considerações evidenciam a ocorrência de mediações no que se refere à oferta e à aceitação dos cursos de tecnologia. Por um lado, o argumento da reforma admite uma relação linear que considera que tais cursos – por sua concepção flexível, calcados nas demandas imediatas do mercado de trabalho, de curta duração e com saídas intermediárias – seriam os adequados a “atender aos anseios da comunidade empresarial e dos estudantes do ensino médio” (CEFET-PR, 2000a, p.9). Por outro, a evolução decrescente da oferta anual de vagas e o baixo índice de concorrência comparado às outras alternativas de ensino superior indicam que os estudantes relutam em fazer a opção por ingressar nesses cursos. Um exemplo é paradigmático: no mesmo exame vestibular da Unidade de Curitiba, o Curso de Tecnologia da Construção Civil do primeiro semestre de 2000 apresentou uma concorrência de 0,98 cand./vaga, enquanto a do Curso de Engenharia da Produção Civil foi de 12,15 cand./vaga.¹⁹⁸ Ainda que possamos considerar a existência de diferenças entre os perfis profissionais dos egressos desses dois cursos, o que é mais importante destacar é que ambos se destinam exatamente ao mesmo campo profissional e a ocupações semelhantes no mercado de trabalho.

Resulta, portanto, insuficiente a formulação explicativa oferecida pelos reformadores. Outros fatores parecem exercer maior poder persuasivo sobre os estudantes frente às suas opções de ingresso no ensino superior. Dentre eles: a possibilidade concreta de restrição quanto à sua futura habilitação profissional como

¹⁹⁸ Os cursos de tecnologia oferecidos pelo CEFET-PR têm apresentado concorrência baixa – se comparada aos cursos superiores de graduação plena – e em algumas vezes decrescente, havendo vários casos de não atingir sequer o valor 1,0 (um) candidato/vaga, como por exemplo: os Cursos de Tecnologia Eletrotécnica, Mecânica e de Construção Civil da Unidade de Cornélio Procópio (anos 1999 a 2001, turno manhã); os Cursos de Tecnologia Ambiental da Unidade de Campo Mourão (anos 1999 e 2001, turno manhã). Os cursos de engenharia e o ensino médio, por sua vez, têm apresentado concorrência elevada e crescente.

tecnólogo; a possibilidade ou expectativa de aceder a níveis salariais mais elevados como egresso do ensino superior de duração plena relativamente à condição de egresso de curso de curta duração; a obtenção de uma formação inicial mais ampla – associada a uma expectativa de ampliação das possibilidades de conquista do emprego – em contraste com a formação inicial mais específica oferecida pelos cursos de tecnologia – à qual se associa uma expectativa mais restrita de emprego; a insegurança de que, mesmo logrando aprovação no exame vestibular, não venha a concluir o curso, uma vez que o mesmo possui uma estrutura curricular que estabelece um exame de seleção interno com critérios rígidos na forma de “funil redutor”,¹⁹⁹ restando aos que fazem saída intermediária um diploma de curso seqüencial; enfim, talvez, à freqüente associação que se faz do tecnólogo como sendo um “técnico melhorado”, mas não um profissional de nível superior.

Assim a análise da implementação da reforma pode conduzir a explicações distintas, mesmo quando os resultados pareçam evidenciar tendências semelhantes. Por exemplo, vimos que a tendência de redução das vagas anuais aos cursos regulares do CEFET-PR se manifesta após a implantação dos novos cursos, tanto no que se refere ao ensino médio, quanto aos cursos superiores de tecnologia, situação evidenciada pelos Gráficos 3 e 5, respectivamente. No entanto, se no primeiro caso, nossa análise nos levou a admitir que a reforma está logrando conquistar o seu objetivo, qual seja o de “desativação gradativa do ensino acadêmico [de nível médio] na Escola” (BRASIL. MEC / SEMTEC, 1997, p.3), no segundo, a redução das vagas anuais oferecidas aos cursos de tecnologia do CEFET-PR parece evidenciar uma resistência social a essa alternativa, o que significa um insucesso – pontual e localizado, contudo importante – de um dos objetivos da reforma qual seja o de “incremento de matrícula para o período 1998/2002” (id., *ibid.*) nos cursos superiores de tecnologia.²⁰⁰

¹⁹⁹ Veja-se o Exame Vestibular para ingresso nos cursos superiores de tecnologia no ano de 1999, para o qual foram oferecidas 1780 vagas ao primeiro ciclo e somente 995 vagas ao segundo ciclo dos referidos cursos.

²⁰⁰ É importante considerar ainda que as instituições foram “incentivadas” a implementar estes dois objetivos da reforma uma vez que os mesmos se constituíam como critérios de elegibilidade de projetos que acederiam aos recursos do PROEP (BRASIL.MEC / SEMTEC, 1997).

Se com relação aos cursos regulares de ensino médio e superior foram esses os primeiros resultados da reforma no CEFET-PR, no tocante aos níveis técnico e tecnológico da educação profissional, discutiremos no tópico seguinte quais foram os condicionantes e as implicações da implantação da educação profissional de nível básico.

5.3.3 A educação profissional básica

O Decreto 2.208/97 instituiu a educação profissional básica, modalidade de educação não-formal e de duração variável, independente de nível de escolaridade e não sujeita à regulamentação curricular, com o objetivo de proporcionar reprofissionalização, qualificação e atualização de trabalhadores. Sob esta definição genérica e amplos objetivos, as instituições que ministram educação profissional, apoiadas financeiramente pelo Poder Público, foram obrigadas a oferecer esses cursos, conferindo aos seus participantes certificado de qualificação profissional.²⁰¹

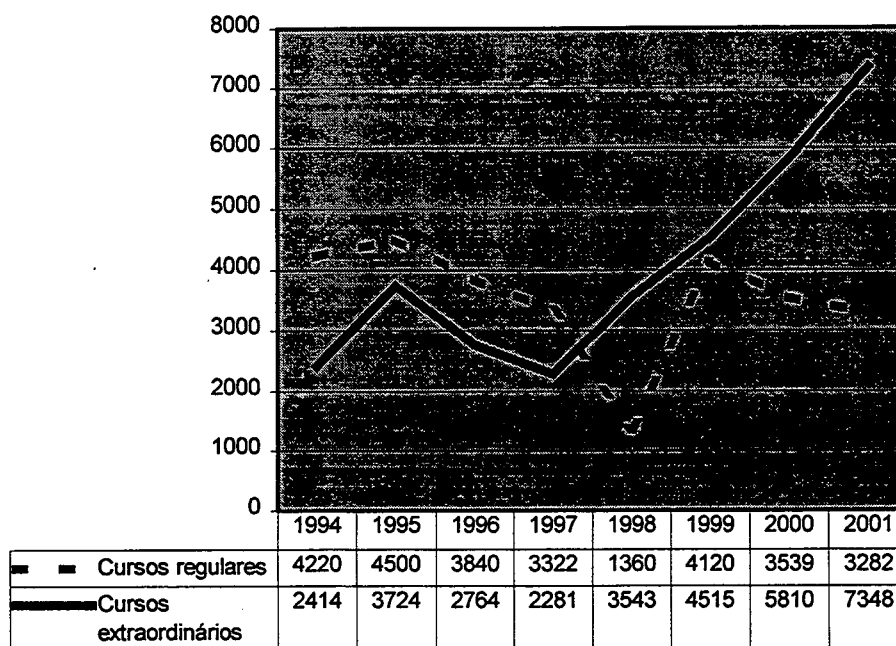
Conforme analisamos no Capítulo 4, a educação profissional de nível básico contempla desde os cursos de aprendizagem profissional, tradicionalmente oferecidos pelas instituições do Sistema S e agências de formação de mão-de-obra, até cursos de capacitação específicos e treinamentos, realizados pelas empresas. Nesse sentido, concluímos que a oferta de educação profissional de nível básico nas instituições públicas, poderá contribuir para o fortalecimento da dualidade das trajetórias educacionais – na medida em que esses cursos cumprem função alternativa ou substituta à escolarização regular – e para o deslocamento da atuação das mesmas em direção ao setor empresarial, produzindo um limbo de ambigüidade público-privado na natureza institucional.

²⁰¹ Parágrafos 1º. e 2º. do Artigo 4º. do Decreto n. 2.208/97.

O processo de implementação da reforma no CEFET-PR privilegiou a intensificação da interação institucional com os setores industriais, mediante a ampliação da oferta de cursos extraordinários que, em função da ampliação do conceito, podem ser classificados como educação profissional básica. Para tanto, contribuiu a criação, em 1997, da Fundação de Apoio à Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico do CEFET-PR (FUNCEFET), órgão que passou a dinamizar a realização de convênios, assessorias e parcerias com empresas.

A evolução da oferta de cursos extraordinários no CEFET-PR é apresentada no Gráfico 8, em paralelo à oferta total de cursos regulares de ensino superior na mesma instituição.

GRÁFICO 8. Evolução de vagas anuais de cursos extraordinários e de cursos regulares no CEFETR-PR



Fonte: elaboração própria com base em Relatórios Anuais – NUCCE – Unidade Curitiba e Relatórios da Situação Escolar – DIFIP/DIVOE – CEFET - PR

A observação conjunta das duas curvas, propiciada pelo Gráfico 7, pode nos conduzir a identificação de possíveis objetivos da reforma. Dessa maneira, a análise do período que antecede as mudanças das modalidades de cursos regulares oferecidos pelo CEFET-PR, entre 1994 e 1997, evidencia que as curvas são paralelas, com maior oferta de cursos regulares. A partir de 1999, quando se completa a conversão de modalidades dos cursos regulares, as tendências se invertem: enquanto a curva que representa os cursos extraordinários (pagos) mantém e incrementa a tendência de crescimento da oferta, a dos cursos regulares (públicos) passa a apresentar tendência de queda. Além disso, se modifica a posição de supremacia, passando a de cursos extraordinários a assumir posição preponderante em relação à de cursos regulares.

Com base na interpretação da evolução das curvas, sobretudo da inversão de tendências, conclui-se que a implementação da reforma da educação profissional no CEFET-PR vem alcançando o seu objetivo no que tange à aproximação com os setores empresariais, na medida em que parcela significativa dos cursos extraordinários visa ao atendimento de demandas específicas de empresas, portanto, na modalidade de cursos extraordinários fechados, negociados a partir de convênios celebrados entre a FUNCEFET e a empresa interessada.

Ademais, tanto os cursos extraordinários fechados a empresas, quanto os abertos ao público são cursos pagos. Dessa maneira, a priorização da oferta privada e paga em detrimento da oferta pública e gratuita parece evidenciar um dos objetivos não explícitos nos textos da reforma, qual seja a progressiva privatização das escolas técnicas federais e CEFET. No caso analisado, a estratégia de privatização ocorre em duas dimensões: a cobrança pelos serviços educacionais, inserindo-se a instituição no chamado mercado da educação ou formação profissional; a privatização da produção do conhecimento, na medida em que o conteúdo da oferta é definido a partir das prioridades empresariais ou do contratante.

Vale ressaltar que a estratégia de privatização não é aplicável somente aos cursos extraordinários, na modalidade de educação profissional básica, senão que aos próprios cursos regulares, em particular, aos cursos superiores de tecnologia, na medida em que a própria legislação enseja a definição e flexibilização de seus currículos em conformidade com os chamados “nichos de mercado”.²⁰²

²⁰² Mesmo nos cursos regulares de graduação, não faltam iniciativas de privatização mediante a cobrança de mensalidades. Por exemplo, em agosto de 2000 a FUNCEFET celebrou convênio com a Escola Aeronáutica de Congonhas, instituição privada, que previa o oferecimento pelo CEFET-PR de um Curso de Tecnologia em Mecânica, modalidade Gestão da Manutenção Aeronáutica. Os alunos do referido curso pagariam uma mensalidade, de forma que se constituiria no CEFET-PR, instituição pública, a realização de um curso regular de graduação em nível superior pago. A ação do movimento estudantil e do movimento docente da instituição impediu tal intento, o que resultou inclusive em processos administrativos e disciplinares movidos pela Direção Geral do CEFET-PR contra diretores do SINDOCEFET-PR e do Diretório Central dos Estudantes do CEFET-PR e do Grêmio Estudantil César Lates.

CONCLUSÃO

Mediante a análise da legislação específica bem como da influência de documentos produzidos por organismos internacionais sobre política educacional, buscamos evidenciar as articulações entre a reforma da Educação Profissional dos anos noventa, o processo de reforma do Estado brasileiro e as transformações das relações sociais capitalistas no contexto da globalização.

A análise documental revelou uma característica específica do processo de reforma como um tipo particular de política educativa: a de expressar-se por um marco legal, normativo e institucional que prescreve e conduz a transformações substanciais das instituições escolares, constituindo-se num elemento distintivo da reforma educativa em relação às outras inovações ou mudanças que ocorrem nas unidades ou redes de ensino. Também permitiu evidenciar que a definição e a implementação do marco legal estão sujeitas a influências externas e internas que medeiam o processo, determinando diferenças entre o que é concebido, legislado e efetivamente implementado.

Sob o argumento da modernização, elevação da produtividade do trabalho e competitividade nacional, diversos organismos internacionais formularam políticas educacionais com pretensão caráter universal. Analisamos documentos produzidos pelo Banco Mundial, BID e pela CEPAL. As idéias centrais desses documentos apontam a educação como determinante do progresso técnico, fator de desenvolvimento econômico, de mobilidade social e de alívio da pobreza, apresentando-a associada à idéia de progresso social. Nesses documentos as reformas são abordadas como programas técnicos, racionais, voltados à eficiência e gestão, constituindo-se, portanto, como políticas públicas que têm em mira a desvinculação da noção de política com a idéia de transformação social.

A proposta educacional dos organismos internacionais considera que educação, desenvolvimento e mobilidade social formam uma “feliz aliança”, capaz

de retirar os países de baixa e média renda da condição de atraso, atribuída às deficiências e iniquidade de seus sistemas educacionais. Efetivamente, o argumento tem o papel nitidamente ideológico cuja finalidade é a ocultação, tanto das fontes de subdesenvolvimento, desemprego e pobreza dos países periféricos, quanto dos interesses dos países centrais.

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

Nossa análise constatou a influência direta do Banco, seja na concepção da política educacional, seja na definição prévia dos termos e disposições das medidas legais que balizam a reforma, seja nos critérios que deveriam ser seguidos pelas instituições educacionais que pleiteassem os recursos financeiros.

A implementação da educação profissional de nível básico, técnico e tecnológico – de acordo com o disposto no Decreto n. 2208/97, na Portaria MEC n. 646/97, na Medida Provisória n. 1.548-28 que enseja a expansão privada da educação profissional mediante transferência e gestão de recursos públicos, e nos critérios de utilização dos recursos do PROEP – está produzindo mudanças substanciais, com efeitos desestruturadores sobre as escolas técnicas federais e CEFET.

Os cursos de educação profissional de nível básico dispensam escolaridade prévia e, nesse sentido, acabam por cumprir uma função alternativa ou substituta à escolarização regular. Essa política de natureza compensatória pode contribuir para a efetivação da terminalidade escolar ao nível das séries iniciais da educação fundamental, ou mesmo à renúncia à educação formal, a amplas parcelas da

população. Ademais, as escolas técnicas federais, agrotécnicas e CEFET estão sendo obrigadas a deslocar sua atuação para a esfera das políticas de geração de emprego e renda, mediante a oferta de aprendizagem profissional e qualificação básica, modalidade tradicionalmente assumida pelo setor privado, sobretudo, pelo Sistema S. Nesse sentido, a reforma promove um desvio de funções, que se traduz na natureza ambígua assumida pela instituição ao tentar compatibilizar o público e o privado.

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

A análise dos critérios relativos à utilização dos recursos do PROEP pelas instituições de educação profissional revelou que os mesmos – muito mais que parâmetros técnicos ou mais especificamente indicadores de desempenho financeiro – representam condicionantes da implementação de um determinado modelo de política educacional, em que se destacam como diretrizes fundamentais a separação entre o ensino regular e a educação profissional e a orientação estritamente econômica desta última, segundo um modelo de oferta, gestão e financiamento privado, regulado pelos mecanismos de mercado.

Considerando que existe um processo de mediações que define a aplicação da reforma educacional em função das dinâmicas de aceitação e resistências internas e externas em cada instituição, a pesquisa aprofundou o estudo sobre a realidade do CEFET-PR. Nesse sentido, a pesquisa buscou articular a análise dos aspectos macro e microsociológicos, levando em consideração o relacionamento dinâmico deste dois planos de análise.

A pesquisa evidenciou que o processo de implantação da reforma educacional no CEFET-PR ocorreu sob tensão que envolveu, principalmente, a

direção da instituição e seu corpo docente e discente. Enquanto a primeira adotou uma estratégia de adesão negociada aos princípios e diretrizes da reforma, professores e estudantes opuseram-se à mesma.

A implantação da reforma no CEFET-PR provocou a extinção dos cursos técnicos de nível médio, a implantação de cursos superiores de tecnologia e o incremento da oferta de cursos extraordinários pagos.

Uma das primeiras conseqüências de extinção dos cursos técnicos foi a desativação do PRÓ-TÉCNICO, ocorrida ainda em 1997, resultando numa redução da possibilidade, oferecida pelo referido programa, de ingresso de alunos de baixa renda nos cursos técnicos do CEFET-PR. Da mesma forma, o ensino médio de caráter não profissionalizante, criado em 1998, dificultou ainda mais o acesso desses alunos, uma vez que enquanto os cursos técnicos de nível médio (opção Integrada) extintos eram oferecidos nos turnos diurno e noturno, o novo ensino médio só foi oferecido no turno diurno. Ademais, de acordo com os dados levantados na pesquisa, a significativa redução de vagas provocou uma elevação da concorrência no exame de seleção ao ingresso. Esses fatores, aos quais se deve acrescentar o crescimento da demanda por vagas no ensino médio, acabaram por favorecer o ingresso de alunos de média renda e, dessa forma, contraditoriamente, contribuíram para agravar um dos problemas que o discurso da reforma prometia superar. Ressalte-se, portanto, que se a reforma logrou a consecução de seu objetivo, ou seja, a separação entre ensino técnico e educação regular, duas promessas foram negadas: o combate ao que o MEC designava de “elitização” das escolas técnicas e CEFET e a ampliação da oferta da educação profissional de nível técnico. A primeira agravou-se e a segunda foi reduzida, fortalecendo a rede privada.

A pesquisa evidenciou que a implantação dos cursos superiores de tecnologia, modalidade priorizada na reforma, não constitui uma novidade na história das Escolas Técnicas Federais e CEFET. No CEFET-PR, no último quarto do século XX, a instituição empreendeu duas experiências, que foram abandonadas

mediante a extinção dos cursos de curta duração e de sua conversão para cursos de duração plena. A reforma representa, portanto, a terceira tentativa realizada pela instituição de constituir um modelo alternativo ao ensino superior universitário. A orientação de realizar educação profissional na modalidade de ensino superior técnico não universitário (ESTNU) vem sendo defendida pelos organismos internacionais como uma alternativa viável para a expansão da educação superior na América Latina. Desse modo, os cursos superiores de tecnologia ofertados pelo CEFET-PR, foram concebidos para serem baratos, breves, flexíveis, adaptáveis às flutuações do mercado e às demandas dos setores empresariais.

No contexto de implantação dos cursos superiores de tecnologia do CEFET-PR, a direção apresentou a proposta de transformação da instituição em “universidade tecnológica”, que tinha dupla finalidade: a construção do consenso interno e a defesa da instituição frente às medidas reformadoras que limitavam sua autonomia. O alcance do *status* de universidade era apresentado como desafio de inovação e empreendedorismo e justificativa ao abandono do ensino técnico de nível médio. Por outro lado, a defesa da autonomia visava manter a instituição no âmbito de competências da Secretaria de Educação Superior do MEC. No entanto, nem a instituição foi transformada em universidade, nem tampouco tal iniciativa impediu que ela fosse deslocada, como os demais CEFET, para a competência da Secretaria de Educação Média e Tecnológica do MEC, onde se localiza a educação profissional de nível tecnológico, modalidade que contempla os cursos superiores de tecnologia.

O modelo de curso superior adotado pelo CEFET-PR, após a reforma, tem duração de seis a oito semestres letivos e estrutura curricular formada por dois ciclos distintos e verticalizados. Há uma saída obrigatória ao término do primeiro ciclo, uma vez que a quantidade de vagas ao segundo é pré-estabelecida e da ordem de metade das oferecidas para ingresso no curso. Instaura-se uma dinâmica de concorrência interna, pois o caráter excludente da estrutura do curso, assim como os critérios de seleção interna para admissão ao ciclo final, contribuem para produzir uma segmentação intrínseca ao processo de diversificação do ensino superior

oferecido pelo CEFET-PR. Aos que obrigatoriamente sairão na metade do curso é oferecido um diploma de Curso Superior de Formação Específica, equivalente ao de curso seqüencial. Os que concluem o segundo ciclo são diplomados como Tecnólogos.

A implantação dos cursos de tecnologia tem se deparado com problemas, sobretudo de aceitação social dos referidos cursos e a habilitação dos futuros profissionais. Os primeiros resultados indicam que é baixa a procura por estes cursos, comparativamente à grande concorrência nos cursos de ensino superior de duração plena, oferecidos pela mesma instituição, na mesma área profissional e no mesmo exame vestibular. Resulta insuficiente a argumentação dos reformadores de que estes cursos – por sua concepção flexível, calcados nas demandas imediatas do mercado de trabalho, de curta duração e com saídas intermediárias – seriam mais adequados aos anseios dos estudantes. Os dados levantados nesta pesquisa indicam o contrário, evidenciando que outros fatores exercem maior poder persuasivo sobre os estudantes frente às suas opções de ingresso no ensino superior. Dentre eles, a insegurança da conclusão do curso de tecnologia ante sua estrutura interna na forma de funil redutor, a possibilidade concreta de restrições à habilitação profissional de tecnólogo, a expectativa de ampliação das possibilidades de emprego e de aceder a níveis salariais mais elevados na condição de graduado pleno do que como egresso de curso de curta duração.

Os problemas enfrentados pelos cursos superiores de tecnologia se evidenciam quando se analisa a evolução decrescente da oferta de vagas, com uma queda de 25% entre 1999 e 2001. Aqui, mais uma vez, a previsão de ampliação da cobertura da educação profissional foi contrariada.

Constatou-se que o CEFET-PR concedeu prioridade à sua interação com os setores empresariais, mediante a ampliação da oferta de cursos extraordinários. Os dados indicam que, a partir de 1999, quando se completa a implantação das novas modalidades de cursos do CEFET-PR, enquanto caía a oferta de cursos regulares (públicos), subia significativamente a dos cursos extraordinários (pagos). As

tendências contrárias evidenciam a mudança de foco da instituição – de cursos regulares para educação profissional não formal – e a natureza ambígua da instituição – expressa no deslocamento progressivo de sua atuação, reduzindo a oferta pública e privilegiando a privada.

A prioridade conferida à oferta privada e paga em detrimento da oferta pública e gratuita parece evidenciar um dos objetivos não explícitos nos textos da reforma: a progressiva privatização das escolas técnicas federais e CEFET. Conforme nossa análise, a estratégia de privatização tem se dado por duas vias complementares: a cobrança pelos serviços educacionais, inserindo-se a instituição pública no chamado mercado da educação ou formação profissional; a privatização da produção do conhecimento, na medida em que o conteúdo da oferta é definido a partir das prioridades empresariais. A reforma da educação profissional no CEFET-PR aponta, portanto, para a mudança de seu perfil institucional, transformando-se progressivamente de instituição educacional em empresa de formação, inserida no mercado de educação profissional.

Portanto, concluímos que a reforma da educação profissional, sob o argumento da expansão, diversificação e flexibilização da oferta educacional, contribui para: promover modalidades de educação não formal, alternativas ou substitutas da educação básica; incrementar a segmentação social dos sistemas educativos nacionais, oferecendo ensino técnico e tecnológico, separados e alternativos ao ensino regular de nível médio e ao ensino superior; e estabelecer uma situação de ambigüidade na qual a instituição pública reduz sua oferta de educação regular e incrementa sua ação em atividades extraordinárias, pagas, como estratégia de auto-sustentação financeira.

Em síntese, a análise evidenciou que a reforma da educação profissional se constitui em uma estratégia de utilização de recursos públicos para a desestruturação e empresariamento da instituição pública e para a promoção do mercado privado de educação profissional.

DOCUMENTOS

ABETI, ADCEFET-MG et al. **Manifesto: Educação profissional – Em defesa do ensino técnico / tecnológico e da cidadania**. Audiência Pública da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Belo Horizonte, 25.05.1996.

ADCEFET-RJ. **As transformações impostas pelo Decreto 2.208/97 no CEFET-RJ**. Rio de Janeiro, 2001.

BANCO MUNDIAL. *Brazil: issues in secondary education. Report no. 7723 BR. Latin American and Caribbean Regional Office, 1989 (mimeo).*

_____. *The dividends of learning*. Washington, 1990.

_____. *Adjustment in África*. Oxford University Press, Washington, 1994.

_____. *Prioridades y estrategias para la educación. Estudio sectorial del Banco Mundial*. Washington., 1995. /

_____. *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza*. Washington, 2000. Disponível em [http:// www.bancomundial.com](http://www.bancomundial.com). Acesso em 15.06.2000.

BID. *Capacitación profesional y técnica: una estrategia del BID*. Washington, 2001.

_____. **Contrato n. 1052 – OCBR. Programa de Reforma de la educación profesional**. Washington, 2000a. Disponível em www.iadb.org, acesso em 15.12.2000.

_____. *Reforma de la educación primaria y secundaria en America Latina y Caribe: documento de estrategia*. Washington, 2000b.

_____. **Contrato n. 950 – OCBR. Programa de Mejoramiento de la Educación Secundaria en el Estado de Paraná**. Washington, 2000c. Disponível em www.iadb.org. Acesso em 1.12.2000.

_____. *Reforma del sector de educación profesional – Brasil*. Washington, 1997.

BIRD. FMI. *Fund supported adjustment programs and the poor. Finance and Development. Washington, 1988.*

BRASIL. Leis, Decretos. Decreto 1.606, de 29 de dezembro de 1906. **Coleção de Leis dos Estados Unidos do Brasil – 1906**, Rio de Janeiro, v.1. p. 114-116, 1907. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio.

_____. Leis, Decretos. **Decreto 7.566**, de 23 de setembro de 1909.

_____. Leis, Decretos. Decreto 24.558, de 03 de março de 1934. **Coleção de leis dos Estados Unidos do Brasil – 1934**, Rio de Janeiro, v.4, 1ª. parte, p. 346-350, 1936. Transforma a Inspetoria do Ensino Profissional Técnico em Superintendência do Ensino Industrial e dá outras providências.

_____. Leis, Decretos. Decreto-Lei 4.073, de 30 de janeiro de 1942. **Coleção de Leis dos Estados Unidos do Brasil – 1942**, Rio de Janeiro, v.1., p. 100-117, 1942a. Lei Orgânica do Ensino Industrial.

_____. Leis, Decretos. Decreto-Lei 4.127 de 25 de fevereiro de 1942. **Coleção de Leis dos Estados Unidos do Brasil – 1942**, Rio de Janeiro, v.1., p. 231-32, 1942b. Estabelece as bases de organização da rede federal de estabelecimentos de ensino industrial.

_____. Decreto-Lei n.º 4.244 de 1942. **Coleção de Leis dos Estados Unidos do Brasil – 1942**. Estabelece as Leis Orgânicas do Ensino Secundário, Rio de Janeiro, 1942c..

_____. **Decreto-Lei n.º 6.141 de 1943**. Estabelece as Leis Orgânicas do Ensino Comercial, Rio de Janeiro, 1943a.

_____. Constituição (1937). **Constituição e leis constitucionais**. Rio de Janeiro, Z. Valverde, 1943b.

_____. **Decreto-Lei n.º 8.529 de 1946**. Estabelece as Leis Orgânicas do Ensino Primário. Rio de Janeiro, 1946a.

- _____. **Decreto-Lei n.º 8.530 de 1946.** Estabelece as Leis Orgânicas do Ensino Normal. Rio de Janeiro, 1946b.
- _____. **Decreto-Lei n.º 9.613 de 1946.** Estabelece as Leis Orgânicas do Ensino do Ensino Agrícola. Rio de Janeiro, 1946c
- _____. Leis, Decretos. Lei n. 3.552, de 16 de fevereiro de 1959. **Coleção de Leis dos Estados Unidos do Brasil – 1959**, Rio de Janeiro, 1959a.
- _____. Leis, Decretos. Decreto n. 47.038, de 16 de outubro de 1959. **Coleção de Leis dos Estados Unidos do Brasil – 1959**, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1959b.
- _____. Lei n. 4.024 de 20 de dezembro de 1961. **Documenta**, Rio de Janeiro. Fixa diretrizes e bases para a educação nacional.
- _____. Leis, Decretos. Lei n. 5.540, de 28.11.68. **Documenta**. Rio de Janeiro, n. 94, p. 112, nov. 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média e dá outras providências.
- _____. Leis, Decretos. Decreto-Lei n. 547, de 18 de abril de 1969. Autoriza a organização e o funcionamento de cursos profissionais superiores de curta duração. In: **Lex – coletânea de legislação – legislação federal e marginalia**, São Paulo, Lex Ed., Ano XXXIII, 1969a, p. 458.
- _____. Leis, Decretos. **Decreto-Lei n. 796**, de 27 de agosto de 1969. Brasília, 1969b.
- _____. Leis, Decretos. Lei n. 5.692, 11 de agosto de 1971. **Documenta**, Rio de Janeiro, n. 129, p. 400-416, ago. 1971. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus.
- _____. Leis, Decretos. Lei n. 6.545, de 30 de junho de 1978. **Documenta**, Brasília, n. 213, ago. 1978, p. 459. Cria os Centros federais de Educação Tecnológica de Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro.
- _____. Leis e Decretos. **Decreto Federal n. 75.781/75**. Brasília, 1975.
- _____. Lei n. 7.044 de 18 de dezembro de 1982. **Documenta**, Brasília. Altera dispositivos da Lei 5692/71. Brasília, 1982.

_____. Leis, Decretos. **Decreto n. 87.310, de 21.06.1982.** Regulamenta os Centros Federais de Educação Tecnológica de Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro. Brasília, 1982.

_____. **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – 1986-1989.** Brasília, jun./ 1986.

_____. Lei n. 7.863, de 31.10.89. **Cria o Centro Federal de Educação Tecnológica do Maranhão.** Brasília, 1989.

_____. Leis, Decretos. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, v. 134, n. 248, p. 27833-27841, 23.dez.1996. Seção I. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. Leis, Decretos. Decreto n. 2.208, de 17 de abril de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, v. 135, n. 74, p. 7760-7761, 18 abr. 1997a. Seção I. Regulamenta o parágrafo 2 do art. 36 e os art. 30 a 42 da Lei n. 9.394 de 20.12.1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. **Medida Provisória n. 1548-28 de 14/03/97.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências, Brasília, 1997b.

_____. **Lei Federal n. 9649**, de 27 de maio de 1998. Brasília, 1998.

_____. **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – 1986-1989.** Brasília, jun./ 1986.

_____. **Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade.** Brasília, 1990.

_____. Lei n. 8.711 de 26.09.1993. **Cria o Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia.** Brasília, 1993.

_____. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 25. Ed. atual e ampl. São Paulo, Saraiva, 2000.

_____. CONGRESSO NACIONAL. **Projeto de Lei n. 1603/96**. Brasília, 1996. Dispõe sobre Educação Profissional, a organização da Rede Federal de Educação Profissional e dá outras providências.

_____. **Projeto de Lei n. 4.173/98**. Institui o Plano Nacional de Educação. Brasília, 1998.

BRASIL. MARE. Organizações Sociais. In: **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Caderno 2, Brasília, MARE, 1997.

BRASIL. MEC. **Sinopse estatística do ensino médio**. Rio de Janeiro, Serviço de Estatística do Ensino Médio, 1958-1962.

_____. **Portaria n. 83**, de 09.08.76. Cria grupo de trabalho para proceder à reformulação do projeto dos centros de engenharia. Brasília, 1976a.

_____. **Resolução n. 48/76**. Consubstancia a nova concepção de ensino de engenharia. Brasília, 1976b.

_____. **Portaria MEC/SESU n. 68**, de 15.05.86. Brasília, 1986a.

_____. **Programa de melhoria e expansão do ensino técnico – relatório anual**. SESG, Brasília, 1986b.

_____. **Ações 85/90**. Brasília, jan. 1990.

_____. **Portaria Ministerial n. 067**, de 26.11.91. Cria comissão para avaliar os CEFET. Brasília, 1991.

_____. **Plano de Ação**. Brasília, 1992a.

_____. **Portaria Ministerial n. 1753**, de 25.11.92. Brasília, 1992b.

_____. **Minuta de Projeto de lei que dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências**. Brasília, 1993.

_____. **Planejamento Político-Estratégico 1995-1998**. Brasília, 1995.

_____. **Exposição de Motivos de 04.02.96**. Brasília, 1996a.

_____. **Exposição de Motivos n. 37 de 04 de março de 1996 do Sr. Ministro de Estado da Educação e do Desporto.** Brasília, 1996b.

_____. **Portaria MEC n. 646 de 14/05/97.** Regulamenta a implantação do disposto nos artigos 39 a 42 da Lei n. 9394/96 e do Decreto n. 2208/97 e dá outras providências. Brasília, 1997a.

_____. **A reforma do ensino técnico.** Brasília, 1997b.

_____. **Exposição de Motivos n. 86.** de 03 de abril de 1997, do Sr. Ministro de Estado da Educação e do Desporto. Brasília, 1997c.

_____. **Portaria MEC nº 1.005/97.** Estabelece o Programa de Reforma da Educação Profissional – PROEP. Brasília, 1997d.

_____. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional.** Brasília, 1998.

_____. **O PROEP.** Brasília, 2000a. Disponível em www.mec.gov.br. Acesso em 15.10.2000.

_____. **Censo escolar.** Brasília, 2000b. Disponível em <http://www.inep.gov.br/censo>. Acesso em 22.11.2000.

BRASIL. MEC/CFE. **Parecer n. 45/72,** de 14 de janeiro de 1972. Brasília, 1972.

_____. **Parecer n. 76/75,** de 23 de janeiro de 1975. Brasília, 1975.

_____. **Resolução n. 04/77.** Caracteriza a habilitação de engenheiro industrial. Brasília, 1977a.

_____. **Resolução n. 05/77.** Extingue o curso de Engenharia de Operação. **Documenta,** Brasília, 1977b.

_____. **Resolução n. 48/76.** Consubstancia a nova concepção de ensino de engenharia. Brasília, 1976.

_____. MEC/CNE. **Parecer CNE/CEB n. 5/97,** Brasília, 1997a.

_____. **Parecer CNE/CEB n. 17/97,** Brasília, 1997b.

_____. **Parecer n. CEB 15/98 de 01.06.98**, Brasília, 1998a.

_____. **Parecer n. CES 968/98 de 17.12.98**, Brasília, 1998b.

_____. **Resolução n. 01/99**, Brasília, 1999a.

_____. **Resolução n. 04/99**, Brasília, 1999b.

_____. **Parecer CEB n. 16/19**, Brasília, 1999c.

BRASIL. MEC/DAU. **Relatório: reunião dos coordenadores dos cursos para formação de tecnólogos na área de ciências agrárias**. Brasília, 1978a.

_____. **Relatório: reunião dos coordenadores dos cursos para formação de tecnólogos em processamento de dados**. Brasília, 1978b.

_____. **Relatório: reunião dos coordenadores dos cursos para formação de tecnólogos na área de construções civis, saneamento básico, mecânica, elétrica e química industrial**. Brasília, 1978c.

BRASIL. MEC / MEFP / SCT-PR. **Portaria Interministerial n. 122**, de 27 de março de 1991, Brasília, 1991.

BRASIL. MEC/MTb. **Política para a educação profissional: cooperação MTb/MEC. 6ª versão preliminar**. Brasília, 15.12.1995.

_____. **Reforma do ensino técnico**. Brasília, 1996.

_____. **Portaria Interministerial MEC/MTb n. 1.018**, de 11 de setembro de 1997. Cria o Conselho Diretor do Programa de Reforma da Educação Profissional – PROEP. Brasília, 1997.

BRASIL. MEC / SEMTEC. **Avaliação dos CEFETs**. Brasília, 1992a.

_____. **Portaria n. 661**, de 30.11.92. Brasília, 1992b.

_____. **Educação média e tecnológica – fundamentos, diretrizes e linhas de ação**. Brasília, 1994.

_____. **Anteprojeto de Lei que dispõe Educação Profissional, a organização da Rede Federal de Educação Profissional e dá outras providências.** Brasília, 1996.

_____. **PROEP - Programa de Reforma da Educação Profissional: orientação às IFETs para a preparação do Plano de Implantação da Reforma.** Brasília, SEMTEC, 1997.

_____. **Regulamento operativo – PROEP.** Brasília, 1998. Disponível em www.mec.gov.br. Acesso em 10.11.1998.

_____. **Plano de Implantação da Reforma (PIR).** Acesso das instituições federais a recursos do PROEP. Brasília, 2000. Disponível em www.mec.gov.br/semtec. Acesso em 15.12.2000.

_____. **PROEP - Relação de Projetos Escolares por Unidade da Federação.** Brasília, 2001a. Disponível em www.mec.gov.br/semtec. Acesso em 15.12.2001.

_____. **Instituições Federais de Educação Tecnológica.** Brasília, 2001b. Disponível em www.mec.gov.br/semtec. Acesso em 29.08.2001.

_____. **Segmento comunitário.** Brasília, 2001c. Disponível em www.mec.gov.br. Acesso em 15.12.2001.

BRASIL. MEC/ SENETE. **O Sistema Nacional de Educação Tecnológica.** Brasília, 1991.

BRASIL. MEC/SEDIAE/SEEC. **Desenvolvimento da Educação no Brasil.** Brasília, 1996.

BRASIL. MICT/MEC/MCT/MTb. **Questões críticas da educação brasileira.** Brasília, 1995.

BRASIL. MTb/SEFOR. **Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado.** Brasília, 1995.

_____. **PLANFOR 1996-99.** Planos Estaduais de Qualificação, Parcerias Nacionais e Regionais: Avaliação Gerencial 1996. Brasília, maio 1996.

BRASIL. MTE/SEFOR. PLANFOR – Plano nacional de qualificação do trabalhador – avaliação gerencial 1995/1998: balanço de um projeto para o desenvolvimento autosustentado. Brasília, 1999.

BRASIL. SEPLAN/MINISTERIO DA FAZENDA. Diretrizes de ação governamental. Brasília, 1993.

CEFET-PR. Situação Escolar do CEFET-PR. COFIP/DIVOE – CEFET-PR, Anos 1994 a 2001.

_____. **Relatório Anual do NUCE – CEFET-PR, Anos 1994 a 2001.**

_____. **Memo. 022/96-GADIR, de 15 de março de 1996.** Curitiba, 1996a.

_____. **Memo. 71/96-DIREN, de 18 de abril de 1996.** Curitiba, 1996b.

_____. **Ofício n. 030/96-GADIR de 01 de março de 1996.** Assunto: Documento (encaminha). Curitiba, 1996c.

_____. **Ofício n. 10/96-GADIR de 06 de fevereiro de 1996.** Assunto: Solicitação de Esclarecimentos. Curitiba, 1996d.

_____. **Informativo n. 05 de 25/03 a 31/03/96.** Curitiba, Setor de Comunicação Social, 1996e.

_____. **Universidade Tecnológica Federal do Paraná - PROJETO.** Curitiba, CEFET-PR, mimeo, 1998a.

_____. **Aspectos Gerais dos Novos Cursos Superiores de Tecnologia do CEFET-PR.** Curitiba, CEFET-PR, 1998b.

_____. **Edital de Abertura e Instruções para as inscrições – Edital No. 16/98.** Curitiba, CEFET-PR, 1998c.

_____. **Grade Curricular do Curso Superior de Tecnologia em Eletrotécnica Modalidade: Gestão Comercial.** Curitiba, CEFET-PR, 1998d.

_____. **Organização Didático-Pedagógica dos Cursos Superiores de Tecnologia do CEFET-PR.** Curitiba, CEFET-PR, 1999a.

- _____. **Processo n. 11/99.** Enquadramento do 1º ciclo dos cursos superiores de tecnologia como cursos seqüenciais, no espírito da LDB em seu art. 44, inciso I e da resolução n. 01/99 da Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação. Curitiba, 1999b.
- _____. **CEFET 90 anos.** Edição comemorativa. 23 de Setembro de 1999. Curitiba, 1999c.
- _____. **Cursos superiores de tecnologia.** O desafio de uma nova proposta. Curitiba, 2000a.
- _____. **Ofício Circular n. 001/00 – DIRCT.** Curitiba, 2000b.
- _____. **CEFET-PR: Planejamento estratégico do CEFET-PR.** Curitiba, 2001.
- CEFET-PR JORNAL. Mensagem do Diretor-geral à comunidade a respeito das mudanças decorrentes da nova Lei de Diretrizes e bases da Educação.** Curitiba, n. 12, novembro/1997, p. 15.
- CEFET-PR NOTÍCIAS. Paulo Renato inaugura ampliação da unidade.** Ed. n.17, p. 9, Curitiba, 14.08.2001.
- CEPAL/UNESCO. Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade.** Brasília, IPEA/CEPAL/INEP, 1995.
- _____. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad.* Santiago de Chile, 1992.
- CNI. Competitividade: proposta dos empresários para a melhoria da qualidade da educação.** Rio de Janeiro, 1996.
- _____. **Educação básica e formação profissional: uma visão dos empresários.** Salvador, 1993.
- CONDITEC. CONCEFET. Ofício n. 001/96/CONDITEC/CONCEFET.** Encaminha versão proposta pelo CONDITEC e CONCEFET para o projeto de Lei n. 1603/96. Brasília, abril, 1996.

CONED. **Carta de Belo Horizonte**. I Congresso Nacional de Educação. Belo Horizonte, 3 de agosto, 1996.

CUT. **5º Congresso Nacional da CUT**. Resoluções. São Paulo, 1994.

_____. Resoluções da 7ª Plenária Nacional Zumbi dos Palmares. In: **InformaCUT**, n. 257, São Paulo, 1995.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. **Lei de diretrizes e bases da educação nacional**. Avaliação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Belo Horizonte, 1997.

NAÇÕES UNIDAS. *Children and development in the 1990s: a UNICEF sourcebook on the occasion of the World Summit for Children*. New York, United Nations, 1990.

OIT. *El empleo en el mundo*. Ginebra, 2000.

SINASEFE. **Em defesa da educação tecnológica, pública, gratuita e de qualidade, frente ao anteprojeto do governo que dispõe sobre a educação Profissional**. Brasília, 1996.

SINDCEFET-MG. SINDOCEFET-PR. **Um novo modelo para os CEFETs**. Belo Horizonte, 1999.

SINDOCEFET-PR. **Análise do projeto de lei da educação profissional**. Curitiba, 1996a.

_____. **Posicionamento da SINDOCEFET-PR sobre o PL 1.603/96**. Audiência Pública da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, de 24/05/96. Curitiba, 1996b.

_____. ANDES-SN. **A verdade sobre a reforma da educação profissional**. Curitiba, 1998a.

_____. **Transformação do CEFET-PR em Universidade Federal Tecnológica do Paraná**. Curitiba, 1998b.

_____. **Educação profissional: tendências e desafios**. Curitiba, 1999.

SINDOCEFET. GECEL. **Ofício n. 47/97**, de 22 de agosto de 1997. Curitiba, 1997.

UNESCO. *Hacia una nueva etapa de desarrollo educativo*. Santiago de Chile, 1993.

_____. *Educação: Um tesouro a descobrir*. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo, Cortez, 1999.

UNICEF. Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. **Conferência Mundial sobre Educação para Todos**. Jomtien, 5 a 9 de março de 1990. Brasília, 1991.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGLIETTA, M. *Regulación y crisis del capitalismo*. México, Siglo XXI, 1988.
- AMIN, S. *El capitalismo en la era de la globalización*. Barcelona, Paidós, 1999.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, P. (org). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo, Paz e Terra, 1995, p. 9 - 23.
- ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo, Cortez, 1997.
- _____. **Classe operária, sindicatos e partido no Brasil: da Revolução de 30 até a Aliança Nacional Libertadora**. São Paulo, Cortez Editora, 1988.
- _____. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo, Boitempo Editorial, 1999.
- ARRIGHI, G. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. São Paulo, UNESP, 1996.
- _____. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis, Vozes, 1997.
- _____. *Las expansiones financieras en su perspectiva histórica mundial: réplica a R. Pollin*. In. *New Left Review*, No. 5, nov./dec., Ed. Akal, Madrid, 2000, p. 137-142.
- BALTAR, P. et al. Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. (org) et al. **O mundo do trabalho - crise e mudança no final do século**. São Paulo, Scritta, 1994, p. 87 - 108.
- BASTOS, J. A. **Cursos superiores de tecnologia: avaliação e perspectivas de um modelo de educação técnico profissional**. Brasília, SENETE – MEC, 1991.

- _____. Os Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs: núcleos de inovação tecnológica. **Revista Educação & Tecnologia**, Ano 1, No. 2, Curitiba, CEFET-PR, dezembro/1997, p. 48-72.
- _____. Os centros federais de educação tecnológica. In: _____(org.). **Tecnologia & Interação**: publicação do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia – PPGTE/CEFET-PR, Curitiba, 1998, p. 153-174.
- BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas da América Latina. São Paulo, In: _____.(org.) **Em defesa do interesse nacional - desinformação e alienação do patrimônio público**. São Paulo, Paz e Terra, 1994.
- BAUDRILLARD, J. *The perfect crime*. N. York, London. Verso, 1996.
- BECK, U. *Un nuevo mundo feliz: la precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona, Paidós, 2000.
- BECKER, G. *Inversiones en capital humano y salarios*. [extratos dos cap. 1 e 2 de Human Capital, 2^a ed. Columbia University Press, 1975]. In: TOHARIA, L.(introd. e comp.). *El mundo del trabajo: teorías y aplicaciones*. Madrid, Alianza Editorial, 1983, p.39-63.
- BELL, D. **O advento da sociedade pós-industrial**. Rio de Janeiro, Cultrix, 1973.
- BELLUZZO, L. A questão da globalização. In: FIORI, J., LOURENÇO, M. e NORONHA, J. (orgs.). **Globalização: o fato e o mito**. Rio de Janeiro, EdUERJ, 1998, p. 123-130.
- BERNSTEIN, B. *La estructura del discurso pedagógico*. Madrid, Morata, 1993.
- _____. *Pedagogy, symbolic control and identity*. Londres, Taylor & Francis, 1996.
- BLACKBURN, S. **Dicionário oxford de filosofia**. Rio de Janeiro ,Jorge Zahar Ed., 1997.
- BONAL, X. *La sociología de la política educativa: aportaciones al estudio de los procesos de cambio*. In: *Revista de Educación*, n. 317, Madrid, INCE, 1998a, p. 185-202.

- _____. *Sociología de la educación. Una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas*. Barcelona, Editorial Paidós, 1998b.
- BOURDIEU, P. e PASSERON, J. **A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino**. Rio de Janeiro, F. Alves Editora, 1975.
- BOWLES, S. y GINTIS, H. *El problema de la teoría del capital humano: una crítica marxista*. In: *Educación y Sociedad*, No. 1, Madrid, 1983a, p. 197-206.
- _____. *La educación como escenario de las contradicciones en la reproducción de la relación capital-trabajo*. In: *Educación y Sociedad*, No. 2, Madrid, 1983b, p. 7-23.
- BRAUDEL, F. **História e Ciências Sociais**. Lisboa, Editorial Presença, 1972.
- _____. *The wheels of commerce*. Nova York, Harper & Row, 1982.
- CAMPELLO, A. M. Acesso e permanência de alunos de escolas públicas nos cursos técnicos do CEFET-RJ. In: **Boletim Técnico do SENAC**, v. 25, n. 3, set./dezembro, 1999.
- CAMPOS, F. **O Estado Nacional**. Rio de Janeiro, D.M.P., 1938.
- CAMPOS, R., LIMA FILHO, D., SHIROMA, E. **Reflexões sobre a arquitetura dos documentos dos organismos multilaterais**. In: 22^a. Reunião Anual da ANPEd, 1999, Caxambu. *Diversidade e Desigualdade: Desafios para a Educação na Fronteira do Século – Anais da 22^a. Reunião Anual da ANPEd, 1999*.
- CANCLINI, N. **Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade**. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- CANO, W. Industrialização, crise, ajuste e reestruturação: algumas questões sobre o emprego e suas repercussões sobre a distribuição de renda. In: OLIVEIRA, C. A. (org) et al. **O mundo do trabalho - crise e mudança no final do século**. São Paulo, Scritta, 1994, p. 589 - 603.
- CARDOSO, F. **Mãos à obra Brasil: proposta de governo**. Brasília, 1994.

- CARNOY, M. *Educación, economía y estado*. In: *Revista Educación y Sociedad*, n. 3, Madrid, Ed. Akal, 1985, p. 7-51.
- CARNOY, M. e LEVIN, H. *Educational reform and class conflict*. In: *Journal of Education*, 168, 1, 1986, p. 35-46.
- CASTILLO, J. *El trabajo del futuro*. Madrid, Editorial Complutense, 1999.
- CASTRO, C. O secundário: esquecido em um desvão do ensino? *Textos para discussão*. Brasília, MEC/INEP, v. 1, n. 2, abril 1997.
- CASTRO, C. e CARNOY, M. (orgs.). *Como anda a reforma da educação na América Latina?* Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1997.
- CASTRO, C. et al. *Las escuelas de secundaria en América Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo*. Washington, BID, 2000.
- CHASIN, J. Marx – Estatuto Ontológico e Resolução Metodológica (posfácio). In: TEIXEIRA, F. *Pensando com Marx: uma leitura crítico comentada de O Capital*. São Paulo, Ensaio, 1995, p. 335-537.
- CHENAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo, Xamã, 1996.
- _____. A fisionomia das crises no regime de acumulação sob dominância financeira. In: *Novos Estudos*, n. 52, São Paulo, CEBRAP, nov./1998, p. 21-53.
- CHOMSKY, N., DIETERICH, H. *A sociedade global: educação, mercado e democracia*. Blumenau, Ed. da FURB, 1999.
- CHOSSUDOVSKY, M. *A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. São Paulo, Editora Moderna, 1999.
- CIAVATTA, M. A fábula da Nova República: criação de duzentas escolas técnicas. *Cadernos CEDES*, São Paulo, n. 20, 1988.
- COMBLIN, J. *A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina*. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1980.

- CORRAGIO, J. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção. In: TOMMASI, L., WARDE, M. e HADDAD, S. (orgs). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo, Cortez, 1996, p. 75 - 123.
- CUNHA, L. A reforma da reforma da reforma. **Boletim de Documentação e Informação Técnica**, São Paulo, SENAC, maio de 1982.
- _____. As escolas de aprendizes artífices e a produção manufatureira. **Revista da Faculdade de Educação da UFF**. Niterói, v.10, n. 1, jan./jun., 1983, p. 53-59.
- _____. **Educação, estado e democracia no Brasil**. São Paulo, Cortez, 1991.
- _____. **Educação brasileira: projetos em disputa**. Lula x FHC na campanha eleitoral. São Paulo, Cortez, 1995.
- _____. **Ensino Médio e Ensino Profissional: da fusão à exclusão**. Mimeo, Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, 1997.
- _____. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. São Paulo, Editora UNESP, 2000.
- DALE, R. *The state and education policy*. London, Milton Keynes, Open University Press, 1989.
- _____. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. In: **Educação, sociedade e culturas**, n. 3, Lisboa, 1994.
- DE TOMMASI, L. Financiamento do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: DE TOMMASI, L., WARDE, M. e HADDAD, S (orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo, Cortez, 1996, p. 195-227.
- DELUIZ, N. **Projetos em disputa: empresários, trabalhadores e a formação profissional**. Rio de Janeiro, mimeo, 1997.
- DIAS, E. **A liberdade (im)possível na ordem do capital - Reestruturação produtiva e passivização**. Campinas, IFCH/UNICAMP, 1997.

DINIZ, E. e CAMARGO, A. (Org.). **Continuidade e mudança no Brasil da Nova República**. São Paulo, Vértice, Editora dos Tribunais, 1989.

DREIFUSS, R. e DULCI, O. As forças armadas e a política. In: SORJ, B. e ALMEIDA, M.(eds.). **Sociedade e política no Brasil pós-1964**. São Paulo, Editora Brasiliense, 1983.

DUMÉNIL, G e LÉVY, D. *Capital financiero y neoliberalismo: una análisis de clase*. In: GUERRERO, D. *Macroeconomía y crisis mundial*. Madrid, Ed. Trotta, 2000, p. 67-91.

ETFPR. **Edição comemorativa do 65º aniversário de fundação das Escolas Técnicas Federais**. Curitiba, 1974.

ETXEZARRETA, M. *La vulnerabilidad de los modelos económicos neoliberales*. In: GUERRERO, D. *Macroeconomía y crisis mundial*. Madrid, Ed.Trotta, 2000, p. 177-195.

FAUSTO, B. **A revolução de 1930 – historiografia e história**. São Paulo, Brasiliense, 1976.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.

FERNÁNDEZ ENGUITA, M. **A face oculta da escola: educação e trabalho no capitalismo**. Porto Alegre, Artes Médicas, 1989.

_____. *Juntos pero no revueltos: ensayos em torno a la reforma de la educación*. Madrid, Visor ediciones, 1990a.

_____. *La escuela a examen: un análisis sociológico para educadores y otras personas interesadas*. Madrid, Eudema, 1990b.

_____. **Trabalho, Escola e Ideologia**. Porto Alegre, Artes Médicas, 1993.

FERREIRA, A. Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**, 2ª edição, Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1986.

FERRETTI, C. Formação profissional e reforma do ensino técnico no Brasil: anos 90. **Educação & Sociedade**, n. 59. Campinas, CEDES, ano XVIII, ago. 1997.

_____. **Comentários sobre o documento das diretrizes curriculares para a educação profissional de nível técnico – MEC/CNE**. Texto para discussão no GT Trabalho e educação da ANPEd, 1999. Disponível em <http://www.fae.ufmg.gtte>. Acesso em 16.05.99.

_____. Mudanças em sistemas estaduais de ensino em face das reformas no ensino médio e no ensino técnico. **Educação & Sociedade**, n. 70. Campinas, CEDES, ano XXI, abr. 2000.

FERRETTI, C. e SILVA JÚNIOR, J. **Reformas educacionais e formação profissional no Brasil**. II CONED, Belo Horizonte, 1997

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

FIORI, J. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, Vozes, 1997.

_____. **Entrevista**. Jornal Folha de S. Paulo de 03.07.94, p. 10/5, 1994.

_____. **Brasil no espaço**. Petrópolis, Vozes, 2001.

FIORI, J., LOURENÇO, M. e NORONHA, J. (orgs.). **Globalização: o fato e o mito**. Rio de Janeiro, EdUERJ, 1998, p. 123-130.

FOLHA DE S. PAULO. **Programa vai dar incentivo ao ensino técnico**. Edição de 06 de janeiro de 1997a, p. 3-6.

_____. **País terá nova rede de ensino técnico**. Edição de 17 de fevereiro de 1997b.

_____. **Educar para empregar**. São Paulo, p. 1-2, de 12.01.1996a.

_____. Edição de 04 de março de 1996. São Paulo, 1996b.

FONSECA, C. **História do Ensino Industrial no Brasil**, v. 1 e 2. Rio de Janeiro, Escola Técnica Nacional, 1961.

FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional In: De TOMMASI, L., WARDE, M.J. &

HADDAD, S. (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo, Cortez, 1996, pp. 229-251.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. Rio de Janeiro, Artenova, 1977.

_____. **Liberdade de escolher**. O novo liberalismo econômico. Rio de Janeiro, Record, 1980.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva**. 4. ed. São Paulo, Cortez, 1993.

_____. A formação e profissionalização do educador: novos desafios. In: SILVA, T. T. e GENTILI, P. (org.). **Escola S.A. - quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília, CNTE, 1996a.

_____. **Educação e crise do capitalismo real**. São Paulo, Cortez, 1996b.

_____. **Formação técnico-profissional: avanço ou regressão ao dualismo, fragmentação e reducionismo economicista?** Belo Horizonte, II CONED (mimeo), 1997.

_____.(org.). **Educação e crise do trabalho**. Petrópolis, Vozes, 1998.

FRIGOTTO, G. e CIAVATTA, M. **Análise da expansão e melhoria do ensino técnico industrial no Brasil (1984-1990)**. Rio de Janeiro, UFF/INEP, 1991.

_____. (orgs.). **Teoria e educação no labirinto do capital**. Petrópolis, Vozes, 2001.

FUKUYAMA, F. *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona, Planeta, 1992.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo, Companhia Editora nacional, 1974.

_____. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1982.

_____. **O ABC da dívida externa**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

GARCIA, M. A. Reforma e Revolução / Reforma ou Revolução (discussão de um paradigma). **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v.10, n. 20, 1991, p. 9-38.

GAUDIN, T. (comp.), *2100: récit du prochain siècle*, Paris, Edition Payot, 1990.

GAZETA DO POVO. **Ensino profissionalizante terá US\$ 500 milhões**. Edição de 27.8.97, p. 13. Curitiba, 1997.

_____. **Ensino técnico enfrenta ameaça**. Edição de 17.03.96, p. 14. Curitiba, 1996a.

_____. **CEFET não vai extinguir cursos**. Edição de 24.03.1996, p. 15. Curitiba, 1996b.

_____. **Novo diretor do CEFET define prioridades**. Edição de 27.03.1996. p. 4, Curitiba, 1996c.

GENTILI, P. O discurso da qualidade como a nova retórica conservadora no campo educacional. In: SILVA, T.T. (org.) **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. Petrópolis, Vozes, 1994.

GENTILI, P. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis: Vozes, 1998a.

_____. **Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora**. In: FRIGOTTO, G. (org.) **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis, Vozes, 1998b.

GENTILI, P. e SILVA, T.. (org.). **Escola S.A. - quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília, CNTE, 1996.

GERMANO, J. **Estado militar e educação no Brasil**. São Paulo, Cortez, 1993.

GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo, Editora UNESP, 1991.

GIMENO SACRISTÁN, J. *Reformas educativas y reforma del currículo: anotaciones a partir de la experiencia española*. In: WARDE, M. J. (org.). **II Seminario Internacional. Novas políticas educacionais: críticas e perspectivas**. São Paulo, PUC, 1998a, p. 85-108.

_____. *Poderes inestables en educación*. Madrid, Editorial Morata, 1998b.

GÓMEZ-FABLING, C. *El BID y la educación superior no universitaria*. Documento apresentado ao Seminário *Nuevas opciones para la educación superior en Latinoamérica: La experiencia de los "Community Colleges"*. BID, Washington, 2000.

GORZ, A. *Métamorphose du travail*, Paris, Editions Galilée, 1988.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.

_____. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1984.

_____. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.

GUTIÉRREZ, J. *Globalización*. Disponível em <http://www.redem.buap.mx>. Acesso em 10.04.2001.

HAYEK, F. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1994.

HEGEL, G. *Fenomenologia del espíritu*. México. *Fondo de Cultura Económica*, 1966.

HIRST, P. Globalização: mito ou realidade. In: FIORI, J. LOURENÇO, M. e NORONHA, J. (orgs.). **Globalização: o fato e o mito**. Rio de Janeiro, EdUERJ, 1998, p. 101-120.

HIRST, P. e THOMPSON, G. **Globalização em questão**. Petrópolis, Vozes, 1998.

HOBSBAWM, E. **A era das revoluções**. São Paulo, UNESP, 1995a.

- _____. **A era dos extremos. O breve século XX (1914-1991).** São Paulo, Companhia das Letras, 1995b.
- HONDERICH, T. *El conservadurismo. Un análisis de la tradición anglosajona.* Barcelona, Península, 1993.
- IANNI, O. **Neoliberalismo e neosocialismo.** Campinas, IFCH / UNICAMP, 1996.
- IZQUIERDO, J. e PASTOR, F. *Orientaciones socioeconómicas de la política educativa en los países de la Unión Europea. Revista Anales de Pedagogia,* n. 14, Universidade de Murcia - Espanha, 1996, p. 145 - 156.
- JAMESON, F. **Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio.** São Paulo, Ática, 1997.
- _____. *Globalización y estrategia política.* In. *New Left Review*, No. 5, nov./dec. 2000, Ediciones Akal, Madrid, 2000, p. 5-22.
- JONHSON, A. G. **Dicionário de Sociologia: guia prático da linguagem sociológica.** Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 1997.
- JORNAL DE BRASÍLIA. **MEC pretende ampliar ensino técnico federal.** Edição de 24.08.95, Brasília, 1995.
- JORNAL DO ESTADO. **Entre o ensino superior e o médio.** Edição de 30.08.2001, Curitiba, 2001.
- JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO. **Ministério vai reformular escolas técnicas.** Edição de 24.08.95, São Paulo, 1995.
- _____. **Estrutura universitária deve ser mais flexível.** Edição de 24.01.99, S. Paulo, 1999.
- KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** São Paulo, Atlas, 1982.
- KHAN M. *The Macroeconomic effects of Fund Supported Adjustment Programs.* *IMF Staff Papers*, v. 37, n. 2, Washington, 1990.
- KOSIK, K. **Dialética do concreto.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

- KUENZER, A. **Ensino de 2o. Grau: o trabalho como princípio educativo**. São Paulo, Cortez, 1992.
- _____. A questão do ensino médio no Brasil: a difícil superação da dualidade estrutural. In: MACHADO, L (org.). **Trabalho e educação**. Coletânea CBE. Campinas, Papirus, 1994.
- _____. **A reforma do ensino técnico no Brasil e suas conseqüências**. 21ª Reunião Anual da ANPED, Caxambu, 1997a.
- _____. **Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal**. São Paulo, Cortez, 1997b.
- _____. O ensino médio no contexto das políticas públicas de educação no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, N. 4, Jan/Fev/Mar/Abr., 1997c, p. 77- 95.
- _____. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.) **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- LEHER, R. A ideologia da globalização na política de formação profissional brasileira. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte: n.4, ago.-dez. 1998.
- LANGONI, C. **As causas do crescimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro, APEC, 1974.
- LENIN, V. **Imperialismo, etapa superior do capitalismo**. São Paulo, Global, 1980.
- LERENA ALESÓN, C. *Escuela, ideología y clases sociales en España: crítica de la sociología empirista de la educación*. Editorial Ariel, Barcelona, 1986.
- LIMA FILHO, D. **Educação Profissional: tendências e desafios a partir da reforma educacional no Brasil**. II CONED, Belo Horizonte, novembro/1997.
- _____. O CEFET-PR e a reforma da educação profissional: crônica de um desmonte anunciado. In SINDOCEFET-PR / ANDES-SN. **A verdade sobre a reforma da educação profissional**. Curitiba, fevereiro/1998a, p. 6-14.

- _____. **Políticas compensatórias são alternativas de superação ou manutenção da exclusão escolar?** (o caso do Protécnico do CEFET-PR). Anais do IX Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino - ENDIPE. Águas de Lindóia, maio / 1998b.
- _____. Formação de tecnólogos: lições da experiência, tendências atuais e perspectivas. **Boletim Técnico do SENAC**, v.25, n.3, set./dez., 1999a, p. 41-53.
- _____. Universidade tecnológica e cursos superiores de tecnologia: a racionalidade financeira da reforma educativa. In: **Trabalho & Crítica**. Anuário do GT Trabalho e Educação da ANPEd , n. 1, Niterói, EdUFF, setembro de 1999b.
- _____. *Sociedad postindustrial, trabajo y reformas educativas: América Latina entre la exclusión y el discurso triunfal del neocapitalismo. I Encuentros entre humanidades y ciencias sociales. Institut Universitari de Cultura. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona, 2000a.*
- _____. *Retos de la formación profesional: la reforma educativa brasileña a examen. VII Conferencia de sociología de la educación. Universidad Complutense de Madrid, 2000b.*
- LIMA FILHO, D. e CAMPOS, R. *La relación tecnología sociedad a examen: desde el planteamiento de una rama curricular hacia una sociogénesis de la ciencia. I Congreso sobre los valores en la ciencia y la cultura. Universidad de León, España, 2000.*
- LÖWY, M. De Marx ao ecossocialismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (orgs.). **Pós-neoliberalismo II: que estado para que democracia?** Petrópolis: Vozes, 1999.
- LÜDERITZ, J. **Relatório**. Rio de Janeiro, Oficinas Tipográficas da Lito-Tipografia Fluminense, 1925, p. 265.
- LUKÁCS, G. **Introdução a uma Estética Marxista**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.
- _____. O Trabalho. In: *Per una ontologia dell'essere sociale*. Roma, Editori Riuniti, l. 1, v. 2, 1981 (tradução de Ivo Tonet).

LUXEMBURG, R. **A acumulação do capital.**, São Paulo, Zahar, 1976.

LYOTARD, J. **O pós-modernismo.** Rio de Janeiro, José Olympio Ed., 1990.

MACEDO, R. **Os salários na teoria econômica.** Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982, pp. 19 e 23).

MACHADO, L. **Educação e divisão social do trabalho: contribuição para o estudo do ensino técnico industrial brasileiro.** São Paulo, Cortez, 1989.

_____. O “modelo de competências” e a regulamentação da base curricular nacional e de organização do ensino médio. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, n.4, ago.-dez. 1998.

MANDEL, E. **O Capitalismo tardio.** São Paulo, Abril Cultural, 1982.

MANGE, R. Escolas profissionais junto às indústrias. **Revista IDORT**, São Paulo, n. 130, 1942.

MARCUSE, H. *La angustia de Prometeo: 25 tesis sobre técnica y sociedad.* **Revista El viejo topo**, n. 37, 1979, p. 43.

MARTÍNEZ PEINADO, J. *Globalización: elementos para el debate (una revisión).* Disponível em <http://www.redem.buap.mx>. Acesso em 10.04.2001.

MARX, K. **O Capital.** Crítica da economia política. São Paulo, Civilização Brasileira, l. 1, v. 2, 1968.

_____. *Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política (Grundrisse).* México, Siglo XXI ed., Vol. II, 1972.

_____. O 18 brumário de Luís Bonaparte. In: MARX, K.; ENGELS, F. **Textos**, v. III. São Paulo, Edições Sociais, 1977.

_____. **O Capital.** Crítica da economia política. l. 1, v. 1, São Paulo, Difel, 1978a.

_____. *Introducción general a la crítica de la economía política (1857).* México, Siglo XXI ed., 1978b.

_____. Para a Crítica da Economia Política. In: **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos.** São Paulo, Abril Cultural, 1978c.

- _____. **Manuscritos econômico-filosóficos. Terceiro manuscrito.** In: **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos.** São Paulo, Abril Cultural, 1978d.
- _____. **Capítulo VI inédito de O Capital: resultados do processo de produção imediata.** São Paulo, Ed. Moraes, 1998.
- MARX, K. & ENGELS, F. **A ideologia alemã.** São Paulo, Grijalbo, 1977.
- _____. **Manifesto do Partido Comunista.** São Paulo, Global, 1988.
- MATTOSO, J. O novo e inseguro mundo do trabalho nos países avançados. In: OLIVEIRA, C. (org) et al. **O mundo do trabalho - crise e mudança no final do século.** São Paulo, Scritta, 1994, p. 522-562.
- MORAES, C. A reforma do ensino médio e a educação profissional. **Trabalho & Educação,** Belo Horizonte: NETE/UFMG, n.3, jan.-jul. 1998.
- MORAES, M. **Reformas de ensino, modernização administrada: a experiência de Francisco Campos – anos vinte e trinta.** Florianópolis, UFSC/NUP, 2000.
- MOREIRA, J. **Hayek e a história da Escola Austríaca de Economia.** Porto, Edições Afrontamento, 1994.
- NASCIMENTO, O. **O ensino técnico industrial no Brasil: 75 anos do ensino técnico ao ensino superior.** SENAI, Rio de Janeiro, 1987.
- NAISBITT, J. e ABURDENE, P. **Megatendências 2000.** Bogotá, Edit. Norma, 1990.
- NEVES, L. **Educação e política no Brasil de hoje.** São Paulo, Cortez, 1994.
- _____. **Parecer sobre o PL 1.603/96.** Audiência Pública da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro, 25.04.1996.
- OFFE, C. Trabalho: a categoria sociológica chave? In: **Capitalismo desorganizado.** São Paulo, Ed. Brasiliense, 1989.
- OLIVEIRA, F. Neoliberalismo à Brasileira. In: GENTILI, P. (org). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** São Paulo, Paz e Terra, 1995, p. 24-34.

- _____. À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: SADER, E. e GENTILI, P. (orgs.). **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** Petrópolis, Vozes, 1999, p. 68-78.
- OLIVEIRA, J. Repensando o ensino de segundo grau: subsídios para discussão. **Ensaio – avaliação e políticas públicas em educação**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 8, julho/setembro, 1995.
- PEDRÓ, F. e PUIG, I. *Las reformas educativas: una perspectiva política comparada*. Barcelona, Ed. Paidós, 1998.
- PETRELLA, R. Os novos mandamentos. Entrevista. *Jornal Le Monde Diplomatique*, out/95, trad. Assmann, S., Florianópolis, mimeo, 1997.
- POCHMANN, M. **O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu**. São Paulo, Boitempo Editorial, 2001.
- POLANYI, K. **A grande transformação**. Rio de Janeiro, Campus, 1980.
- POPKEWITZ, T. **Reforma educacional: uma política sociológica –poder e conhecimento em educação**. Porto Alegre, Artes Médicas, 1997.
- _____. (comp.). *Modelos de poder y regulación social en pedagogía: crítica comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado*. Barcelona, Editorial Pomares-Corredor, 1994; POPKEWITZ, op. cit., 1994.
- _____. A administração da liberdade: a cultura redentora das ciências educacionais. In: WARDE, M.(org). **Novas políticas educacionais: críticas e perspectivas**. São Paulo, PUC, 1998, p. 147-172.
- POSTHUMA, A. Transformando o sistema brasileiro de formação profissional: o primeiro quadriênio do Planfor. In: _____(org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: Políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade**. Brasília, OIT/MTE, 1999, p. 359-89.
- PRADO JÚNIOR., C. **A revolução brasileira**. São Paulo, Editora Brasiliense, 1978;

- PSACHAROPOULOS, G. , WOODHALL, M. *Educación para el desarrollo. Un análisis de opciones de inversión*. Publicación del Banco Mundial. Madrid, Ed. Technos, 1987.
- QUEIROZ, I. **Humanismo e tecnologia no curso de radiologia do CEFET-PR – Unidade Curitiba**. Curitiba, 2001. Dissertação (Mestrado em Tecnologia) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, CEFET-PR.
- QUELUZ, G. Método intuitivo e o Serviço de Remodelação do Ensino Técnico Profissional. In: **Tecnologia & Interação**: publicação do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia – PPGTE/CEFET-PR. Curitiba, 1998, p. 135-152.
- RAMIREZ, F. A institucionalização e globalização do Estado-Nação, cidadania e mudança educacional. **Revista Educação e Sociedade**, N. 43, dezembro/92, 1992, p. 413-427.
- RAMONET, I. O pensamento único. *Le Monde Diplomatique*. Jan. 1995.
- _____. O pensamento único e os regimes globalitários. In: FIORI, J. LOURENÇO, M. e NORONHA, J. (orgs.). **Globalização: o fato e o mito**. Rio de Janeiro, EdUERJ, 1998, pp. 55-75.
- RAMOS, M. **Do ensino técnico à educação tecnológica: (a)-historicidade das políticas públicas dos anos 90**. Niterói, 1995. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense.
- _____. **Reforma da Educação profissional: uma síntese contraditória da (a)-diversidade estrutural**. Caxambu, mimeo, ANPED, 1997.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Espasa, Madrid, 1992.
- REICH, R. B. *The Work of Nations*. Nova Iorque, Alfred A. Knopf, 1991.
- RIFKIN, J. *O fim dos empregos*. Rio de Janeiro, Makron, 1996.
- ROMANELLI, O. **História da educação no Brasil (1930/1973)** . Petrópolis, Vozes, 1986.

- ROMANO, R. O Sublime e o prosaico: revolução contra reforma. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v.10, n. 20, 1991, p. 39-62.
- ROMERO, C. **A Lei 6.297/75: um incentivo à formação ou à reprodução?** Rio de Janeiro, 1981. Dissertação de Mestrado em Educação – Pontifícia Universidade Católica.
- ROPÉ, F. e TANGUY, L. **Saberes e Competências: o uso de tais noções na escola e na empresa.** São Paulo, Papirus, 1997.
- RUGGIERO, R. Entrevista. Jornal *La Jornada*, Cidade do México, 11 de maio de 1996.
- SADER, E. A hegemonia liberal na América Latina. In: GENTILI, P. (org). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** São Paulo, Paz e Terra, 1995, p. 35-37.
- SADER, E. & BETTO, F. **Contraversões: civilização ou barbárie na virada do século.** São Paulo, Editorial Boitempo, 2000.
- SAMPEDRO, J. *Antes y después de lo económico.* In. GUERRERO, D. *Macroeconomía y crisis mundial.* Ed. Trotta, Madrid, 2000, p. 9-14.
- SAVIANI, D. **Política e educação no Brasil.** São Paulo, Cortez, 1988.
- _____. **A nova lei da educação (LDB): trajetória, limites e perspectivas.** Campinas, Autores Associados, 1997.
- _____. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional.** Campinas, Autores Associados, 1998.
- SCHULTZ, T. **O valor econômico da educação.** Rio de Janeiro, Zahar, 1962.
- _____. **Capital humano.** Rio de Janeiro, Zahar, 1973.
- _____. *La inversión em capital humano.* In: *Revista Educación y Sociedad*, Madrid, Akal, 1983, n.1, pp. 181-195.
- _____. **Invertiendo em la gente.** Buenos Aires, Ariel, 1985.

- SENNETT, R. *La corrosión del carácter: las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona, Editorial Anagrama, 2000.
- SHAIKH, A. *Los tipos de cambio reales y los movimientos internacionales*. In: GUERRERO, D. *Macroeconomía y crisis mundial*. Madrid, Ed. Trotta, 2000, p. 93-118.
- SHIROMA, E., MORAES, M. e EVANGELISTA, O. **Política educacional**. Rio de Janeiro, DP&A, 2000.
- SINGH, A. *Transformación económica mundial, calificaciones profesionales y competitividad*. *Revista Internacional del Trabajo*, V. 113, N. 2, 1994, p. 189-208.
- SMITH, A. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo, Abril Cultural, 1983.
- SOARES, M. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L., WARDE, M. e HADDAD, S. (orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo, Cortez, 1996, p. 15-40.
- SOROS, G. *La crisis del capitalismo*. Madrid, Debate, 1998.
- TAVARES, M. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J. (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, Vozes, 1999.
- TAVARES, M. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.
- TAVARES, M. e MELIN, L. Mitos globais e fatos regionais: a nova desordem mundial. In: FIORI, J., LOURENÇO, M. e NORONHA, J. (orgs.). **Globalização: o fato e o mito**. Rio de Janeiro, EdUERJ, 1998, p. 41-54.
- THERBORN, G. As teorias do Estado e seus desafios no fim de século. In: SADER, E. & GENTILI, P. (orgs.). **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** Petrópolis, Vozes, 1999, pp. 79-89..
- TOFFLER, A. *El cambio del poder*. Barcelona, Plaza y Janés Editores, 1990.

- TOHARIA, L. (comp. e introd.). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*. Madrid, Alianza Editorial, 1983.
- VIANNA JR., A (org.). *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil*. Brasília, Rede Brasil, 1998.
- VIDAL VILLA, J. *Mundialización. Diez tesis y otros artículos*. Barcelona, Icaria, 1996.
- VIEIRA, S. *Política educacional em tempos de transição (1985-1995)*. Brasília, Plano, 2000.
- VITORETTE, J. *A implantação dos cursos superiores de tecnologia no CEFET-PR*. Curitiba, 2001. Dissertação (Mestrado em Tecnologia) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, CEFET-PR.
- WARDE, M. J. O Papel da Pesquisa na Pós-Graduação em Educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, No. 73, 1990, p. 67-75.
- WOOD, E. *A origem do capitalismo*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2001
- _____. *Modernity, postmodernity, or capitalism*. In: *Montly Rewiew Press*, New York, 1998.
- ZIBAS, D. Quem tem medo das novas propostas para o ensino médio? algumas notas sobre o relatório do Banco Mundial. *Rev. Educação e Sociedade*, Campinas, Cedes/Papirus, N. 43, 1992, p. 495-503.
- ZUBERO, I. *El trabajo en la sociedad. Manual para una Sociología del trabajo*. Bilbao, Universidad del País Vasco, 1998.

ANEXO 1

**DECRETO FEDERAL Nº 2.208,
DE 17 DE ABRIL DE 1997.**

**DECRETO FEDERAL Nº 2.208,
DE 17 DE ABRIL DE 1997.**

Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei Federal nº 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição,

D E C R E T A:

Art. 1º - A Educação profissional tem por objetivos:

I - promover a transição entre a escola e o mundo do trabalho, capacitando jovens e adultos com conhecimentos e habilidades gerais e específicas para o exercício de atividades produtivas;

II - proporcionar a formação de profissionais, aptos a exercerem atividades específicas no trabalho, com escolaridade correspondente aos níveis médio, superior e de pós-graduação;

III - especializar, aperfeiçoar e atualizar o trabalho em seus conhecimentos tecnológicos;

IV - qualificar, reprofissionalizar e atualizar jovens e adultos trabalhadores, com qualquer nível de escolaridade, visando a sua inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho.

Art. 2º - A educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou em modalidades que contemplem estratégias de educação continuada, podendo ser realizada em escolas do ensino regular, em instituições especializadas ou nos ambientes de trabalho.

Art. 3º - A educação profissional compreende os seguintes níveis:

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

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

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

Art. 4º - A educação profissional de nível básico é modalidade de educação não-formal e duração variável, destinada a proporcionar ao cidadão trabalhador conhecimentos que lhe permitam reprofissionalizar-se, qualificar-se e atualizar-se para o exercício de funções demandadas pelo mundo do trabalho, compatíveis com a complexidade tecnológica do trabalho, o seu grau de conhecimento técnico e o nível de escolaridade do aluno, não estando sujeita à regulamentação curricular.

§ 1º - As instituições federais e as instituições públicas e privadas sem fins lucrativos, apoiadas financeiramente pelo Poder Público, que ministram educação profissional deverão, obrigatoriamente, oferecer cursos profissionais de nível básico em sua programação, abertos a alunos das redes públicas e privadas de educação básica, assim como a trabalhadores com qualquer nível de escolaridade.

§ 2º - Aos que concluírem os cursos de educação profissional de nível básico será conferido certificado de qualificação profissional.

Art. 5º - A educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou seqüencial a este.

Parágrafo único. As disciplinas de caráter profissionalizante, cursadas na parte diversificada do ensino médio, até o limite de 25% do total da carga horária mínima deste nível de ensino, poderão ser aproveitadas no currículo de habilitação profissional, que eventualmente venha a ser cursada, independente de exames específicos.

Art. 6º - A formulação dos currículos plenos dos cursos do ensino técnico obedecerá ao seguinte:

I - o Ministério da Educação e do Desporto, ouvido o Conselho Nacional de Educação, estabelecerá diretrizes curriculares nacionais, constantes de carga horária

mínima do curso, conteúdos mínimos, habilidades e competências básicas, por área profissional.

II - os órgãos normativos do respectivo sistema de ensino complementarão as diretrizes definidas no âmbito nacional e estabelecerão seus currículos básicos, onde constarão as disciplinas e cargas horárias mínimas obrigatórias, conteúdos básicos, habilidades e competências, por área profissional;

III - o currículo básico, referido no inciso anterior, não poderá ultrapassar setenta por cento da carga horária mínima obrigatória, ficando reservado um percentual mínimo de trinta por cento para que os estabelecimentos de ensino, independente de autorização prévia, elejam disciplinas, conteúdos, habilidades e competências específicas da sua organização curricular.

§ 1º - Poderão ser implantados currículos experimentais, não contemplados nas diretrizes curriculares nacionais, desde que previamente aprovados pelo sistema de ensino competente.

§ 2º - Após avaliação da experiência e aprovação dos resultados pelo Ministério da Educação e do Desporto, ouvido o Conselho Nacional de Educação, os cursos poderão ser regulamentados e seus diplomas passarão a ter validade nacional.

Art. 7º - Para a elaboração das diretrizes curriculares para o ensino técnico, deverão ser realizados estudos de identificação do perfil de competências necessárias à atividade requerida, ouvidos os setores interessados, inclusive trabalhadores e empregadores.

Parágrafo único. Para atualização permanente do perfil e das competências de que trata o caput, o Ministério da Educação e do Desporto criará mecanismos institucionalizados, com a participação de professores, empresários e trabalhadores.

Art. 8º - Os currículos do ensino técnico serão estruturados em disciplinas, que poderão ser agrupadas sob a forma de módulos.

§ 1º - No caso de o currículo estar organizado em módulos, estes poderão ter caráter de terminalidade para efeito de qualificação profissional, dando direito, neste caso, a certificado de qualificação profissional.

§ 2º - Poderá haver aproveitamento de estudos de disciplinas ou módulos cursados em habilitação específica para obtenção de habilitação diversa.

§ 3º - Nos currículos organizados em módulos, para obtenção de habilitação, estes poderão ser cursados em diferentes instituições credenciadas pelos sistemas federal e estaduais, desde que o prazo entre a conclusão do primeiro e do último módulo não exceda cinco anos.

§ 4º - O estabelecimento de ensino que conferiu o último certificado de qualificação profissional expedirá o diploma de técnico de nível médio, na habilitação profissional correspondente aos módulos cursados, desde que o interessado apresente o certificado de conclusão do ensino médio.

Art. 9º - As disciplinas do currículo do ensino técnico serão ministradas por professores, instrutores e monitores selecionados, principalmente, em função de sua experiência profissional, que deverão ser preparados para o magistério, previamente ou em serviço, através de cursos regulares de licenciatura ou de programas especiais de formação pedagógica.

Parágrafo único. Os programas especiais de formação pedagógica a que se refere o caput serão disciplinados em ato do Ministro de Estado da Educação e do Desporto, ouvido o Conselho Nacional de Educação.

Art. 10 - Os cursos de nível superior, correspondentes à educação profissional de nível tecnológico, deverão ser estruturados para atender aos diversos setores da economia, abrangendo áreas especializadas, e conferirão diploma de Tecnólogo.

Art. 11 - Os sistemas federal e estaduais de ensino implementarão, através de exames, certificação de competência, para fins de dispensa de disciplinas ou módulos em cursos de habilitação do ensino técnico.

Parágrafo único. O conjunto de certificados de competência equivalente a todas as disciplinas e módulos que integram uma habilitação profissional dará direito ao diploma correspondente de técnico de nível médio.

Art. 12 - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de abril de 1997, 176º da Independência e 109º da República

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo Renato Souza

ANEXO 2

**PORTARIA MEC Nº 646,
DE 14 DE MAIO DE 1997.**

**PORTARIA MEC Nº 646,
DE 14 DE MAIO DE 1997.**

Regulamenta a implantação do disposto nos artigos 39 a 42 da Lei Federal nº 9.394/96 e no Decreto Federal nº 2.208/97 e dá outras providências (trata da rede federal de educação tecnológica).

O Ministro de Estado da Educação e do Desporto, no uso de suas atribuições e considerando o disposto nos Art. 39 a 42 e 88 da Lei nº 9394 de 24 de dezembro de 1996, bem como o Decreto nº 2.208 de 17 de abril de 1997, resolve:

Art. 1º - A implantação do disposto nos Art. 39 a 42 da Lei nº 9.394/96 e no Decreto nº 2.208/97, far-se-á, na rede federal de educação tecnológica, no prazo de até quatro anos.

§ 1º - As instituições federais de educação tecnológica - Escolas Técnicas Federais, Escolas Agrotécnicas Federais, Escolas Técnicas das Universidades e Centros Federais de Educação Tecnológica - para dar cumprimento ao disposto do caput deste artigo, elaborarão um Plano de Implantação, levando em consideração suas condições materiais, financeiras e de recursos humanos.

§ 2º - Será constituído um Grupo de Trabalho, composto por representantes dos Conselhos das Escolas Técnicas Federais - CONDITEC, das Escolas Agrotécnicas Federais - CONDAF, das Escolas Técnicas das Universidades Federais - CONDETUF e dos Centros de Educação Federais de Educação Tecnológica - CONCEFET e da Secretaria de Educação Média e Tecnológica - SEMTEC, com o objetivo de apoiar, acompanhar e avaliar a implantação da reforma da educação profissional.

§ 3º - O Grupo de Trabalho, baseado na avaliação do processo de implantação da reforma, indicará a necessidade de prorrogar o prazo inicial previsto no Plano de cada escola, que não poderá ser superior a 01 (um) ano.

Art. 2º - O Plano de Implantação deverá prever o incremento da matrícula na educação profissional, mediante a oferta de:

I - cursos de nível técnico, desenvolvidos concomitantemente com o ensino médio, para alunos oriundos de escolas dos sistemas de ensino;

II - cursos de nível técnico destinados a egressos de nível médio, por via regular ou supletiva;

III - cursos de especialização e aperfeiçoamento para egressos de cursos de nível técnico;

IV - cursos de qualificação, requalificação, reprofissionalização de jovens, adultos e trabalhadores em geral, com qualquer nível de escolarização.

Art. 3º - As instituições federais de educação tecnológica ficam autorizadas a manter ensino médio, com matrícula independente da educação profissional, oferecendo o máximo de 50% do total de vagas oferecidas para os cursos regulares em 1997, observando o disposto na Lei nº 9394/96.

Art. 4º - O plano de implantação a que se refere o Art. 1º deverá prever um incremento de vagas em relação às vagas oferecidas em 1997 no ensino regular de, no mínimo, 50% no período de até 05 anos.

§ 1º - O ingresso de novos alunos, a partir do ano letivo de 1998, dar-se-á de acordo com disposto no Decreto nº 2.208/97 e nesta Portaria.

§ 2º - No cálculo do incremento das vagas previsto no caput deste artigo, considerar-se-á apenas a matrícula no ensino médio e nos cursos mencionados nos incisos I e II deste artigo.

Art. 5º - Fica assegurado aos alunos das instituições federais de educação tecnológica, que iniciaram seus cursos técnicos no regime da Lei nº 5.692/71 e dos Pareceres que a regulamentam, inclusive os que ingressaram no ano de 1997, o direito de os concluírem pelo regime vigente no seu ingresso ou de optarem pelo regime estabelecido pela Lei nº 9.394/96 e Decreto nº 2.208/97.

Art. 6º - As instituições federais de educação tecnológica que ministram cursos do setor agropecuário poderão organizá-los de forma a atender as peculiaridades de sua localização e metodologias aplicadas a esse ensino.

Art. 7º - A oferta de cursos de nível técnico e de qualificação, requalificação e reprofissionalização de jovens, adultos e trabalhadores em geral será feita de acordo

com as demandas identificadas junto aos setores produtivos, sindicatos de trabalhadores e sindicatos patronais, bem como junto a órgãos de desenvolvimento econômico e social dos governos estaduais e municipais, dentre outros.

Art. 8º - As instituições federais de educação tecnológica, quando autorizadas, implementarão programas especiais de formação pedagógica para docentes das disciplinas do currículo de educação profissional.

Art. 9º - As instituições federais de educação tecnológica implantarão, em articulação com a SEMTEC e com os órgãos de desenvolvimento econômico e social dos Estados e Municípios, mecanismos permanentes de consulta aos setores interessados na formação de recursos humanos, objetivando:

I - identificação de novos perfis de profissionais demandados pelos setores produtivos;

II - adequação da oferta de cursos às demandas dos setores produtivos.

Parágrafo único. Os mecanismos permanentes deverão incluir sistema de acompanhamento de egressos e de estudos de demanda de profissionais.

Art. 10 - As instituições federais de educação tecnológica serão credenciadas, mediante propostas específicas, para certificarem competências na área da educação profissional.

Art. 11 - As instituições federais de educação tecnológica deverão se constituir em centros de referência, inclusive com papel relevante na expansão da educação profissional conforme previsto no Art. nº 44 da Medida Provisória nº 1.549-29, de 15 de abril de 1997.

Art. 12 - São mantidos os dispositivos do Parecer nº 45/72, do extinto Conselho Federal de Educação, bem como os demais pareceres que, baseados em sua doutrina, criaram habilitações profissionais de nível técnico até a definição, pelo Ministério da Educação e do Desporto, de novas diretrizes curriculares nacionais.

Art. 13 - São mantidas as normas referentes ao estágio supervisionado até que seja regulamentado o Art. 82 da Lei nº 9.394/96.

Art. 14 - As instituições de educação tecnológica deverão adaptar seus regimentos internos, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, ao disposto na Lei nº 9.394/96, no Decreto nº 2.208/97 e nesta Portaria.

Art. 15 - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação revogadas as disposições em contrário.

PAULO RENATO SOUZA

Ministro de Estado da Educação e do Desporto

APÊNDICE
ESTUDOS SOBRE A GLOBALIZAÇÃO

1. Antecedentes históricos e condicionantes estruturais da globalização

A história da economia capitalista mundial evidencia que longos períodos de crise, reestruturação e reorganização são muito mais típicos que os breves momentos de expansão generalizada como, por exemplo, a ocorrida nos decênios de 1950 e 1960 (ARRIGHI, 1996, p.1). Naquele curto período de não mais que 20 a 25 anos, denominado por muitos a “idade de ouro” do capitalismo (HOBSBAWM, 1995), tanto os países desenvolvidos, quanto os “em desenvolvimento”, obtiveram altas taxas anuais de crescimento e o comércio mundial experimentou uma enorme expansão.

Outras características do período pós Segunda Guerra Mundial foram as políticas sociais e estatais, expressas, por um lado, pela ampliação dos serviços públicos de saúde, educação, habitação etc e pelas conquistas de direitos trabalhistas e previdenciários, e por outro, pela intervenção do aparelho estatal em serviços de infraestrutura – estradas, ferrovias, navegação e aviação, saneamento, eletrificação, telecomunicações, entre outros. Tal período é caracterizado, sobretudo nas economias do núcleo central do capitalismo, pela predominância das teses econômicas keynesianas e pela organização da produção em larga escala conforme o modelo fordista. Essa associação define uma forma particular de desenvolvimento capitalista, o regime de acumulação¹ fordista-keynesiano, em que os grandes investimentos em capital fixo são potenciais geradores de aumentos regulares da produtividade e do consumo em massa. A realização deste potencial dependeu da implementação de políticas e ações estatais adequadas aliadas ao desenvolvimento de instituições sociais, normas e hábitos comportamentais apropriados, ou seja, um “modo de regulação” social (ARRIGHI, 1996, p. 2).

Longe de ser uma dádiva do capital, esta fase de expansão expressaria a necessidade da economia capitalista que, para manter sua hegemonia, no plano econômico, promovia um alargamento da base de consumo e, no plano político,

¹ Para aprofundamento sobre os conceitos de modo de regulação e regime de acumulação ver as elaborações da Escola de Regulação francesa, especialmente AGLIETTA (1988).

emprendia um controle negociado sobre as demandas dos movimentos sociais e sindicais e um ataque à expansão e ao fortalecimento do bloco pró-soviético. Durante esse período de expansão material, a economia capitalista esteve baseada no sistema de paridades cambiais semifixas entre as principais moedas nacionais e o dólar norte-americano e dele em relação ao ouro, o chamado padrão ouro-dólar estabelecido pelas instituições de *Bretton Woods*,² pelo qual havia um rigoroso controle dos movimentos de capital da maioria das economias. Portanto, o regime de acumulação fordista-keynesiano originou-se a partir da recomposição do núcleo orgânico das grandes potências capitalistas ocorrida ao término da Segunda Guerra Mundial, sob a inquestionável hegemonia dos Estados Unidos (FIORI, 1998, p. 24). A crise iniciada nos anos de 1970 representaria, conforme a chamada “escola de regulação” francesa, o esgotamento deste regime de acumulação.

Que fatores contribuíram, a altura dos anos de 1970, para abalar e erodir esta arquitetura? Ou, de outra forma, como estabelecer este marco temporal e que novas necessidades se apresentam ao capital a partir de então?

O impacto combinado de três fatores essenciais concorreu, ao início da década de 70, para a erosão acelerada do modelo econômico vigente: a redução das taxas de crescimento nos países industriais, tendência já iniciada desde finais dos anos de 1960; o descontrole sobre tendências inflacionárias que provocou a fragilidade no sistema cambial fixo e o conseqüente colapso do sistema de *Bretton Woods*; a súbita elevação dos preços internacionais do barril de petróleo, inicialmente com a crise de 1973 e, em segundo momento, com a crise de 1979 (SINGH, 1994, p. 192). Na mesma direção, a coincidência inédita de baixas taxas de crescimento e elevadas taxas de inflação é destacada como fator fundamental para que o mundo capitalista avançado mergulhasse, a partir de 1973, em uma “longa e profunda recessão” (ANDERSON,

² Estas instituições, principalmente, o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Interamericano para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (Banco Mundial), criados a partir da Conferência de Bretton Woods, realizada em julho de 1944, tiveram como objetivo inicial a reconstrução das economias arrasadas pela Segunda Guerra. No entanto, logo passaram a exercer papel preponderante na regulação da economia capitalista mundial e, desde então, sob a hegemonia dos Estados Unidos – papel semelhante ao exercido pela Grã-Bretanha em período anterior – estas instituições passaram a controlar a estabilidade monetária, a abertura comercial e o crescimento da economia, ou seja, o gerenciamento keynesiano da demanda (HIRST, 1998, p. 105).

1995, p.10). A partir de então, inicia-se a escalada e logo dominância do capital financeiro, em âmbito mundial, que caracteriza o estágio atual das relações sociais capitalistas.

ARRIGHI concorda com as análises que situam a expansão financeira iniciada nos anos de 1970, característica fundamental da atual globalização, como a tendência predominante dos processos de acumulação de capital em escala mundial. No entanto, discorda do ineditismo ou do pretenso caráter revolucionário atribuído ao processo. Para o autor, períodos de expansão material, seguidos por períodos de expansão financeira, são fases características dos processos das grandes expansões do comércio e produção mundiais desde o século XIV. Acrescenta que,

A escala, o âmbito e a sofisticação técnica da atual expansão financeira são, é claro, muito maior que os das expansões anteriores. Mas essa maior escala, âmbito e sofisticação técnica nada mais são que a continuação da sólida tendência de *longue durée* do capitalismo histórico à formação de blocos cada vez mais poderosos de organizações governamentais e empresariais como principais agentes da acumulação de capital em escala mundial (ARRIGHI, 1996, p.309).

Seguindo os passos da elaboração teórica de BRAUDEL (1972; 1982), ARRIGHI desenvolve uma análise da fórmula clássica de MARX³ para o capital, D-M-D', em que o termo D representa o capital-dinheiro como meio circulante e de troca universal e o termo M é o capital-mercadoria investido em uma determinada combinação insumo-produto que necessita se realizar pela circulação para retornar à forma D' que é o capital dinheiro ampliado. O autor associa os termos D à liquidez e flexibilidade, M à concretude e rigidez e D' à ampliação da flexibilidade do capital e daí extrai duas conseqüências: a primeira nos diz que

³ “Comprar para vender, ou mais precisamente, comprar para vender mais caro, D-M-D', parece ser certamente forma particular de uma espécie de capital, o capital mercantil. Mas também o capital industrial é dinheiro, que se converte em mercadoria e com a venda da mercadoria se reconverte em mais dinheiro. Fatos que ocorrem fora da esfera da circulação, no intervalo entre a compra e a venda, não acarretam nenhuma mudança a essa forma de movimento. No capital que rende juros patenteia-se finalmente abreviada a circulação D-M-D', com seu resultado sem o estágio intermediário, expressando-se concisamente em D-D', dinheiro igual a mais dinheiro, valor que ultrapassa a si mesmo. Na realidade, portanto, D-M-D' é a fórmula geral do capital conforme ele aparece diretamente na circulação” (MARX, 1978a).

[...] não é como um fim em si que os agentes capitalistas investem dinheiro em combinações específicas de insumo-produto, com perda concomitante de flexibilidade e de liberdade de escolha. Ao contrário eles o fazem como um *meio* para chegar à finalidade de assegurar uma flexibilidade e liberdade de escolha ainda maiores num momento futuro (ARRIGHI 1996, p. 5, grifo no original).

Na formulação sintética de MARX para o resultado do processo de produção capitalista temos que

O produto do processo de produção capitalista não é um mero *produto* (valor de uso), nem uma mera *mercadoria*, quer dizer, um produto que tem valor de troca; o seu *produto específico* é a *mais-valia*. O seu produto são *mercadorias* que possuem mais valor de troca, quer dizer, que representam mais trabalho do que o que foi adiantado para a sua produção, sob a forma de dinheiro ou de mercadorias. No processo capitalista de reprodução, o *processo de trabalho* só se apresenta como *meio*, o *processo de valorização* ou a *produção de mais-valia* como fim (MARX, 1998, p. 68, grifos no original).

A segunda consequência é que

[...] quando os agentes capitalistas não têm expectativa de aumentar sua própria liberdade de escolha, ou quando essa expectativa é sistematicamente frustrada, o capital tende a retornar a formas mais flexíveis de investimento – acima de tudo, à sua forma monetária (ARRIGHI, 1996, p. 5).

Esta segunda alternativa, que MARX representou abreviadamente pela fórmula D-D', caracteriza as fases de expansão financeira, nas quais uma parcela significativa do capital tende a permanecer em sua forma líquida e busca diretamente aí sua reprodução ampliada. Recordando as formulações de BRAUDEL (1982), o que define mais precisamente um capitalista não é o investimento, ou predisposição para inversão, em tal ou qual produto ou atividade. Estes são apenas meios contingentes. O conteúdo ou a essência dos capitalistas e do capitalismo é a capacidade sistemática e contínua de multiplicação do capital, independente da forma particular que assumam em

determinada situação concreta, seja em capital-dinheiro, em mercadoria ou atividades específicas.

Dessa maneira, a fórmula marxiana representaria não apenas a lógica dos investimentos capitalistas individuais em determinadas conjunturas, mas também um padrão recorrente do capitalismo histórico.

O aspecto central desse padrão é a alternância de épocas de expansão material (fases D-M de acumulação do capital) com fases de renascimento e expansão financeiros (fases M-D'). Nas fases de expansão material, o capital monetário "coloca em movimento" uma massa crescente de produtos (que inclui a força de trabalho e dádivas da natureza, tudo transformado em mercadoria); nas fases de expansão financeira, uma massa crescente de capital monetário "liberta-se" de sua forma mercadoria, e a acumulação prossegue através de acordos financeiros (como na fórmula abreviada de Marx, D-D'). Juntas, essas duas épocas ou fases, constituem um completo *ciclo sistêmico de acumulação* (ARRIGHI, 1996, p.6, grifos no original).

Em sua análise do capitalismo mundial nos últimos quinhentos anos, ARRIGHI identifica quatro ciclos sistêmicos de acumulação,⁴ cada um deles associados ao Estado nacional ou Cidade-estado que exerceu a hegemonia no período citado: um ciclo genovês, do século XV ao início do XVII; um ciclo holandês, do fim do século XVI até a terça parte do século XVIII; um ciclo britânico, da metade do século XVIII até o início do século XX; e, por fim, um ciclo norte-americano, que teve início ao final do século XIX e que prossegue na atualidade em sua fase de expansão financeira.

Tão importante quanto identificar a continuidade nos padrões evolutivos dos ciclos de acumulação sistêmica do capitalismo é observar que cada um dos Estados da seqüência histórica citada ampliou seus domínios a um território mais extenso que o dominado por seu predecessor e, com uma maior variedade de

⁴ O autor esclarece que os ciclos sistêmicos de acumulação se superpõem consecutivamente em períodos que duram mais de um século [embora não esteja presente em sua análise nenhum determinismo ou fixidez temporal] e por esta razão são associados à idéia de "século longo". Estes não guardam relação com a elaboração teórica de KONDRATIEFF, retomada por MANDEL, acerca das "ondas longas". Uma discussão aprofundada do tema foge ao escopo do presente estudo, mas pode ser encontrada em MANDEL (1982).

recursos, de tal forma que também se amplificaram ao longo da história a escala, o alcance e a complexidade das redes de poder e acumulação, permitindo àqueles Estados o exercício de um maior controle sobre o meio social e político do sistema mundial em que operavam (ARRIGHI, 1996, p. 14).

É necessário ressaltar, além disso, que os ciclos de acumulação sistêmicos não podem ser entendidos, pontualmente ou individualmente, como partes de um todo pré-determinado. Ao contrário, eles são manifestações interligadas de um único processo histórico de expansão capitalista. Sua constituição e modificação estão definidas dentro dos próprios condicionantes estruturais do capitalismo – a reprodução e acumulação ampliada do capital – e, desta forma, representam a continuidade fundamental dos processos mundiais de acumulação do capital nos tempos modernos (ARRIGHI, 1996, p. 8 e 14).

São estes os antecedentes históricos e condicionantes que, a nosso ver, conformam o atual estágio do capitalismo. Concordando com Belluzzo,

Em sua metamorfose fantástica, o capital constantemente retorna de maneira amplificada à sua forma necessária de capital-dinheiro. Por isso, D-D' e não D-M-D' é o processo em estado puro, adequado a seu conceito, livre da ganga absurda da materialidade, elevando ao mais alto grau a sua natureza contraditória, que se escancara aos nossos olhos, nos mercados financeiros contemporâneos. Não se trata de uma deformação mas do aperfeiçoamento da sua substância, na medida em que ele se põe como suposto e resultado do processo de acumulação de riqueza, tendendo a realizar a abstração de suas formas particulares (BELLUZZO, 1998, p.125).

2. As dimensões da globalização: economia, ideologia, cultura e política

Compreendida como processo estritamente capitalista, conforme o tópico anterior, a globalização expressa a forma dominante do capital na fase financeira do presente ciclo de acumulação sistêmica. Esta sintética, porém complexa, formulação, se baseia fundamentalmente na dinâmica de reprodução e acumulação do capital (MARX 1978a), analisada ao longo de sua história (ARRIGHI, 1996). No entanto, tal processo se expressa na atualidade em dimensões múltiplas da vida

social, em que se entrecruzam como materialidade e representação de tal forma tão estreitamente unidas e interpenetradas que se torna impossível distingui-las.

Poderíamos dizer que há, de fato, uma realidade da globalização, caracterizada sobretudo pela dinâmica econômica de reprodução do capital sob dominância de sua forma financeira em escala mundial. Ademais, o processo em sua fase atual ocorre em velocidade, amplitude e volume de fluxo de capitais de tal magnitude que ultrapassa a capacidade de acesso e manejo das instituições ou organismos locais, nacionais ou regionais (MARTINÉZ PEINADO, 2001).

Simultaneamente, e de modo inseparável aos movimentos descritos acima, há um discurso que valora, justifica e toma posição a respeito do fenômeno da globalização, ou seja, há um discurso ou ideologia da globalização. Este professa a inexorabilidade e o caráter extensivo e exaustivo da globalização: constitui, a um só tempo, a marginalização e auto-destruição daqueles que se oponham ao fenômeno, e a salvação, caminho ou pensamento único aos quais as nações devem adaptar-se para juntas afrontar os novos desafios globais (id., *ibid.*; RAMONET, 1997).

Esta representação, juntamente com a esfera econômica, acaba por definir um certo estilo de vida em que a mercadoria e o consumo assumem aspecto central. Nesse aspecto, a globalização, identificada como pós-modernismo, representaria a lógica cultural do capitalismo presente (JAMESON, 1997).

Por fim, em âmbito dos Estados nacionais e organismos internacionais, se definem ações ou políticas que dão concreção à globalização. Neste sentido, as chamadas políticas neoliberais seriam a materialização das condições de desenvolvimento e expansão da realidade da globalização: abertura dos mercados nacionais de bens e serviços, abertura de mercados financeiros e remoção de quaisquer barreiras aos fluxos de capital, desregulamentação das relações capital – trabalho, privatização de empresas estatais, programas de ajuste estrutural que redefinem a ação do Estado no âmbito da economia e das políticas sociais (MARTINÉZ PEINADO, 2001).

A seguir, analisaremos cada uma destas dimensões,⁵ realizando, dessa maneira, um esforço de apreensão de suas manifestações concretas.

2.1 A ideologia da globalização

A globalização é um conceito que se assenta sobre uma poderosa base ideológica. Esta base é tal que Ricardo PETRELLA, criticando o caráter apologético da globalização, a ela se refere como o emergir de uma “nova aliança” entre a humanidade e um “novo Deus”, o mercado global. Segundo o ideário da globalização, as novas “Tábuas da Lei”⁶ haverão de nos conduzir – como a certeza de que o sol nascerá amanhã – a um mundo de paz e felicidade. A possibilidade de sucesso, ademais a única, está em adaptar-se ao mercado – onipresente, onipotente e onisciente – e segui-lo de forma submissa e indesviável. Aos que atentem contra a liberdade de mercado, ou seja, aos infiéis e pecadores, ao contrário do perdão, em caso de arrependimento (como as antigas “Tábuas da Lei”), o novo Deus imporá a eliminação pura e simples, a exclusão social.

Sob a nova ordem, efetivamente, a palavra-chave é adaptação. Mas, adaptação a quê? Segundo François CHESNAIS,

A necessária adaptação pressupõe que a liberalização e a desregulamentação sejam levadas a cabo, que as empresas tenham absoluta liberdade de movimentos e que todos os campos da vida social, sem exceção, sejam submetidos à valorização do capital privado (CHESNAIS 1996, p. 25).

Por meio de interessante alegoria, PETRELLA resume a racionalidade que consagra a “aliança” entre o mercado e a humanidade:

⁵ Como dissemos anteriormente, estas dimensões se articulam de modo indissociável e constituem a historicidade do fenômeno da globalização.

⁶ Termo utilizado por Ricardo PETRELLA (1997), da *Universidade de Louvain*, para referir-se à ideologia da globalização.

[Como] numa lógica de guerra, as novas Tábuas da Lei compreendem seis mandamentos – três constituem imperativos fundamentais, os outros três são meios necessários. 1º - mundialização das finanças, do capital, dos mercados e de suas estratégias; 2º - as revoluções científicas e tecnológicas ... estão modificando a condição humana e dando vida a uma nova sociedade, a sociedade da informação, caminho principal para entrar no século XXI, reencontrando o emprego, crescimento etc; 3º - todo indivíduo, cada grupo social, cada comunidade territorial tem o dever de ser melhor, mais forte, vencedora – se não fores o mais competitivo, outro o será, e assim serás eliminado; 4º - é necessário liberalizar os mercados nacionais para chegar a um espaço mundial no qual circulem livremente mercadorias, capitais, serviços, pessoas – deve ser considerada como ‘herética’ qualquer forma de proteção nacional; 5º - a necessária desregulamentação dos mecanismos de direção e orientação da economia ... o Estado deve contentar-se em criar o ambiente mais favorável à ação das empresas, a fim de que as mesmas possam fixar as regras do jogo e perseguir o imperativo da competitividade; 6º - a privatização de partes inteiras da economia: transportes urbanos, ferrovias, linhas aéreas, saúde, hospitais, instrução, bancos, seguradoras, cultura, distribuição de água, energia elétrica e de gás, serviços administrativos etc (PETRELLA, 1995, p.2).

Dessa forma, não apenas o capitalismo mas, em particular, sua forma histórica de liberalismo de mercado, é considerada a forma natural e final da humanidade. É neste sentido que entendemos a formulação de FUKUYAMA(1992) sobre o “fim da história”.

O liberalismo expressou a realidade do capitalismo nascente, ao representar a transição de poder da nobreza feudal e do clero à burguesia industrial e mercantil. Na ocasião de sua ascensão favoreceu à expansão do progresso técnico e a elevação do potencial das forças produtivas. No entanto, enquanto forma histórica, a sociedade capitalista conheceu desde muito cedo os limites do capitalismo mercantil ou concorrencial até o seu esgotamento, ao qual se seguiu, na condição de forma hegemônica, o capitalismo monopolista e o imperialismo (MARX, 1988).

No entanto, se o capitalismo em sua evolução experimenta várias formas históricas, permanece o núcleo central da formulação liberal do mercado como esfera da realização plena e livre das capacidades e potencialidades individuais, ou do mercado como “mão invisível” que regula a si mesmo e, por conseguinte, regula igualmente as relações sociais, na formulação clássica de SMITH (1983). Ocorre que o mercado nunca foi o reino da liberdade e hoje, sob a globalização, o é menos

ainda. Vejamos, brevemente, duas condições estruturais que delimitam o caráter particular da “liberdade de mercado” na produção capitalista.

Em primeiro lugar, o contrato que se estabelece entre capitalista e trabalhador é livre tão somente em sua aparência jurídica. A condição essencial do capitalismo é a produção de mais-valia, que não pode originar-se no próprio capital (em sua forma dinheiro) ou na compra e venda (na forma circulação de mercadorias). Qual é, portanto, a fonte de modificação do valor? Diz MARX,

A mudança tem portanto de ocorrer com a mercadoria comprada no primeiro ato D-M, mas não em seu valor, pois se trocam equivalentes, as mercadorias são pagas pelo seu valor. A mudança só pode portanto originar-se de seu valor-de-uso como tal, de seu consumo. Para extrair valor do consumo de uma mercadoria, nosso possuidor de dinheiro deve ter a felicidade de descobrir, dentro da esfera da circulação, no mercado, uma mercadoria cujo valor-de-uso possua a propriedade peculiar, de ser fonte de valor, de modo que consumi-la seja realmente encarnar trabalho, criar valor, portanto. E o possuidor de dinheiro encontra no mercado essa mercadoria especial: é a capacidade de trabalho ou a força de trabalho (MARX, 1978a, p. 187).

No entanto, a força de trabalho só pode ser posta no mercado pelo seu próprio possuidor, daí a condição de “trabalhador livre” é um pressuposto histórico do capitalismo. Possuidor de força de trabalho e possuidor de dinheiro se relacionam no mercado, um com o outro, como possuidores de mercadorias. Esta é a relação entre trabalhador e capitalista. É uma relação, juridicamente, de iguais. Por outro lado, para ser uma relação de iguais, o trabalhador deve vender sua mercadoria, força de trabalho, em parcelas. Pois, vendê-la em sua totalidade o transformaria, ele mesmo possuidor de uma mercadoria, em escravo. Então, sem perder a propriedade de si mesmo, o trabalhador coloca parcela de sua força de trabalho ao consumo. Contudo, devido à impossibilidade de o mesmo trabalhador produzir os seus valores-de-uso, dada a não disponibilidade a si de meios de produção, resta ao possuidor da força de trabalho a alienação desta como meio único de garantir o suprimento de suas necessidades de subsistência. Portanto, a condição “livre” se reveste de um duplo significado: livre como ser que pode dispor de sua própria força de trabalho; e livre dos meios necessários à realização de sua

força de trabalho, isto é, destituído de meios de produção e de matérias primas. Porém, conforme a conclusão de MARX, assim como as relações sociais, as categorias econômicas são também históricas. Dessa forma, capital e força de trabalho são categorias específicas do modo de produção capitalista:

Uma coisa, entretanto, está clara. A natureza não produz, de um lado, possuidores de dinheiro ou de mercadorias, e, do outro, meros possuidores das próprias forças de trabalho. Esta relação não tem sua origem na natureza, nem é mesmo uma relação social que fosse comum a todos os períodos históricos. Ela é evidentemente o resultado de um desenvolvimento histórico anterior, o produto de muitas revoluções econômicas, do desaparecimento de toda uma série de antigas formações sociais (id., ib., p.189).

Em segundo lugar, basta qualquer um assomar-se ao mercado para comprovar, que sem dinheiro não há qualquer liberdade, pois que o mercado é um campo onde dominam os fortes (SAMPEDRO, 2000). Ademais, os estudos empíricos contrariam a teoria liberal do mercado: mais que conduzir à eliminação automática, o livre mercado reflete as desigualdades existentes na competitividade internacional (SHAIKH, 2000).

A ideologia da globalização é, portanto, aquela que eleva o mercado à condição de único regulador da vida social. Neste aspecto, compreendemos que o sentido do termo “pensamento único” empregado por RAMONET (1995) para definir a globalização vai muito além da existência de um único pensamento ou ideologia. O “pensamento único” da globalização alega não somente que de agora por diante a economia se sobrepõe à política, mas que de agora por diante já não há mais política.

A ideologia da globalização se assemelha, para lembrar a Grécia antiga, à cultura dos oráculos, que tinham o poder de revelar os desígnios da humanidade, resolvidos em uma esfera extra-humana, o que equivale dizer extra-histórica. Esta é a análise do tipo determinista, e que geralmente se apresenta na forma economicista – a globalização econômica e a liberdade de mercado a tudo determinam.

Devemos reconhecer que, com base da ideologia da globalização, os determinismos economicistas e cientificistas não são incomuns e que, sobretudo nos últimos tempos, prosperou uma certa literatura “finalista” e “pós-ista” que inclusive foi e segue sendo uma estratégia de marketing editorial eficiente. Estão aí os profetas a asseverar sobre o fim: da história, do trabalho, das ideologias, da ciência ... Ou, os oráculos, a falar dos pós: da sociedade pós-industrial e da pós-modernidade, entre outros. No entanto, ao implicar uma relação social e histórica, a globalização se relaciona a todas as dimensões da vida social em suas expressões políticas, econômicas, tecnológicas e culturais. A economia e a tecnologia são dimensões importantes, porém insuficientes para a apreensão do fenômeno em sua totalidade.

2.2 Globalização e pós-modernismo como lógica cultural do capital

O caráter polissêmico e elástico de termos como globalização, mundialização, pós-modernismo, pós-modernidade lhes confere uma história de sucesso digna de *best-sellers*. O seu uso indistinto, sinonímico e prolífico, bem como o de suas associações, inter-relações e numerosas adjetivações, constitui uma espécie de lexicologia característica das atuais sociedades midiáticas, de forma que por si mesmas constituem “ideologias”.

A globalização tem sido freqüentemente interpretada como uma característica ou um momento de transição em direção a uma nova ordem social, à sociedade pós-moderna ou pós-industrial, ou à era da pós-modernidade. Na concepção de Anthony GIDDENS, o pós-modernismo exprimiria a consciência de tal transição, em que as relações sociais estariam passando por um “desencaixe” das estruturas espaciais e temporais típicas da modernidade e se encaminhando para uma reestruturação por meio de extensões indefinidas de tempo-espço (GIDDENS, 1991, p. 29 e 52). Desta maneira, o autor interpreta a globalização como um processo de “radicalização da

modernidade” que portaria transformações possíveis para além das instituições da modernidade (id., ib., p. 150).

Uma questão problemática é que GIDDENS identifica neste processo de radicalização um certo esmaecimento do poder econômico, político e militar que deu primazia às nações ocidentais, o que em realidade pode se traduzir por uma expectativa especialmente generosa em relação ao devir da ordem capitalista. “Acho que podemos identificar os contornos de uma ordem pós-moderna e que existem rumos institucionais importantes que sugerem que essa ordem pode ser realizada” (id., ibid., p. 163). Apesar de não evidenciar tais rumos institucionais e de nada acrescentar sobre sua factibilidade, o autor, em seguida, acrescenta que o perfil desta ordem social pós-moderna seria caracterizado pela humanização da tecnologia, desmilitarização, participação democrática de múltiplas camadas e pelo desenvolvimento de sistemas pós-escassez. Estes últimos, especialmente, nos conduziriam para além do dilema da regulação ou plena liberdade de mercado, pois, simplesmente, “[...] quando os bens principais da vida já não são mais escassos, os critérios do mercado podem funcionar apenas como dispositivos de sinalização, ao invés de serem também os meios de manutenção de privação em larga escala” (GIDDENS, 1991, p. 164).

Diante de perspectivas tão promissoras, o próprio GIDDENS se auto-interroga: “[...] que outra alternativa está aí para um mundo que não segue um caminho de autodestruição? E acrescenta, “[...] a busca de acumulação capitalista não pode ser levada a cabo indefinidamente” (GIDDENS, 1991, p. 165). Claro, não está proibido sonhar, já nos disseram vários poetas. O problema é que o voluntarismo e a prescrição não têm força ante a história.

Nesse aspecto, importa saber se globalização e pós-modernismo podem ser caracterizados como originalidade histórica que representaria potencial ou efetiva ruptura estrutural com a ordem social vigente ou, de outro modo, constituiriam continuidade em relação a fases anteriores do capitalismo. Fredric JAMESON defende a hipótese de que o pós-modernismo é fundamentalmente uma dominante cultural que ocorre de modo concomitante e é reflexo de mais uma modificação

sistêmica do capitalismo, não constituindo, portanto, uma nova ordem social ou ruptura com o próprio capitalismo (JAMESON, 1997, p.16).⁷

JAMESON considera que o pós-modernismo não é determinante de uma nova estrutura social, mas reflexo de uma modificação sistêmica da estrutura social vigente. É necessário, então, precisar como o autor caracteriza a modificação sistêmica do capitalismo identificada como *late capitalism* (o último capitalismo). Para este autor, “capitalismo tardio”, tem significado semelhante a “capitalismo multinacional”, “sociedade do espetáculo ou da imagem”, “capitalismo da mídia”, “sistema mundial”, ou mesmo, “pós-modernismo”. Esses termos referem-se à fase atual, capitalismo avançado ou último –no sentido do presente– capitalismo, na qual o mercado assume dimensão mundial (id., ibid., p. 21). MARX (1972) já apontara reiteradas vezes, nos *Grundrisse*, que o mercado mundial era o horizonte último do capitalismo. Isto é importante para ressaltar que, levando em conta este aspecto, o pós-modernismo é considerado como uma continuidade ao que o precedeu, ao contrário do conceito de “sociedade pós-industrial” (BELL, 1973), que supõe quebra, ruptura ou descontinuidade histórica.

JAMESON observa que a partir da década de 60, as condições econômicas se entrecruzam com variáveis culturais – entre elas o acentuado desenvolvimento das mídias –, em tal ordem que passam a constituir a nova referência, definidora do pós-modernismo, que expressa justamente a fusão do cultural com o econômico. Em outras palavras, a própria cultura vira mercadoria, o mercado é o substituto da cultura e consumir é o estilo de vida, espírito de época, ou lógica cultural. Nesta “nova” lógica cultural se apresentam imperativos finalistas de diversas ordens: fim da ideologia, das classes sociais, da social democracia, do Estado do Bem-Estar etc. Para JAMESON, a reunião dessas manifestações, freqüentemente sob o título de “pós-modernismo”, teria por objetivo demonstrar que “[...] a nova formação social

⁷ As considerações sobre o pensamento de Fredric JAMESON, em particular, as referidas à obra *Pós-modernismo, A lógica cultural do capitalismo tardio*, valeram-se das discussões em grupo realizadas com os doutorandos Arsênio Carmona, Celso Carminati, Magda Zurba e Roselane Campos e a Profª. Dra. Maria Célia Marcondes de Moraes, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, aos quais sou especialmente grato.

em questão não mais obedece às leis do capitalismo clássico, a saber, o primado da produção industrial e a onipresença da luta de classes” (JAMESON, 1997, p. 29), o que equivaleria a reivindicar uma nova periodização histórica.

O autor discorda dessa concepção, e apresenta o pós-modernismo, não em termos da reivindicada periodização, mas como dominante cultural do estágio multinacional do capitalismo, no qual o mercado assume dimensão mundial e a produção cultural está integrada à produção de mercadorias em geral. JAMESON evidencia uma série de características presentes no que se costuma associar à produção cultural atual: a descontextualização, o esmaecimento do afeto, a substituição da profundidade pela superfície ou por superfícies múltiplas, o descentramento, a emergência da imagem e da textualidade, a ruptura da temporalidade histórica.

Nessa reorganização da temporalidade, JAMESON identifica a negação da historicidade ou a “morte do sujeito”: no pós-moderno o sujeito perde a sua capacidade de organizar seu passado e seu futuro como uma experiência coerente, o que implica que a produção cultural reduz-se a um amontoado de fragmentos, produzidos a esmo, de modo aleatório e sem referentes. Ou seja, perde-se a própria condição ontológica e teleológica de sujeito da história, pois agora “[...] a ruptura da temporalidade histórica libera ... [o] presente do tempo de todas as atividades e intencionalidades que possam focalizá-lo e torná-lo um espaço de *práxis*” (id., *ibid.*, p.54)

Com a globalização, a dimensão cultural tende a deslocar-se para a economia política e, muito mais que isso, o cultural acaba fundindo-se no econômico e o econômico no cultural. Sob a economia política da globalização, a produção de mercadorias constitui um fenômeno cultural e o consumo está influenciado diretamente pela estética espacial, por uma imagética que se sobrepõe à temporalidade histórica e à própria necessidade de uso. Em um mundo no qual a cultura passa a ser uma mercadoria como as demais, a publicidade se converteu na mediação fundamental entre a cultura e a economia política (JAMESON, 2000, p. 8). Ademais, o velho

imperialismo se vê impulsionado por um novo mecanismo – o imperialismo cultural⁸ – presente nas ações dos blocos econômicos regionais e nos acordos e ações coordenadas pela OMC, entre outros, que, ao promover a confluência entre os diversos e distintos âmbitos do econômico, do cultural e do político, proporcionam uma estrutura fundamental de sustentação à globalização (id., ib., p. 10).

2.3 A globalização da economia e a economia da globalização

A análise do fenômeno da globalização requer que voltemos nossa atenção para alguns processos que marcaram a economia e a política mundiais pelo menos no último quarto de século. Embora desde logo recusemos a interpretação destes como fenômenos isolados ou átimos da história, serão citados brevemente para, em seguida, procurar apreender o seu significado e sua razão a partir do encadeamento desses fenômenos à discussão da dinâmica mais geral da sociedade capitalista no presente.

Os anos de 1970 foram tempos de crises da economia capitalista, interrompendo assim o ciclo de estabilidade que caracterizou o compromisso keynesiano do segundo pós-guerra. Logo no início da década, a esfera macroeconômica mundial foi abalada pela queda do sistema de taxas fixas de câmbio reguladas pelo padrão ouro-dólar, e sua substituição por um sistema de taxas flutuantes, tendo o dólar norte-americano como padrão cambial. As crises do petróleo – elevação brusca do preço do barril de petróleo de 2 para 14 dólares em média em 1973, agravada pela subsequente alça dos preços em 1979 – provocaram impactos negativos e duradouros sobre a economia mundial (ANDERSON, 1995; SINGH, 1994). Deflagrou-se um processo inflacionário, acrescido da redução dos níveis da atividade produtiva e do crescimento das taxas de desemprego. Tal situação tem seu

⁸ Desde o final da Segunda Guerra Mundial os Estados Unidos, visando assegurar o domínio das películas hollywoodianas nos mercados estrangeiros, desenvolvem um empenho sistemático para derrubar políticas de protecionismo cultural. Não é a toa que grande parte dos acordos econômicos firmados no âmbito da OMC, trazem cláusulas de desregulamentação de “barreiras culturais” (JAMESON, 2000, p. 9).

reflexo na esfera micro-econômica, com a elevação dos custos de produção e redução das taxas de lucros das empresas.

No âmbito da política internacional, a década de 70 é marcada por uma crise da hegemonia político-militar norte-americana. Derrotados na Guerra do Vietnã, os EUA foram abalados em diversos outros conflitos bélicos e ideológicos, entre eles, a queda do regime do *Xhá* do Iran e a Revolução Islâmica de *Khomeini*, o desgaste de sua política no Oriente Médio decorrente do relativo fortalecimento do mundo árabe perante Israel ao final da Guerra do *Yon Kippur*, a vitória da Revolução Sandinista na Nicarágua em 1979 e o avanço da União Soviética sobre o Afeganistão. Na política interna, a sociedade norte-americana passa por um período de ascensão de diversos movimentos sociais de contestação econômica, política, cultural e racial: negros, pacifistas, contra-cultura etc. O caso *Watergate* que culmina com o *impeachment* do Presidente *Nixon* ilustra muito bem o desgaste que a hegemonia político-ideológica dos EUA sofrera na década de 70.

Os movimentos que visam a recomposição hegemônica têm início ainda ao final da década. Em 1979 os EUA elevam unilateralmente as taxas de juros anuais que incidem sobre empréstimos internacionais de 2% para mais ou menos 18%. Esta medida teve efeito imediato e fulminante sobre as economias dos países em desenvolvimento que, subitamente, tiveram suas dívidas externas multiplicadas. Em consequência, a partir dos anos 80 estas economias passaram a ser responsáveis pela transferência de capitais líquidos para as economias centrais e mergulharam em profunda recessão (FIORI, 1998).

As vitórias eleitorais de Thatcher na Inglaterra em 1979, de Reagan nos EUA em 1980 e de Kohl na Alemanha em 1982 marcaram o limiar de uma era de restauração conservadora. Iniciam-se as reformas neoliberais centradas na desregulamentação, privatização e liberalização da economia. A desregulamentação de direitos sociais e trabalhistas somou-se ao movimento de reestruturação produtiva que provoca a redução real de salários, o desemprego e enfraquece o movimento sindical. A privatização suporta a transferência de patrimônio público para capitais

privados e a redução das atividades do Estado em termos de políticas públicas, sobretudo de saúde e educação. A liberalização de mercados de bens, serviços e capitais permite a livre ação dos capitais multinacionais e o seu controle sobre amplas esferas das economias nacionais. Os países em desenvolvimento, a partir da década de 1980, se viram submetidos a programas de ajuste estrutural, monitorados a partir do Banco Mundial e do FMI que, no caso de muitas economias da América Latina, entre elas o Brasil, resultaram na chamada “década perdida” para a economia.

No cenário político-ideológico mundial dos anos de 1980 a hegemonia norte-americana se evidencia. O desmoronamento do bloco soviético e a simbólica queda do Muro de Berlim em 1989 têm impacto marcante – é o fim da Guerra Fria e a afirmação do mundo mono-polar. A transmissão televisiva da Guerra do Golfo, ao vivo e em cores, cumpre o papel de demonstrar mundialmente a recuperação e o poderio militar dos “donos do mundo”.

Os anos de 1990 foram de liberdade plena do capital e um tempo em que os EUA exerceram o papel de única e inquestionável potência mundial. Foram igualmente anos de conflito, nos quais os “donos do mundo” não vacilaram no uso de seu poderio, seja econômico, político, cultural, ou bélico, como ficou mais uma vez demonstrado nas Guerras do *Kosovo* e Iugoslávia.

No entanto, foram também os anos 90 marcados por instabilidade e crises econômico-financeiras como as do México, do Sudeste asiático, da Rússia, do Brasil e, mais recentemente, a crise da Argentina. Foram anos em que as taxas mundiais de crescimento foram baixas, as taxas de desemprego atingiram patamares elevados e cresceu a distância entre países mais ricos e mais pobres. Elevou-se a concentração de riqueza e renda no âmbito internacional e no âmbito interno.

Diante do quadro apoteótico oferecido pelo discurso e pela realidade da globalização, em que pese os seus efeitos nocivos sobre a imensa maioria da população mundial, a razão dos fatos brevemente descritos acima pode ser compreendida melhor a partir da análise de cinco questões centrais:

1. a dinâmica funcional do capitalismo como sistema mundial centro-periferia integrado e hierarquizado;
2. os alcances e os limites endógenos da globalização;
3. a transição do modelo de compromisso keynesiano para um novo ciclo de acumulação sob dominância do capital financeiro e a redefinição do papel dos Estados nacionais;
4. a natureza e o impacto dos programas neoliberais de ajuste estrutural;
5. a fisionomia das crises financeiras atuais e suas conseqüências.

Nos sub-tópicos seguintes nos ocuparemos de discutir tais questões.

A dinâmica funcional do capitalismo como sistema mundial centro-periferia integrado e hierarquizado

O imperialismo representa a tendência histórica de expansão da economia capitalista mundial. Manifesta-se, inicialmente, com a concentração e centralização de capitais industriais dando origem aos monopólios e grandes corporações. Em um segundo momento ocorre concentração e centralização do capital monetário, dando origem ao capital financeiro. E, em um terceiro momento, a exportação de capital financeiro adquire maior importância em relação à exportação de mercadorias. Portanto, intercâmbio comercial, expansão industrial e fluxos de capital financeiros são estratégias de internacionalização que se vinculam ao processo de concentração e centralização do capital

A tendência à centralização, descrita acima, aliada a acumulação e a concentração crescentes, são características da globalização da economia. LENIN (1976) descreveu o imperialismo, a versão monopolista do capital, como a etapa superior do capitalismo. A globalização do capital pode ser compreendida como um

prolongamento da etapa imperialista e não como uma nova fase ou um “capitalismo renovado”, porque, nos dias atuais, a globalização, mais que conservar, exacerba os traços principais reunidos e sintetizados por LENIN há mais de oitenta anos para descrever o imperialismo: fortalecimento de monopólios, concentração do poder de dominação em um pequeno número de nações ricas e poderosas que submetem um número crescente de nações, centralização do capital internacional em um número restrito de grandes corporações. Desta forma, a globalização, como regime de acumulação mundializada do capital, pode ser entendida como uma configuração particular do imperialismo, em que o capital financeiro adquire dominância em relação às outras formas de capital (CHESNAIS, 1996, p. 50).

O capitalismo constitui um sistema mundial centro-periferia. O centro é caracterizado por um modelo de tríade hierarquizada, no qual os Estados Unidos são o pólo principal, tendo como outros dois pólos a Europa e o Japão. Os demais países, que compõem a periferia do sistema, devem alçar-se à condição de membro subalterno do sistema, associando-se a um ou a mais de um destes pólos.

Este sistema integrado, composto mundialmente por um centro desenvolvido e uma periferia subdesenvolvida, mantém na atualidade, além disso, regiões de completa exclusão, como é o caso da África sub-sahariana (AMIN, 1999). Assim, não se pode pensar em uniformidade e homogeneidade na globalização, pois ela, apesar de compor uma totalidade sistêmica mundial, é ao mesmo tempo diferenciada e hierarquizada (CHESNAIS, 1998, p. 26).

A dinâmica funcional do sistema tem por base a transferência e centralização de recursos e rendas. A hegemonia dos países centrais é garantida pelo controle sobre certos monopólios que asseguram a manutenção do sistema centro-periferia e o aprofundamento das condições de desigualdade. Desta maneira, a tecnologia, os mecanismos de intervenção sobre os mercados financeiros, o acesso a determinados recursos naturais, os meios de comunicação e a posse de armas de destruição massiva são mantidas sob estrito controle de poucas nações que constituem o núcleo duro dos países centrais do sistema capitalista mundial. A ação conjugada destes

monopólios produz um efeito de nulidade sobre os impactos da industrialização nas regiões e países periféricos e, desta forma, os sustém subordinados ao sistema mundial sob controle centralizado (AMIN, 1999, p. 18).

Este sistema centro-periferia que foi se constituindo historicamente com a própria evolução do capitalismo, passou por uma significativa transformação, ao final do século dezenove, quando surgem as finanças modernas. Naquela ocasião, sucedendo a várias décadas de desenvolvimento das forças produtivas com conseqüente queda da taxa de lucros, emergiu uma crise à qual as empresas tentaram responder mediante a estratégia de acordos, constituindo-se os grandes trustes e cartéis. Desenvolve-se então, nas primeiras décadas do século vinte conglomerados bancários e empresariais que detinham praticamente o grosso das finanças mundiais, com baixa intervenção estatal nos mecanismos monetários e financeiros. É justamente neste período que o sistema capitalista mundial passará por uma significativa inflexão.

Karl POLANYI (1980) desenvolveu, em *A grande transformação*, uma análise sobre as raízes histórico-estruturais daquela inflexão e seus possíveis desdobramentos. Segundo este autor, por volta da metade do século dezenove o capitalismo industrial nascente produz, a partir da Inglaterra, uma nova dinâmica econômica baseada na constituição e no funcionamento inter-relacionado de três mercados, supostamente livres e auto-regulados: mercado do trabalho, mercado do dinheiro e mercado da terra. Esse processo marca a ascensão da concepção liberal que perdurou como idéia e força principal da economia capitalista mundial até a crise dos anos vinte e trinta do século XX (FIORI, 2001, p. 210).

Seguindo ainda a explicação de POLANYI, esse modelo de funcionamento do capitalismo entra em crise por suas próprias contradições internas, isto é, pelo fato de que o funcionamento livre e auto-regulado dos três mercados acabava por produzir efeitos entrópicos destrutivos: o mercado do trabalho apontava em direção à destruição do ser humano, o mercado da terra supunha a progressiva destruição das reservas naturais e o mercado do dinheiro implicava a destruição dos países que não dispusessem de moeda nacional suficientemente forte frente aos impactos do padrão-ouro. Tais contradições gerariam processos internos de resistência ao

princípio liberal e internacionalizante do modelo que se manifestariam por um duplo movimento, conectados temporalmente e inter-relacionados: um movimento de proteção social interno e um movimento de proteção territorial externo (FIORI, 2001, p. 211).

O primeiro movimento, ao qual POLANYI denominou de Princípio Social de Autoproteção, se dará “por manifestações de um progressivo retorno, primeiro pragmático, lento, disperso, depois mais compactado, de iniciativas intervencionistas por parte do Estado, ou por parte do parlamento, visando diminuir a intensidade da destruição criada pelos mercados auto-regulados, do ponto de vista social interno” (id., *ibid.*). O segundo movimento, denominado por POLANYI de Princípio da Territorialidade, resulta da resistência contra a expansão das fronteiras territoriais do Estado hegemônico, o que provocaria nos demais Estados um sentimento de perda de soberania. No caso concreto, POLANYI se referia ao avanço dos domínios imperiais ingleses. O primeiro movimento decorre das contradições de classes e dos conflitos internos da sociedade ou Estado-nação, o segundo, da competição interestatal e da luta antiimperialista. São estes movimentos que se iniciam ainda por volta do final do século dezanove nas economias centrais que culminarão com a crise de 1930, quando terão vez a ruptura final do padrão-ouro e o esgotamento da hegemonia do pensamento liberal. A “grande transformação” que ocorre no capitalismo mundial a partir da crise de 1930 é a interrupção daquela desregulamentação dos mercados de trabalho e de dinheiro. Desde então e durante a experiência histórica do compromisso keynesiano estes mercados se mantiveram regulados, com decisiva intervenção estatal (id., *ibid.*, p. 213).

No entanto, é importante atentar ao fato de que este duplo movimento ocorre distintamente nas economias centrais e periféricas do sistema mundial. Nas primeiras, as resistências internas foram capazes de produzir efeitos de democracia social e afirmação nacional antiimperialista que possibilitaram a experiência histórica do *welfare state*. Na periferia, o duplo movimento teve um processo e conseqüências particulares. No que tange à América Latina, ele foi capaz de

produzir o desmantelamento do antigo sistema colonial, criando Estados territorialmente independentes, porém submetidos à dinâmica do neomercantilismo ou imperialismo das economias centrais, em particular e em um primeiro momento, ao sistema imperial inglês. E como consequência dessa submissão às economias centrais, somente integra os setores sociais com os quais aquelas se relacionam, ou seja, as elites econômicas e políticas, mantendo de fora a imensa maioria. Com isso, mediante a integração subalterna de segmentos das burguesias locais ao sistema internacional, inviabiliza-se o movimento interno de defesa da proteção social contra a expansão internacional liberalizante (id., *ibid.*, p. 215).

POLANYI vê no modelo de Estado que se implantava possibilidades promissoras para as conquistas sociais. O que POLANYI não podia prever é que durante o último quarto do século XX o capitalismo passaria por novas transformações importantes, com o esgotamento do modelo de regulação estatal dos mercados do trabalho e do dinheiro. A partir da década de 1970, com a emergência de novas políticas liberais oriundas mais uma vez dos países anglo-saxões, a situação de desregulamentação destes mercados se restabelece e se reafirma como dinâmica dominante do modo de funcionamento do sistema capitalista mundial (id., *ibid.*, p. 210). No entanto, julgamos que suas formulações são importantes e pertinentes para apreender, não somente a dinâmica que se estabelece na economia política internacional a partir daquela inflexão, como também os condicionantes históricos que determinaram a “via” brasileira para o capitalismo, trilhada a partir dos anos de 1930 e, igualmente, para apreender a maneira pela qual o Brasil se insere historicamente nesta dinâmica do sistema mundial centro-periferia.

É justamente a partir da nova crise que emerge em 1929 – em que os grandes grupos fracassam no seu intento de debelar mediante a utilização de estratégias anteriores – que o Estado é chamado a garantir os créditos duvidosos (capital financeiro) e capital monetário dos grandes capitalistas. A partir de então, o sistema financeiro passou a ser regulado fortemente pelo Estado, situação que perdurou durante o período do compromisso keynesiano. A crise iniciada nos anos de 1970

expressa o retorno das finanças ao poder (DUMÉNIL e LÉVY, 2000) ou a dominância do capital financeiro (CHESNAIS, 1998) nesta fase do atual ciclo de acumulação sistêmica do capitalismo (ARRIGHI, 1996).

A partir dos anos de 1970, evidenciou-se uma tendência de concentração, no interior da tríade, dos investimentos externos diretos, do intercâmbio comercial e dos acordos de cooperação tecnológica. A participação dos países em desenvolvimento na recepção de créditos de investimentos diretos mundiais caiu de 30,6% em 1967 para 19,2% em 1989 e, no período de 1980-1990, 90% dos acordos de cooperação tecnológica se realizaram entre as economias centrais (CHESNAIS, 1996, p. 65). Com isto, disseminou-se um processo de recessão econômica na periferia que trouxe custos sociais profundos: a perpetuação do desemprego transformou-se em condição para controlar os custos salariais, o déficit público foi utilizado como argumento para conter as políticas sociais e os fluxos de bens, serviços e capitais fortaleceram o domínio dos países centrais e estabeleceram relações que caracterizam uma espécie de neocolonialismo sobre os países da periferia do sistema mundial. No decorrer da década de 90 esta tendência de concentração foi ainda mais acentuada, reduzindo-se o fluxo de capitais produtivos para a periferia e elevando-se o fluxo de capitais voláteis (capital financeiro ou especulativo).

A derrubada do sistema cambial de *Bretton Woods* e a ascensão do sistema de juros flutuantes tendo o dólar como padrão cambial mundial promovem a expansão e dominância do capital financeiro. Esses fatores, combinados com o declínio e queda do “socialismo real”, reordenam a geopolítica mundial para uma situação na qual os EUA, apoiados em seu poderio militar, econômico e cultural, passam a exercer o papel de única superpotência mundial e assumem posição de inquestionável hegemonia no sistema capitalista mundial. Seus mercados financeiros são inigualáveis, não somente em dimensão, mas também em diversidade. O poderio militar norte-americano e sua penetração cultural atingem níveis e dimensões sem precedentes na história mundial. No entanto, é importante observar que a hegemonia norte-americana significa a hegemonia do capitalismo em sentido global e, desta forma,

ainda que possam ocorrer divergências pontuais internas à tríade, os outros pólos bem sabem que não importa disputar esta posição com os EUA, mas fortalecê-lo:

O sonho projetado mundialmente a partir de *Hollywood* ou de *Anaheim* é o do capitalismo e da mercantilização total das atividades humanas [...] dele se beneficiam, em consequência, todas as multinacionais, bem como o conjunto das forças sociais comprometidas com a extensão e consolidação da influência do capitalismo em todo o planeta (id., *ibid.*, p. 120).

Na situação de pós Guerra Fria a assimetria no sistema mundial, e entre os países da tríade, é deslocada fortemente para uma situação mono-polar de hegemonia norte-americana. Nas duas últimas décadas, observa-se a acentuação da tendência de crescimento das desigualdades de renda e das diferenças entre países centrais e periféricos, caracterizando o sentido de transferência de pobres para ricos, bem se tratando de classes sociais, bem se tratando de países e regiões. Os Estados Unidos foram a economia que mais cresceu na década de 90, contudo, foram também aquela em que ocorreu a maior concentração de renda. Esse quadro configura um acirramento da polarização e da ocorrência de crises e desequilíbrios de tal forma que, sob o atual processo de globalização, a tendência das relações sociais capitalistas não evolui para a construção de uma nova ordem mundial, senão para a desordem global (AMIN, 1999, p. 16).⁹

Os alcances e os limites endógenos da globalização

Tem a globalização potencial de estender-se e realizar-se mundialmente? Ou, do contrário, seria um processo dotado de contradições que possuiria limites

⁹ Já estávamos na etapa final de redação deste trabalho quando dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, em Nova York, aos quais se seguiram a reação norte-americana como afirmação de seu poderio militar, econômico e cultural. Ainda que não nos reste tempo para a análise desse processo, apenas o indicamos como ponto de inflexão da presente conjuntura mundial.

históricos endógenos? Efetivamente, a questão fundamental é: qual é a natureza mesma do fenômeno? o que é que se globaliza?

Se a globalização não é mais que a extensão das relações capitalistas em âmbito global, então, ao falar deste processo devemos considerar que o capitalismo se globaliza, pelo menos, em três dimensões:

1. globalização das relações sociais de propriedade privada dos meios de produção e do trabalho assalariado;
2. globalização do modo de produção capitalista, para garantir a reprodução e acumulação do capital;
3. globalização do sistema histórico de relações entre povos e nações, baseado no desenvolvimento desigual do capitalismo e estruturado como um sistema hierarquizado centro-periferia (MARTINÉZ PEINADO, 2001, p. 5).

Buscando apreender o significado de cada uma destas dimensões, comecemos discutindo a globalização das relações sociais capitalistas, entendida como a expansão mundial do assalariado como relação universal entre capital e trabalho. Isto implica a subsunção aos mecanismos do trabalho assalariado das formas não-capitalistas ou pré-capitalistas, como o trabalho inter e intradoméstico, a produção por conta própria e para o autoconsumo e as formas primárias de troca e de subsistência.

Quanto à globalização do modo de produção capitalista, se considerarmos o modo de produção nas esferas de produção propriamente dita, distribuição e consumo, então verificaremos que não há uma globalização homogênea nas três esferas, ou seja, a globalização revela contradições à hora de globalizar-se a lei do valor. Por exemplo, se no âmbito da produção as empresas multinacionais produzem em qualquer lugar, de modo integrado ou diversificado – seria a chamada fábrica mundial –, no entanto mantêm-se historicamente as diferenças centro – periferia no valor da força de

trabalho. A diferenciação salarial nacional e internacional segue sendo um mecanismo de competição intercapitalista. Por outro lado, não se globaliza o consumo, ao contrário, crescem as contradições entre centro e periferia. O centro, que corresponde a apenas 15% da população mundial, consome 80% dos recursos, evidenciando a assimetria distributiva no sistema mundial capitalista, ademais, aprofundada com a globalização.

Por fim, cabe discutir o significado da globalização do capitalismo como sistema histórico. Nesse aspecto, devemos considerar que a superestrutura global de reprodução do capitalismo desde o fim da Segunda Guerra Mundial até o início dos anos 70, baseou-se, como já vimos, na constituição de um sistema hierarquizado centro-periferia, no qual as economias centrais mantinham seu Estado de bem estar social com base em rendas apropriadas aos países periféricos, aos quais estava prometida a cooperação com vistas ao desenvolvimento nacional. Ao lado disso, às economias do campo socialista se propunha a integração democrática, para ‘resgatá-las das garras do autoritarismo’. Com a globalização e a queda do ‘socialismo real’, o capital liberta-se de compromissos e exerce sua hegemonia sem maiores concessões, nem mesmo como promessas. Aos que não se integrarem, e é bom lembrar que mesmo sendo uma integração subalterna nem todos interessam ao capital – vejamos, por exemplo, o caso da África sub-sahariana –, resta a exclusão. O capital, enfim, poderia libertar-se de mecanismos contingentes e concentrar-se diretamente em seu conteúdo: sua auto-reprodução e autovalorização.

No entanto, há argumentações que consideram a existência de contradições estruturais para a reprodução sustentável do capital pela fórmula abreviada, D-D’. De onde proviria a mais-valia se não o faz a partir da produção de mercadorias ou do intercâmbio comercial? A resposta para a esta questão pode apontar algumas pistas para o entendimento dos limites endógenos do processo de globalização, entendido como período de dominância do capital financeiro em relação ao capital produtivo.

Em primeiro lugar, é importante considerar que com a globalização há um movimento duplo de redistribuição e concentração do controle de capitais e mercados,

o que motivaria o acirramento da competição intercapitalista com liquidez superabundante em busca de inversão em operações financeiras, sem proporcionar, no entanto, a valorização do capital para a economia capitalista em seu conjunto. Em segundo lugar, e em decorrência do anterior, estaria ocorrendo um processo de concentração de renda e riqueza, por exemplo, rebaixamento da massa de capital destinada a salários e impostos sociais, de onde o capital estaria retirando sua parcela de benefício. Por fim, ocorreria um movimento paralelo e integrado de direcionamento de parte destas inversões para setores produtivos mais rentáveis, ou seja, existem circuitos D-M-D' que, integrados ao circuito dominante D-D', dão suporte ao processo geral de reprodução e valorização do capital e criam condições de sustentabilidade e rentabilidade continuada às transações financeiras, ainda que com elevado nível de instabilidade e crises recorrentes (ARRIGHI, 2000, p. 140).

Globalização e Estado-nação: mudanças na regulação social do sistema capitalista

Caberia discutir se no âmbito da globalização a estrutura mundial do capitalismo seguirá se dando por uma articulação de economias nacionais, ou por outra forma de articulação. Ou, de outro modo, cabe perguntar: que papel joga o Estado-nação no contexto da globalização?

Uma possível interpretação é a de que os Estados nacionais seguiriam sendo fundamentais porque constituem arcabouços jurídicos, políticos e econômico-mercantis de regulação social e, desta forma, além de garantir os elementos de valorização e apropriação dos capitais nacionais ou multinacionais, os protegem contra eventuais concorrentes indesejáveis. Ao fim e ao cabo, o Estado comporia a estrutura que assegura o mercado ao capital. Portanto, a globalização não implicaria dissolução ou esmaecimento dos Estados nacionais, mas na mudança em seu modo de atuação.

Outra posição reflete que, tal como nasceu e se desenvolveu historicamente, o Estado nacional já não seria um mecanismo fundamental para a reprodução e

acumulação do capital, senão que passaria a constituir um entrave ao progresso da mundialização do capital. Em termos simplórios, o Estado-nação seria “demasiado grande para as questões locais e demasiadamente pequeno para as questões globais”. Fala-se da necessidade de uma “superestrutura sistêmica mundial” que teria a capacidade de gerir o sistema capitalista global. Alguns autores observam que tal estrutura já existe de fato, sendo constituída pelo FMI, Banco Mundial, G-8,¹⁰ OMC e OCDE. Assim, o que caberia questionar é se esta estrutura teria possibilidade de ampliar-se para além destas representações, vinculadas, obviamente, às economias centrais (MARTINÉZ PEINADO, 2001, p.4).

Contra esta interpretação globalista ou da suposta emergência de um Estado mundial, vários autores observam que não somente o Estado e o conjunto de instituições nacionais continuam mantendo sua influência específica, mas também os grupos hegemônicos nacionais seguem exercendo o seu poder, controle e responsabilidade sobre as decisões políticas locais (THERBORN, 1999, p. 86). Desta forma, o processo em curso expressaria uma redefinição do papel do Estado de modo a torná-lo funcional às necessidades do capital no presente. Em consequência, as reformas e reorientações das políticas públicas estariam vinculadas ao movimento mundial de reordenamento da sociedade capitalista, como tentativa de resposta a mais uma crise desta forma histórica de organização social.

O reordenamento da expressão jurídico-formal da sociedade é, ao mesmo tempo, uma consequência decorrente das contradições que se estabelecem entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações de produção, e uma necessidade que se impõe ao capitalismo, como veículo de manutenção da hegemonia das classes dominantes. De modo geral, pois é necessário guardar certa cautela quanto a generalizações e linearidades, é possível fazer uma aproximação entre o mercantilismo e o Estado absolutista, entre o capitalismo concorrencial e o Estado liberal clássico, e

¹⁰ Até recentemente denominado G-7, o Grupo das sete nações mais desenvolvidas do mundo – Estados Unidos, Grã-Bretanha, Alemanha, França, Itália, Canadá e Japão. A partir de 2000, o grupo passou a denominar-se G-8, com a inclusão da Rússia.

entre o capitalismo monopolista e o Estado do bem estar social.¹¹ Cada uma destas associações é fruto das necessidades do capital e da hegemonia vigente em determinada época histórica, pois, “[...] O Estado concilia, no plano jurídico, as discussões internas das classes, os desacordos entre interesses opostos, ele unifica as camadas e modela o aspecto de classe” (GRAMSCI, 1984).

Por exemplo, GRAMSCI analisou a emergência do fordismo-taylorismo como um fenômeno histórico-social, que vai muito além de uma relação técnica de produção. O autor assinala que o *americanismo*, “nova”¹² concepção de mundo que se expressava por meio da forma de produção fordista, “[...] exige um determinado ambiente, uma determinada estrutura social (ou a vontade decidida de criá-la) e um determinado tipo de Estado” (id., *ibid.*, p. 388).

O modelo de Estado, que passou a direcionar as reformas sociais a partir do final dos anos de 1970, seria a expressão, no plano jurídico-institucional, da hegemonia do capital financeiro. Sua formulação, baseada na plena liberdade de mercado e na intervenção mínima estatal sobre a economia, encontra-se originalmente na obra de Friedrich HAYEK, *O Caminho da Servidão*.

A defesa do individualismo contra o coletivismo é um dos pontos centrais da racionalidade liberal. HAYEK afirma que o individualismo conduz a humanidade ao caminho da liberdade e o coletivismo ao caminho da servidão. Neste sentido, quaisquer normas que estabeleçam limites ou restrições à plena liberdade do mercado são indesejáveis (HAYEK 1994, p. 50).

No entanto, na disputa intercapitalista do final da década de 40, as teses que melhor correspondiam às necessidades do capital – dinamização do mercado via reconstrução das economias devastadas pela segunda guerra mundial e a reconstrução

¹¹ Esta aproximação é historicamente válida para a Europa ocidental e para os Estados Unidos da América. Com relação aos países do hemisfério sul, há que se considerar os efeitos dos processos de colonialismo, neocolonialismo e processos ditatoriais. Nestes países, a caracterização de estados de bem estar social é bastante problemática, sem, contudo, negar-se o caráter intervencionista dos mesmos.

¹² As aspas procuram evidenciar o fato de que a contradição principal, a oposição capital / trabalho é mantida e apenas conformada em bases que alteram elementos da superestrutura anterior, entre os quais a forma de organização do Estado (GRAMSCI, 1984).

da hegemonia política burguesa, ameaçada pelos movimentos sindicais e populares emergentes, pelo enfraquecimento das elites nacionais em consequência das perdas sociais da guerra e pela consolidação do Estado soviético – fundavam-se na constituição de um Estado regulador e intervencionista, que expressava o consenso das correntes ideológicas dominantes (defensores do *keynesianismo*, *welfare state*, *New Deal* e Plano *Marshal*) em torno de

[...] uma ordem social baseada na democracia e uma combinação proporcional de mercado e Estado, do público e do privado, quer dizer, um Estado do Bem Estar Social que defenda como objetivos fundamentais a segurança, a liberdade, e a igualdade de todos os cidadãos. O consenso supõe, pois, a aceitação da economia capitalista, o Estado democrático-parlamentar e o discurso liberal da defesa dos direitos de propriedade (IZQUIERDO e PASTOR, 1996, p. 146).

Esta citação de Dias é elucidativa para a compreensão do contexto que engendra a constituição do *Welfare State* e de suas consequências:

O Estado do Bem Estar nada mais foi do que um grande pacto social, despolitizado e despolitizante, estratégia assumida pelos capitalistas e pelo seu Estado, em alguns países, para, através de políticas sociais compensatórias buscar a ‘fidelidade das massas’, legitimando assim a ordem burguesa. A resposta social-democrática, consolidada pelo *Welfare state*, acabou por fortalecer as lutas corporativas em detrimento da socialização da política, criando assim um pacto despolitizante. Com isso incorporou o conjunto das classes subalternas, objetiva e subjetivamente, à ordem do capital (DIAS, 1997, p. 101).

Ao final dos anos sessenta, conforme já discutimos anteriormente, evidenciaram-se os sinais de relativo esgotamento do modelo econômico do pós-guerra. A partir de 1973,¹³ a fragilização do modelo se aprofunda e abre-se um novo período de crise do capital. Neste contexto, o ideário liberal ganha um novo impulso.¹⁴

¹³ Este ano é considerado como marco devido ao impacto da crise internacional do petróleo, quando o preço do barril de petróleo atinge o auge de 30 dólares. No entanto, por maior que seja o peso deste fator, ele não pode ser tomado individualmente como determinante fundamental do esgotamento do modelo econômico, senão como uma consequência dos movimentos iniciais deste esgotamento, que a partir de então se dinamizam.

¹⁴ É importante observar que os ganhadores dos Prêmios Nobel de Economia de 1973 e 1974 são, respectivamente, Milton FRIEDMAN e Friedrich HAYEK, destacados representantes do ideário neoliberal.

A recomposição da hegemonia com a ascensão do pensamento neoliberal, iniciada ainda nos anos de 1970 com o enfrentamento aos movimentos sociais, teria prosseguimento nos anos de 1980 com a implementação de programas de ajustes econômicos e reformas estruturais do Estado, orientadas a partir das instituições financeiras internacionais, sob inspiração e forte influência das reformas liberais dos governos Thatcher e Reagan.

Paralelamente, ocorre um movimento de reestruturação produtiva, originado, de um lado pelas alterações do modelo econômico, dirigidas para a constituição de um novo modelo “muito mais ajustado aos princípios do mercado livre” (SINGH, 1994, p. 192), e de outro, pelas transformações tecnológicas e sua incorporação aos processos produtivos.

Portanto, a mudança da forma dominante do processo de reprodução, valorização e concentração do capital, fez-se acompanhar pela redefinição da ação estatal, no plano político-social. A concepção da transição de um tipo de Estado forte em políticas sociais e redistributivas, para outro tipo de Estado, privatista e desregulamentador. O Quadro 1 apresenta, esquematicamente, algumas características econômicas, financeiras, sociais e políticas dos modelos de Estado do Bem-Estar social e de Estado neoliberal,¹⁵ predominantes nos períodos do compromisso keynesiano e da globalização, respectivamente, particularmente válidas para as economias centrais.

A análise das formas históricas assumidas pelo capital, nos mostra que o liberalismo, independente de suas diversas caracterizações, representa a ideologia política dos meios financeiros e de negócios. O termo liberalismo é dotado de um extraordinário dinamismo e plasticidade: a meados do século XIX, representava a

¹⁵ O Quadro 1 representa tipos ideais que não devem ser confundidos com um “modelo real” de algum Estado nacional em particular. Ao empregarmos a expressão “característica dominante” queremos ressaltar que dentro de um determinado tipo podem coexistir as duas características, ou outras não citadas. Também o termo “dominante” leva em consideração que nem todos os Estados nacionais apresentam características similares. A periodização deve ser igualmente tornada relativa, pois o movimento das economias nacionais não é temporalmente uniforme e tampouco homogêneo. Por fim, o modelo de Estado do Bem-Estar Social se aplica mais adequadamente e restritamente às economias centrais do sistema capitalista mundial.

ideologia dos pequenos proprietários presos à concepção do capitalismo concorrencial; ao princípio do século XX, a ideologia das finanças modernas e das grandes corporações em constituição na fase monopolista do capital; nestas três últimas décadas, a ideologia neoliberal não é nada mais que o reencontro do capital financeiro com o seu antigo poder, que houvera sido interrompido após a crise de 1929 e durante o transcurso do compromisso keynesiano (DUMÉNIL e LÉVY, 2000, p. 72).

Quadro 1. Modelos ideais de Estado

| Característica Dominante | Modelo de Estado | |
|--|--|---|
| | Bem-Estar Social | Neoliberal |
| Política econômica | Compromisso Keynesiano | Globalização |
| Dominância do capital | Capital produtivo | Capital financeiro |
| Período | Do II Pós-Guerra a fins dos anos 1960 | Do início dos anos 1970 em diante |
| Crescimento econômico | Rápido | Lento |
| Taxas de desemprego | Baixo | Alto |
| Ciclos econômicos | Pouco pronunciados | Mais severos |
| Nível de vida | Em ascenso para a maioria | Em descenso ou estancado |
| Taxa de juros | Baixas | Altas |
| Endividamento privado | Baixo | Alto |
| Grau de estabilidade financeira | Alto, sem precedentes na história do capitalismo | Baixíssimo, com crises financeiras frequentes |
| Transações especulativas | Poucas e de volumes limitados | Muitas e de volumes elevados |
| Regulação estatal dos mercados financeiros | Contínua e decisiva | Emergencial e de importância relativa |

Fonte: elaboração própria com base em Pollin (2000)

Dentro desta lógica, o Estado do Bem-Estar Social representou as exigências de expansão da base material do sistema capitalista em um período histórico de reconstrução da economia e um compromisso social baseado na necessidade de incorporação de grandes massas à expansão do consumo. As novas exigências do capital – globalização da economia sob dominância do capital financeiro e reestruturação produtiva com base na incorporação de mudanças tecnológicas e competitividade – encontrarão sua expressão jurídico-formal no Estado neoliberal. O mercado livre e auto-regulado é a sua lógica, a globalização do

capital o seu veículo. Em síntese, não há neoliberais maus e keynesianos bons, ou vice-versa. Há capitalismo, que é global (MARTINÉZ PEINADO, 2001, p. 9).

O Estado Neoliberal e os Programas de Ajuste Estrutural

O total da dívida externa de longo prazo dos países em desenvolvimento era de aproximadamente US\$ 62 bilhões de dólares em 1970. Com o sistema de juros flutuantes e a brusca elevação das taxas de juros internacionais, ao final de 1980 este valor havia atingido o montante de US\$ 481 bilhões de dólares.¹⁶ Tal situação, aliada a ascensão dos governos neoliberais de Thatcher e Reagan, fez com que desde o início dos anos 80, as organizações financeiras internacionais passassem a orientar aos países endividados programas de reescalonamento e reconversão da dívida, aliados à concessão de novos empréstimos, com vistas a garantir a continuidade do pagamento da dívida externa. Esta renegociação, envolvia o compromisso dos países endividados com a implementação de reformas macroeconômicas e ajustes estruturais de orientação neoliberal.

Sob a tutela do FMI e do Banco Mundial os novos empréstimos passaram a ser concedidos quase que com a finalidade exclusiva de rolagem da dívida, isto é, para que não se interrompesse o fluxo de pagamento dos juros da dívida externa. Estes novos empréstimos submetiam os países tomadores às rígidas condicionalidades que estabeleciam, como garantia prévia ao desembolso, a adoção pelo país candidato dos programas de ajuste estrutural, nos conteúdos e prazos estabelecidos pelo FMI e Banco Mundial. Desta maneira, ao estabelecer uma relação quase simbiótica entre macroeconomia e administração da dívida externa, os novos recursos, quando concedidos, tinham pouca relação com programas de

¹⁶ A este valor total da dívida de longo prazo, se deve acrescentar mais US\$ 164 bilhões de dívidas de curto prazo e mais US\$ 12 bilhões de créditos do FMI, o que totaliza em US\$ 658 bilhões a dívida externa dos países em desenvolvimento, no ano de 1980. Fonte: *World Debt Tables* – Banco Mundial, apud CHOSSUDOVSKY (1999).

investimentos específicos e se orientavam por “desempenho político” (CHOSSUDOVSKY, 1999, p.42).

O monitoramento das economias nacionais passou a ser fortemente controlado pelas organizações financeiras internacionais. Frequentemente, o FMI controla as negociações da política econômica, relacionadas às taxas de câmbio, taxas de juros e déficits orçamentários. O Banco Mundial, por sua vez, exerce o controle do processo de reforma social, por meio de suas agências regionais e nacionais e de missões técnicas específicas. Caso o país não cumpra as metas ou os prazos estipulados, as parcelas de crédito subsequentes podem ser suspensas e, dependendo da maior ou menor gravidade da “falta”, o país pode ser incluído em uma “lista negra” da qual só sairá após um período de “quarentena” e se demonstrar “obediência” ao receituário (id., *ibid.*, p.46).

O programa padrão de ajuste estrutural proposto pelo FMI e Banco Mundial aos países em desenvolvimento apresenta as fases de estabilização econômica e de reforma estrutural. Estas se realizam conjuntamente, sob três linhas principais de atuação do Estado: – no âmbito das políticas públicas se propõe a redução dos gastos públicos em programas sociais, a privatização de empresas estatais, a desregulamentação da economia, o controle monetário com redução de crédito e a redução da demanda interna de modo a permitir o incremento do fluxo de créditos ao exterior; – no mercado de trabalho: políticas de austeridade salarial, desregulamentação normativa e implementação de mecanismos de flexibilidade nas relações trabalhistas (trabalho temporário e a tempo parcial, demissão sem ônus, cerceio às atividades sindicais, etc.); e, na esfera da política externa: liberalização de transações econômicas internacionais, controle de ativos por empresas transnacionais, livre remessa de lucros, e estabelecimento de câmbio “realista”, o que quase sempre pressupõe a desvalorização da moeda nacional (ETXEZARRETA, 2000, p. 178).

Os planos de estabilização econômica e reforma estrutural adotam um discurso religioso ou redentor. Um caminho indesviável a ser percorrido pelos

países, que podemos metaforicamente associar a sete estações, como os sete dias da semana, durante a qual deve-se trabalhar duro e perseverar nos seis primeiros dias para, no último, desfrutar o merecido repouso. A primeira estação, que antecede a aplicação do plano, é identificada como a situação de DESEQUILÍBRIO, sobre a qual o plano irá atuar para sanar o MAL; o segundo estágio, é aquele que impõe o SACRIFÍCIO, por exemplo, queda do nível de renda e piora dos níveis de qualidade de vida, como uma espécie de tratamento de choque; atinge-se, desta forma, a ESTABILIDADE, no terceiro momento; em consequência, na quarta fase inicia-se um período de SAÚDE econômica; o efeito é a conquista da COMPETITIVIDADE, atingida a partir da quinta fase, condição para a volta do CRESCIMENTO; a sexta fase, é aquela em que, como PRÊMIO ou retorno pelo esforço e perseverança demonstrados nas fases anteriores, obtém-se a elevação do nível de vida e a redistribuição de renda; por fim, no sétimo dia (ou melhor, sétima fase) chega-se à situação de EQUILÍBRIO, atinge-se o BEM.

A adoção desse programa, quase religioso, mas efetivamente vinculado aos objetivos do capital, é resultante do exercício de uma situação de hegemonia internacional que conta com o apoio e colaboração dos grupos de poder locais. Tal condição supõe a concessão dos créditos internacionais e a formação de um amplo consenso em torno dos programas de ajuste que envolve governos, grandes corporações das comunicações, grandes empresas multinacionais, e organismos internacionais como Banco Mundial, FMI, BID, OCDE, CEPAL, OMC e o G-8, entre outros. Mediante a produção de documentos e diagnósticos gerais e setoriais estes organismos propõem reformas monetárias, fiscais, educacionais, sanitárias, laborais etc. Dessa maneira, exercem o papel de elaborar o discurso das reformas, assim como organizar, definir e redefinir o que pode ser pensado e feito, quando e sob quais condições. Produzem, assim, uma centralização de influências sobre as políticas que irão informar as ações dos governos nacionais, que é um mecanismo de tornar funcional o Estado nacional, ou, em outras palavras, convertê-lo em uma espécie de agência de ajuste das práticas e políticas da economia nacional às exigências do capital internacional (IANNI, 1996). Deste modo, podemos

considerar que há uma a influência decisiva dos organismos internacionais para a obtenção do consenso e consecução da “nova ordem”:

Os principais guardiões dos ideais e das práticas neoliberais em todas as partes do mundo têm sido o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) a santíssima trindade guardiã do capital em geral, um ente ubíquo como um deus (id., *ibid.*, p. 8).

Os planos de estabilização e reforma estrutural, orientados pelas organizações financeiras internacionais, no entanto, ao contrário das prometidas estabilidade e crescimento, produziram e seguem produzindo estagnação, recessão, instabilidade e crise. Ao final de cada processo de renegociação, ou “juízo”, o culpado é o réu: ou bem o país não cumpriu as metas, ou bem as “condicionalidades” impostas foram insuficientes para debelar o “mal”. Trata-se, portanto, de seguir o tratamento, com maior rigor. Já diziam, os neo, ultra ou, simplesmente liberais: o problema do capitalismo, é que há pouco capitalismo, ou o problema do mercado, é a falta ou pouca liberdade de mercado.¹⁷ A nosso ver, o “insucesso” dos planos de estabilização, não deve ser imputado ao descumprimento pelo país das condições “ideais” pré-estabelecidas, à sua intensidade ou a uma não funcionalidade da formulação mesma dos planos. Trata-se de investigar a própria lógica dos programas e discutir se, ao invés dos objetivos de estabilidade e crescimentos declarados, eles se subordinam a outros objetivos subjacentes que se inscrevem nas atuais necessidades do capital: a) controlar as economias em que os capitais internacionais atuam ou pretendem atuar no que se refere a taxas de câmbios, controle da inflação e da distribuição de renda; b) facilitar a operação rentável, sólida e fluida dos capitais líquidos internacionais no seu processo de

¹⁷ Em vários informes, desde o início dos anos de 1990, os organismos financeiros reconhecem, implícita ou explicitamente, o fracasso dos programas de ajuste. O FMI observa que em um elevado número de casos a adoção dos ajustes se associou a subida da inflação e a redução da taxa de crescimento (KHAN, 1990). O Banco Mundial, por sua vez, em informe setorial recente considera “decepcionante” o desempenho dos programas no continente africano. No entanto, revela que tal problema não decorre da lógica do plano, senão do grau de intensidade de sua aplicação: mais ajuste – e não menos – teria ajudado os pobres e o ambiente (BANCO MUNDIAL, 1994).

valorização e acumulação capitalista; c) prover meios para que as grandes empresas transnacionais absorvam mercados e ativos de demandas mais dinâmicas em todo o mundo (ETXEZARRETA, 2000, p.177).

Aplicados nos países em desenvolvimento após o choque do petróleo de 1979, ao final da década de 80 os programas de ajuste haviam produzido da elevação desmesurada da dívida externa daqueles países. Por volta da metade dos anos de 1980, os países periféricos já se haviam convertido em simples exportadores de capital aos países centrais. A dívida externa dos países em desenvolvimento evoluiu de US\$ 658 bilhões de dólares em 1980 para US\$ 1.539 bilhões de dólares em 1990.¹⁸ Ademais, entre 1971 e 1977 o quociente de participação da dívida (juros e principal) sobre as exportações dos países em desenvolvimento era de cerca de 8%. Este valor atingiu, em poucos anos após a alça dos juros internacionais, o patamar de 20%, até estabilizar-se em torno de 17% ao final dos anos de 1980 (DUMÉNYL e LÉVY, op. cit.).

Decorrida mais de uma década de intervenção sobre as economias dos países em desenvolvimento, os resultados dos programas de ajuste foram uma profunda recessão, desemprego e desigualdades sociais crescentes. A aplicação do receituário neoliberal nos países da América Latina e Caribe resultou na chamada “década perdida”: entre o início e o final da década de 80, houve decréscimo no PIB/habitante e no investimento público/habitante, além de queda dos valores do salário mínimo real urbano (CEPAL, 1995, p. 18).

Ao final de 1989, a capital dos Estados Unidos foi palco de um importante evento convocado pelo *Institute for International Economics*, sob o título *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. Na ocasião se reuniram funcionários do governo norte-americano, dos organismos financeiros internacionais ali sediados – FMI, Banco Mundial e BID – e representantes de governos e economistas de diversos países latino-americanos. Tal encontro tinha por objetivo proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos

¹⁸ Fonte: *World Debt Tables* – Banco Mundial, apud CHOSSUDOVSKY (1999).

países da região na década que findava. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subseqüentemente, a denominação informal de *Consenso de Washington*. Conforme BATISTA,

O valor do *Consenso de Washington* está em que reúne, num conjunto integrado, elementos antes esparsos e oriundos de fontes diversas, às vezes diretamente do governo norte-americano, outras vezes de suas agências, do FMI ou do Banco Mundial. [...] Não se tratou, no *Consenso de Washington*, de formulações novas mas simplesmente de registrar, com aprovação o grau de efetivação das políticas já recomendadas, em diferentes momentos, por diferentes agências. Um consenso que se estendeu, naturalmente, à conveniência de se prosseguir, sem esmorecimento, no caminho aberto (BATISTA, 1994, p. 5-6).

Nos anos de 1990, a situação de debilitação geral das economias dos países em desenvolvimento e a radicalização dos programas neoliberais de ajuste continuaram produzindo impactos sobre a dívida externa e provocando o aprofundamento da recessão econômica e das desigualdades sociais com a exclusão de parcelas crescentes da população mundial. Taxas de crescimento quase nulas e em muitos casos negativas, aliadas ao desemprego alarmante em escala mundial¹⁹ são condicionantes de situações de instabilidade e das inúmeras crises financeiras que se abateram sobre os países em desenvolvimento na década de 90.

A fisionomia das crises financeiras e suas conseqüências

Os programas de ajuste baseados na desregulamentação, liberalização e abertura total de mercados provocam efeitos fortemente recessivos e submetem os países em desenvolvimento a uma situação de vulnerabilidade tal, intrínseca aos próprios programas, que qualquer flutuação dos mercados locais ou mundiais tem potencialidade para provocar fuga de capitais em curto prazo e em volumes

¹⁹ No último quarto de século, entre 1975 e 1999, o desemprego mundial cresceu 365%. No entanto, este crescimento não é linear nem homogêneo. Afeta mais duramente os países não-desenvolvidos, nos quais a elevação foi de 490%, comparativamente aos 185% de elevação da mesma taxa nos países desenvolvidos (POCHMANN, 2001, p. 86).

incontroláveis, passíveis de desencadear crises. Apesar de sempre se referirem à globalização como uma nova configuração integrada do sistema econômico mundial, a cada crise financeira, os organismos internacionais, ao invés de analisar a questão e propor ações considerando a dimensão e dinâmica mundial do sistema, limitam a análise e propõem novos programas de ajuste circunscritos a cada economia (CHESNAIS, 1998; ETXEZARRETA, 2000). É como se o sistema mundial não fosse mais que a soma das economias nacionais. Assim ocorreu, por exemplo, nas crises do México (1990 e 1994), do sudeste asiático (1997), da Rússia (1998), do Brasil (1998/1999) e, mais recentemente, da Argentina (2001).

A essas crises recorrentes, que além de expressar as contradições inerentes e históricas das relações sociais capitalistas evidenciam também a fragilidade do regime de acumulação sob dominância do capital financeiro, podem ser atribuídas algumas características particulares do atual estágio da economia capitalista mundial:

1. as crises nos mercados de títulos, que se propagam de modo veloz e excessivo, debilitam a confiabilidade de uma economia nacional e provocam movimentos bruscos de fugas de capitais;
2. a dominância do capital financeiro em nível mundial provoca a fragilidade dos bancos centrais e os deixa debilitados ante a capacidade de liquidez de títulos que, em tese, poderiam conter ou controlar esta movimentação brusca de uma massa considerável de capitais;
3. os bancos são impelidos a correr riscos cada vez maiores, pois as finanças especulativas se sobrepõem aos investimentos na produção;

4. os chamados países “emergentes”, por pressão do FMI, Banco Mundial, OMC e EUA, realizaram uma liberalização e desregulamentação acelerada dos seus mercados, criando sistemas financeiros extremamente frágeis e susceptíveis a quaisquer flutuações ou especulações dos mercados internacionais, com capacidade contagiante para paralisar seus sistemas bancários.

A ocorrência conjugada destes fatores provoca reações em cadeia, realimentando e expandindo a potencialidade e a emergência das crises financeiras. Estas reações em cadeia acabam por definir uma certa fisionomia das crises ou colapsos financeiros atuais, que seguem alguns passos recorrentes:

1. Em um primeiro momento, ocorre uma queda da taxa de câmbio da moeda nacional, à qual se segue um breve abalo das bolsas; cria-se um ambiente especulativo no qual se aposta na quebra do sistema financeiro nacional, motivando de imediato a contração do crédito, seguida por uma contração na produção; força-se, assim, uma desvalorização da moeda nacional e o desatamento da ancoragem ao dólar, com a conseqüente queda livre da taxa de câmbio;
2. inicia-se um súbito processo de fuga de capitais de curto prazo, provocando a quebra do mercado financeiro nacional; ocorre uma elevação astronômica do valor dos títulos, sobretudo, dos empréstimos bancários fixados em dólar, aos quais as empresas não mais conseguem cumprir; isto provoca a insolvência dos bancos locais que, ato contínuo, suspendem os créditos às empresas;
3. os bancos internacionais interrompem o refinanciamento aos bancos nacionais, quer pela retirada dos depósitos interbancários, quer pela suspensão de linhas de créditos já concedidas, abalando fortemente a liquidez e estabilidade do sistema bancário nacional; desta forma, nem

governo, nem bancos nacionais, nem empresas podem seguir garantindo o cumprimento das dívidas públicas e privadas;

4. passo final, é a intervenção do FMI; para impedir que o país se declare insolvente são negociados novos empréstimos mediante severas condições de administração austera e recessiva da economia nacional (id., ibid.).

A intervenção dos organismos internacionais, FMI e Banco Mundial, entre outros, para isolar as crises que se sucedem e evitar a contaminação de outras áreas ou a sua propagação para dimensões que poriam em risco o sistema mundial, tem se dado pela imposição de programas mais severos de cortes nos gastos públicos, desvalorização cambial e monitoramento direto dos Bancos Centrais e da economia dos países afetados. A concessão de créditos emergenciais se faz na medida exata das necessidades de regulação do sistema e sob condições draconianas com taxas de serviço e amortização em patamares elevados.

A dinâmica deste processo, no qual o capital financeiro altamente volátil se desloca rapidamente de um ponto a outro do planeta, orientando-se pelas oportunidades de maiores taxas de reprodução com maior segurança, é causadora do ambiente de elevada instabilidade descrito. Decorrem daí, crises, recessões, insolvências, perdas de soberania e exclusão, conforme a importância estratégica do país ou região para a dinâmica da reprodução do capital. Enquanto que no imperialismo clássico os países subordinados dispunham de reservas econômicas em matéria-prima e mão-de-obra barata e mercados de consumo estratégicos para o processo de reprodução, acumulação e centralização do capital, na economia política da globalização há países, regiões inteiras e continentes que simplesmente não mais interessam à economia política do capital e à geopolítica do poder. Estão destinados à marginalização forçada e passam a representar um problema ou ameaça ao sistema mundial. E estas são, ao mesmo tempo, necessidades ao processo de valorização do capital, entraves ao desenvolvimento das forças produtivas e

ameaças à segurança e governabilidade do sistema mundial capitalista (CHESNAIS, 1998).

Desse modo, as análises de tendências tornam-se ainda mais complexas e provisórias. ANDERSON (1995) destaca que, do ponto de vista econômico, o quarto de século de programas de ajustes neoliberais é um fracasso, dado que sua aplicação, ao invés de produzir uma revitalização do sistema capitalista avançado, provocou uma recessão em nível mundial, com efeitos mais perversos sobre a periferia do sistema. Socialmente, o crescimento das desigualdades sociais e da exclusão é a marca registrada do período. Em termos de política e de ideologia, é inegável o êxito alcançado do programa neoliberal, pois triunfou a idéia força de sua inevitabilidade e, portanto, a aceitação de que forçosamente todos têm que se adaptar a suas normas, concordando ou discordando delas. No entanto, este é um balanço provisório, dado que o processo, apesar de sua força, está inacabado.

Provavelmente nenhuma sabedoria convencional conseguiu um domínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberal hoje. Este fenômeno chama-se hegemonia, ainda que, naturalmente, milhões de pessoas não acreditem em suas receitas e resistam a seus regimes. A tarefa de seus opositores é a de oferecer outras receitas e preparar outros regimes. Apenas não há como prever quando ou onde vão surgir. Historicamente, o momento de virada de uma onda é uma surpresa (ANDERSON, 1995, p. 22).

Neste quadro provisório e de elevada instabilidade, as fissuras na ordem do sistema capitalista mundial tornam-se claras: a) a elevação do desemprego estrutural em nível mundial; b) a exclusão de parcelas cada vez maiores das populações do hemisfério sul; c) o aumento do número de conflitos armados nas diversas regiões do globo, em decorrência de contradições econômicas e políticas – muitas vezes reduzidas, na mídia sob controle do capital, a aspectos étnicos, religiosos ou de minorias; d) crises e ameaças permanentes de crises em diversas economias nacionais e regionais, com reflexos no mercado mundial.

A globalização expressa, desta maneira, as contradições endógenas do modo de produção capitalista. Acerca dos efeitos destrutivos destas crises e de sua potencialidade de transformação em crise sistêmica mundial podemos concluir que,

O que é infelizmente inevitável é o descenso da economia mundial rumo a uma situação na qual a recessão afete a um número crescente de países e de continentes até se tornar mundial. A razão fundamental é muito simples. As sucessivas crises financeiras, em episódios múltiplos e variados, nada mais são que a manifestação da situação de crescimento lento e de superprodução que caracterizou a economia mundial ao longo da década de 90. [...] A crise traduz a impossibilidade de assegurar a uma quantidade suficiente de capital as condições para que se complete o ciclo de valorização, de produção e de comercialização, de criação e de realização do valor e da mais-valia, e isso em razão da insuficiência endêmica de demanda solvente mundial ... No plano macroeconômico do sistema mundial nenhum consumo rentista jamais compensará os mercados que terão sido destruídos pelo desemprego em massa e pela pauperização absoluta imposta às comunidades que outrora foram capazes de assegurar sua reprodução e exprimir alguma demanda solvente. São portanto as contradições mais essenciais do capitalismo que a crise começa a revelar novamente (CHESNAIS, 1998, p. 52).

3. O Brasil no cenário da economia política da globalização

Muitos estudos destacam a importância fundamental dos anos 20 e 30 do século anterior para a formação política e econômica do Estado brasileiro.²⁰ Localizam naquele período histórico a ocorrência de processos sociais que irão determinar a particularidade da “via” brasileira para o capitalismo e condicionar o desenvolvimento ulterior do sistema capitalista em nosso país, bem como, os elementos que definem o seu modo de inserção na ordem econômica internacional.²¹ O presente trabalho não é o espaço para discutirmos as diversas formulações acerca daquele período e de seus desdobramentos em seus diversos matizes, convergências

²⁰ Ainda que não devamos esquecer que do período anterior ficaram os traços da herança colonialista e escravocrata que marcarão historicamente a formação social, econômica e política brasileira.

²¹ A partir de então, aprofunda-se uma inflexão na organização social e política anterior, expressa sobretudo no progressivo deslocamento da centralidade de importância da economia de base agrário-exportadora em direção à ascensão e desenvolvimento da produção industrial.

e divergências.²² No entanto, para atender aos objetivos de nosso estudo, faz-se necessário buscar apreender as características e os condicionantes da economia política brasileira no último quarto de século para, enfim, examinar o modo de inserção do país no sistema capitalista internacional na atualidade e, nesse quadro, situar a política educacional em estudo. Diante disso, examinaremos nos tópicos seguintes, ainda que brevemente, o período que vai da implantação da ditadura militar até seu esgotamento, e o período subsequente, de transição conservadora ao momento atual.

3.1 Da ditadura militar à Nova República: tecnocracia e clientelismo na economia política nacional

Podemos considerar que no período que vai dos anos trinta ao início dos anos sessenta do século passado, completou-se a hegemonia das relações tipicamente capitalistas no Brasil, quer pelo desenvolvimento e diversificação da produção industrial, quer pela consolidação da burguesia industrial como setor dinâmico da economia nacional associada aos capitais internacionais, quer pelo crescimento e predomínio do trabalho assalariado e do proletariado industrial. Durante esse período, o país passou pelas experiências do nacionalismo e intervencionismo corporativo da era varguista²³ e pelo populismo nacional-

²² O aprofundamento do estudo acerca da formação social brasileira e da via "nacional" para o capitalismo pode ser encontrado, entre outros, em: FURTADO (1974; 1982), PRADO Jr. (1978), FERNANDES (1975) e FAUSTO (1976).

²³ Getúlio Vargas permaneceu no poder no decorrer dos quase 25 anos que se seguiram a Revolução de 1930: como Chefe do Governo provisório, entre 1930 e 1934; como Presidente constitucional por eleição indireta, de 1934 a 1937; como ditador no Estado Novo, de 1937 a 1945 e, após a interrupção do governo de Dutra, como presidente eleito por eleições diretas, entre 1950 a 1954. Este ciclo se caracterizou pela centralização política e pela decisiva intervenção do Estado na economia.

desenvolvimentista que caracterizou os governos de Juscelino Kubitschek e de João Goulart (de 1955 a 1964).²⁴

No entanto, o mesmo movimento que permite o desenvolvimento do capitalismo, como é característico desse modo de produção, traz também o seu lado contraditório. No início dos anos de 1960, o Brasil se viu mergulhado em uma crise econômica que se manifestou pela redução dos investimentos e entrada de capitais externos, queda da taxa de lucro e elevação dos índices inflacionários. Esta crise acirrou-se, no nível interno, dada a incapacidade do Estado populista atender, por um lado, às reivindicações populares em favor de reformas sociais voltadas para uma melhor distribuição de renda, e, por outro lado, às necessidades de desenvolvimento das forças produtivas no padrão de acumulação do capital. É justamente por volta do início dos anos 60 que cresce a pressão do proletariado e das massas urbanas e camponesas pelas chamadas “reformas de base”: reforma agrária, reforma urbana, preservação dos salários reais, direitos sociais, universalização de saúde e educação públicas, democratização do acesso à universidade e mecanismos de controle sobre os capitais imperialistas e sobre os capitais rentistas nacionais e internacionais.

No entanto, a versão nacional do compromisso keynesiano que a concessão e concretização de tais reformas poderiam expressar, representaria um passo além do “aceito” pelas elites nacionais na manutenção de sua hegemonia e seus privilégios de classe, além do “permitido” pelo modo de inserção do país no processo de reprodução, acumulação e centralização do capital internacional e,

²⁴ Esse foi também o período de gestação e desenvolvimento de projetos nacionais sob centralização do Estado: respeitando as particularidades de nossa formação social e não querendo estabelecer relação de reflexo ou determinismo histórico, devemos considerar que havia um horizonte histórico ou um espírito de época que apontavam para a ascensão de ideologias de Estados autoritários, como o fascismo e o nazismo, e foi a esse projeto que as oligarquias nacionais aderiram como alternativa para o desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro vinculada aos objetivos de manutenção de sua hegemonia. Com a derrota do nazi-facismo, a ideologia do autoritarismo de Estado – pela qual as massas e a produção eram guiadas pelo Estado – cede lugar ao populismo nacional-desenvolvimentista – no qual a mobilização controlada das massas populares, e também sua inserção em um certo nível mínimo de consumo, torna-se funcional ao processo de valorização do capital. Em certa medida, o populismo pode ser considerado a experiência nacional que mais se aproximou das políticas de compromisso keynesiano de pós-guerra.

ademais, naquilo que poderia permitir às massas um avanço além dos marcos da ideologia burguesa, uma concessão que ultrapassava os riscos e controles “admitidos” pela polarização da Guerra Fria. Ressalte-se que, no nível externo, os Estados Unidos, preocupados com a influência da Revolução Cubana sobre os demais países da América Latina, fortaleceram sua ofensiva imperialista no continente, por meio de ações desde a “cooperação” econômica como o programa “Aliança para o Progresso” até a intervenção política e militar direta.²⁵ Para tanto, foi utilizada como justificativa a ideologia da segurança nacional, que pregava a necessidade do combate aos “inimigos internos”, considerados aliados da “conspiração comunista internacional”. O golpe militar de 1964 representa o desfecho desse enfrentamento, pelo qual as classes dominantes nacionais em aliança com o poder do capital internacional – sob a hegemonia dos EUA – encontram uma solução de força para manter o seu projeto de dominação.

A interrupção da ordem constitucional foi justificada pelos militares pela afirmação da necessidade de o país ter um projeto nacional de desenvolvimento. Efetivamente, ainda que em aliança com o capital internacional, podemos considerar que o autoritarismo e centralismo político e econômico da ditadura suportavam um projeto nacional baseado na expansão da grande produção industrial e agro-industrial e na constituição de uma infra-estrutura estatal de produção e de serviços, da qual faziam parte, como estratégicos, os setores da siderurgia, da petroquímica, dos transportes, da energia e das telecomunicações.

Do ponto de vista externo, a política econômica do regime militar apoiou-se no endividamento crescente, no incentivo à produção para exportação e na queda das importações. No plano interno, o modelo econômico implantado pela ditadura se baseou na concentração de renda e teve como suporte uma política discricionária

²⁵ Existe vasta documentação bibliográfica que analisa a participação direta ou o apoio norte-americano em golpes militares e na implantação de ditaduras de direita na América Latina e no Caribe nas décadas de 60, 70 e 80, como, por exemplo, no caso do Brasil (1964), no Chile (1973), no Uruguai (1973), na Argentina (1976). Ver, entre outros: COMBLIN (1980), DREIFUSS & DULCI (1983).

de arrocho salarial e de repressão aos movimentos sindicais, aos movimentos populares e à organização política partidária.

Assim, à semelhança dos anos de 1930, porém com traços próprios ajustados ao estágio do capitalismo nacional e à dinâmica internacional da Guerra Fria, a ditadura militar apresentou e conduziu o seu projeto de Estado nacional, exercendo forte intervenção na economia e destacando-se, simultaneamente, o Estado como organizador da produção, regulador das relações capital/trabalho, promotor e ator da industrialização. Tal participação deu-se, entretanto, por um viés centralizador, autoritário e tecnocrático, numa associação interdependente das elites nacionais com o capital internacional, tendo, como característica específica o marco ideológico do “Brasil Potência” e da “segurança nacional”.²⁶

A intervenção do Estado na economia orientou-se por duas diretrizes: intensificação da regulação social e expansão das atividades econômico-produtivas diretamente exercidas por órgãos estatais.²⁷ Com relação à primeira, destaca-se o controle dos recursos financeiros, pela elevação e centralização da carga tributária, gestão orçamentária centralizada, criação de grandes fundos e captação de poupanças (FGTS, PIS, PASEP etc.), políticas de gestão dos salários, emissão de títulos da dívida pública etc. A ação empresarial estatal deu-se, sobretudo, via desenvolvimento da infra-estrutura energética, de comunicações, de transportes rodoviários, da produção de aço, com fundos públicos consorciados a capitais privados e internacionais.

²⁶ O golpe militar e a política conduzida a partir de então, foram inspirados na ideologia da segurança nacional, na crença positivista do progresso – via desenvolvimento da ciência e da tecnologia –, no nacionalismo expresso na idéia de Brasil potência e na necessidade da centralização e autoritarismo político, que teve na Escola Superior de Guerra um importante núcleo de formulação ideológica. GERMANO chama a atenção para os vínculos entre a Escola Superior de Guerra e a geopolítica conduzida pelos EUA para a América Latina: a influência da CIA e das forças armadas norte-americanas, responsáveis pela formação das elites das forças militares, de muitos ministros e de alguns Chefes de Estados das nações latino-americanas (GERMANO, 1993).

²⁷ “gestão da força de trabalho, aumento de sua [do Estado] capacidade extrativa ou de exação tributária, dispêndio de vultosos investimentos em infra-estrutura e na indústria pesada, concessão de créditos, subsídios fiscais e favores a grupos empresariais que, no limite, redundaram em corrupção e negociatas, endividamento externo e interno”(id., *ibid.*, p. 72).

A intervenção econômica do Estado autoritário deu suporte à expansão do capital privado mediante controle sobre a força de trabalho e, inclusive, com a transferência de fundos públicos para a gestão privada. Os eventuais conflitos entre grupos empresariais e a ação econômica estatal ou “excessos estatizantes” não se configuraram como uma reação clássica liberal contra o Estado intervencionista, mas apenas se moveram por interesses pontuais, nos quais a elite empresarial e o Estado ditatorial tecnocrático conjugavam o mesmo verbo: a ação autoritária e a maximização da apropriação privada.

Após o golpe, decorrido um período de ajuste, iniciou-se um ciclo de expansão econômica com forte apoio de empréstimos internacionais, denominado “milagre brasileiro”, que se concentrou principalmente entre 1968 e 1973, quando interrompido, entre outros fatores, pela crise internacional do petróleo. Neste período, o PIB teve um crescimento anual médio de 9%, refletido em vários setores da economia, sobretudo, a economia de base, como a produção de energia elétrica, de aço, de cimento etc., e no volume geral das exportações.

De acordo com FURTADO (1989), o processo de endividamento externo do Brasil, no período pós-64, articulou-se à dinâmica do capital internacional que apresentava as necessidades de consolidar um mercado monetário financeiro internacional nos anos de 1960, permitindo a rolagem automática de dívidas anteriores; de transacionar a elevada disponibilidade de capitais internacionais a partir da crise internacional do petróleo em 1973, para o que os bancos internacionais recorreram à oferta de empréstimos e financiamentos, remunerados por taxas de juros extremamente baixas, ou mesmo negativas; elevar o volume de exportações dos países importadores de petróleo, para compensar as perdas em suas balanças comerciais provocadas pela elevação dos preços do petróleo.

FURTADO(1989) avalia que, dada a baixa competitividade internacional da indústria nacional, caberia ao Brasil, naquela ocasião, empreender um programa de ajuste que teria por base a elevação do esforço de poupança interna e a moderação da taxa de crescimento. Contudo, não foi esta a política adotada pela

ditadura, que optou pelo endividamento externo. Entretanto, se por um lado a ditadura passava à sociedade a ilusão de que vivíamos uma etapa de desenvolvimento sustentável e que o Brasil caminhava para transformar-se em potência mundial – com as conseqüências de exclusão social que mencionamos – por outro, não podemos desconhecer que o endividamento, ou pelo menos parte dele, foi vital à expansão da economia e do Estado nacional. Dessa forma, beneficiados pela disponibilidade de capital nas finanças internacionais e sob a égide dessas, os militares articularam o seu projeto nacional à oferta disponível de recursos externos e acentuaram o endividamento via aporte crescente de capitais externos, compra de petróleo a preços elevados, e importações de tecnologias, peças e equipamentos para grandes projetos – como a Hidroelétrica de Itaipú, o Programa Nuclear – e inclusive para a expansão da infra-estrutura de serviços do Estado e para o parque industrial nacional.

Porém, com um novo reajuste da economia mundial a partir de 1979, esta situação se inverteria. As taxas de juros – que durante a década de 1970 não chegaram a superar os 2% – seriam empurradas para cima e atingiriam patamares superiores a 10% a partir do início dos anos de 1980. Para países que, como o Brasil, optaram pelo endividamento externo – a dívida cresceu de 3,2 bilhões de dólares em 1970 para 44 bilhões em 1981 – estava agora revelada a outra face do “milagre”: a crise, a recessão e a insolvência.

As conseqüências imediatas foram a redução dos investimentos públicos e dos gastos sociais do governo, a degradação dos serviços públicos, a aceleração da inflação, a erosão dos salários. Enquanto isso, na outra face, o setor privado apresenta notável grau de rentabilidade, beneficiado pelas políticas monetaristas e de arrocho salarial, ou por negociatas que envolviam grandes empresas ou grupos econômico-financeiros e a burocracia estatal. Dessa maneira, produzia-se a privatização do Estado, revelando de modo inequívoco o caráter burguês do regime militar implantado no Brasil a partir de 1964 (FURTADO, 1989).

O Estado militar no Brasil garantiu, com o apoio do autoritarismo, a produção e reprodução do capital social total, mas, além disso, estabeleceu as condições para a reprodução privilegiada de certos e determinados capitais: os subsídios, incentivos fiscais e creditícios concedidos ao setor privado (grandes grupos nacionais e multinacionais), atuando em conjunto com os militares, os tecnoburocratas dos altos escalões governamentais ou das empresas estatais produziram a privatização do Estado. Esse processo acabou por degenerar a administração pública, posteriormente acusada, precisamente por aqueles que patrocinaram a sua dilapidação, de ineficaz, ineficiente, burocrática e corrupta.

Os efeitos produzidos na estrutura social brasileira pelo desenvolvimento das forças produtivas no período do Regime Militar são impactantes: a ditadura e o seu modelo econômico deixaram, ao lado do desenvolvimento industrial, uma pesada herança social (MATTOSO, 1995). A análise econômica deste período mostra que, “o rápido desenvolvimento da economia brasileira até a década de 1970, ao invés de eliminar, reproduziu uma elevada incidência de pobreza. Ao final daquela década, havia no país um quadro de pobreza bastante complexo e de dimensão alarmante” (BALTAR, 1995, p. 88). A tese de “deixar o bolo crescer para depois dividi-lo” não esclarecia que no momento da divisão apenas uma pequena parcela seria convidada para a festa: a concentração de renda e a exclusão social foram, ao mesmo tempo, marca e condição para a realização do modelo. Ou seja, a ação intervencionista, autoritária e repressora do Estado militar foi a base sobre a qual se assentou a dinâmica funcional do peculiar modelo econômico-social concentrador de renda e riqueza, beneficiário das classes dominantes do país em sua associação aos capitais internacionais.

A partir do final dos anos de 1970, em consequência das crises do petróleo, da elevação dos juros e da escassez de créditos em nível internacional, temos o esgotamento do modelo econômico baseado no endividamento. A saída para a crise, do ponto de vista do capital, é a implantação de um programa de ajuste, voltado

para o pagamento da dívida externa,²⁸ e tendo como suporte um conjunto de políticas recessivas, dentre as quais, a intensificação do arrocho salarial e a redução dos gastos públicos com as políticas sociais.²⁹ Era o efeito da bomba de tempo armada pelos empréstimos externos a juros flutuantes obtidos nos anos 70 e que iria explodir na década seguinte, a “década perdida” (SADER, 1995).

É importante observar que se a partir do fim dos anos 70 e durante a década de 80 o país vive um período de recessão econômica, do ponto de vista político e de resistência à ditadura estes foram anos de luta e disputa política em torno da redemocratização do país.³⁰ A resistência dos movimentos sindicais e populares foi decisiva para ampliar o processo de transição política para além dos marcos planejados pela hegemonia burguesa. As lutas sindicais, das quais se destacam as greves do ABC paulista a partir de 1978, foram importantes para a reconstrução de um sindicalismo livre e combativo, para a fundação da Central Única dos Trabalhadores, em 1983, para a ampliação dos direitos políticos e sociais. Da mesma forma, influíram para ampliar a reforma política e partidária para além dos marcos conservadores, no que destacamos, por exemplo, a fundação do Partido dos Trabalhadores (1981).

²⁸ De acordo com CANO, “Entre 1979 e 1982, a política monetária e fiscal norte-americana desencadeou, através da violenta alta da taxa de juros, a ruptura da chamada ‘crise da dívida externa’. Isto, mais o cerceamento quase completo ao financiamento externo, obrigou a maioria dos países devedores a implantar políticas (ou tentativas de políticas) macroeconômicas de ajuste ortodoxo na base do chamado ‘*Consenso de Washington*’ – cortes do gasto público, restrições monetárias, altos juros, arrocho salarial, câmbio ‘realista’ etc. –, o que implicava, objetivamente, cortar parte da demanda interna, deslocando-a para a geração de excedentes mercantilizáveis no exterior para o atendimento do serviço financeiro da dívida.” (CANO, 1994, p. 589).

²⁹ Conforme SOARES, “Em dez anos – de 1983 a 1992 – os credores receberam 500 bilhões de dólares apenas da América Latina. Apesar dessa transferência de recursos, a dívida externa da região nesse período aumentou de 360 bilhões para 450 bilhões e continua a se constituir num sério obstáculo para o desenvolvimento da região. Na realidade, a crise da dívida só foi resolvida para os credores, já que o ajuste possibilitou que eles saneassem suas finanças e voltassem a se expandir.” (SOARES, 1996, p. 25).

³⁰ Assim, é possível considerar que a década de 1980, “perdida” do ponto de vista da análise econômica, foi um período de lutas e de importantes conquistas políticas e sociais.

No entanto, da ótica da burguesia, tratava-se de negociar um processo de transição que mantivesse sua posição de hegemonia, o que implicava admitir em um primeiro momento algumas demandas de reformas e democratização originárias das classes populares para, em seguida, negá-las na prática ou redirecioná-las para uma perspectiva das classes dominantes. Esse processo caracterizou sobretudo o movimento pelas Diretas Já, que culminou com a negação das eleições diretas e com a construção do amplo movimento conservador – a Aliança Democrática – que viabilizou a eleição de Tancredo Neves e José Sarney, via Colégio Eleitoral, em janeiro de 1984. De modo semelhante, o processo Constituinte iniciado em 1986 sob o governo Sarney, também contribuiu para o coroamento da transição sob controle. Apesar da participação e pressão dos movimentos populares e sindicais e partidos de esquerda pela aprovação de artigos progressistas, o processo constituinte manteve um caráter conservador em grande parte do texto constitucional.

Durante o decorrer do governo Sarney, aprofundou-se um processo de crise e de dilapidação do Estado brasileiro que pode ser analisado sobre uma dupla perspectiva: a dos dominados e a dos dominantes. A primeira, resultante da luta contra a ditadura e por democracia social, evidencia que a relação de poder expressa pela forma ditatorial de Estado apresentava um profundo esgotamento e já não mais podia ser mantida. A segunda, a partir da perspectiva do bloco dominante, que é o conflito estabelecido entre os direitos sociais inscritos na Constituição de 1988, resultantes da ampla mobilização popular, e os interesses da elite em manter os seus privilégios (OLIVEIRA, 1999). As elites buscaram contornar a crise recorrendo, por um lado, a novos capitais internacionais para garantir o pagamento dos juros de rolagem da dívida externa. Por outro, a política de financiamento do Estado, mediante o mecanismo de emissão de títulos da dívida pública remunerados por elevadas taxas de juros, produz uma dívida interna que hipoteca o Estado aos interesses dos grandes grupos empresariais. Esta política conduziu a negociatas,

hiperinflação e ao descontrole cambial e monetário que acentuaram a liquidação financeira do Estado.³¹

3.2 Os anos 90: o ajuste estrutural e o triunfo político da coalizão neoconservadora

A crise do Estado intervencionista no Brasil, ou o discurso que a proclama, acompanha o movimento mundial, porém, há particularidades a serem destacadas dado que o Estado do Bem-Estar Social no Brasil nunca foi uma realidade.³² Por outro lado, o discurso antiestatal no Brasil serve também aos propósitos de reduzir ou impedir a regulamentação das mínimas conquistas sociais constantes da Constituição Federal de 1988, após um longo processo de lutas contra a ditadura.

Foi nesse contexto que, ao final dos anos de 1980, cresceu a alternativa popular à continuidade do projeto das elites de transição sob controle. Diante do risco de ida ao segundo turno das eleições presidenciais de 1989 de dois candidatos de fora de seu controle – Lula e Brizola – as classes dominantes recorrem a uma solução emergencial e bancam a eleição de Fernando Collor com base em um amplo movimento de pressão política, do uso do poder Estatal, da ação das classes empresariais e do poder dos meios de comunicação de massa, com um discurso salvacionista e moralizador que pregava o combate ao “Estado desperdiçador” e à “república de marajás” (OLIVEIRA, 1995) e propunha as privatizações e a abertura ao mercado externo como políticas necessárias à modernização e inserção do país no Primeiro Mundo.

A eleição de Collor foi capaz de garantir às forças conservadoras uma vitória pontual importante. A onda neoliberal fortaleceu e de certo modo completou

³¹ Conforme OLIVEIRA, “Durante toda a década de 80, foram basicamente os lucros não operacionais que sustentaram a lucratividade das grandes empresas no Brasil, todas sem exceção, incluindo as multinacionais; esses lucros não-operacionais, financeiros, decorriam das aplicações nos títulos da dívida pública [dívida interna]” (OLIVEIRA, 1999, p. 71).

³² Referindo-se ao caso brasileiro, Francisco de Oliveira diz que aqui tivemos um “Estado de Bem-Estar, ainda que de cabeça para baixo” (OLIVEIRA, 1995), pois ao lado do período de crescimento econômico que se esgotou muito rapidamente – ‘o milagre brasileiro’ –, tivemos um processo de concentração de renda com uma forte exclusão social.

os objetivos de uma transição lenta, segura e gradual camuflada pelos mitos de modernização e privatização – pelos quais as elites nacionais mantêm os seus privilégios, consorciados aos interesses do capital transnacional.

Ganha força o discurso antiestatal e privatizante e inicia-se então um processo de reforma do Estado, a partir do qual a política nacional será progressivamente submetida às orientações do projeto neoliberal. Apesar de lançar as bases desse projeto, Collor era uma solução de emergência, um simulacro que se foi com o seu *impeachment*, em 1992. No entanto, é somente com Fernando Henrique Cardoso à frente do Ministério da Economia do governo transitório de Itamar Franco e com o Plano Real em 1994, que serão desenhados os contornos da reforma estrutural neoliberal do Estado brasileiro que prosseguirão de forma programática e continuada no governo seguinte.

A condução de tal processo exige capacidade política de elaborar e de estar à frente de um projeto que incorpora o “espírito da época” e o adapta às necessidades dos grupos dominantes do país. Cardoso tem essa característica: exerce o papel de intelectual orgânico no sentido gramsciano mais forte do termo³³ e representa o setor de ponta da burguesia industrial nacional, sob a direção da qual se aglutinam os amplos setores do empresariado industrial, comercial, bancário, de serviços e as oligarquias agrárias, dando forma ao bloco de poder ou coalizão que a partir de 1994 conduz a modernização conservadora do país (OLIVEIRA, 1999, p. 73).

É interessante ressaltar que o consenso que articula o bloco de poder que elege e dá sustentação ao governo Cardoso é inédito – enquanto projeto hegemônico da burguesia nacional – e vem dar solução a um conflito que desde os anos de 1930 dividia as elites brasileiras entre as facções que defendiam um desenvolvimento

³³ O que caracteriza a ação de um intelectual orgânico de uma determinada classe ou grupo social é sua capacidade de elaborar e tornar coerentes os princípios e problemas daquela classe ou grupo, conferindo-lhes organicidade de pensamento e solidez cultural, um sentido de unidade tal como teoria e prática (GRAMSCI, 1995, p. 18).

com integração soberana e aquelas que propunham a associação subalterna à economia internacional (IANNI, 1996).

A segunda alternativa é a vencedora e por ela se produz um consórcio entre as elites de poder nacionais, articuladas por seu setor mais dinâmico, e o grande capital internacional pelo qual o país se insere na economia política da globalização como nação subalterna e gerida a partir dos interesses maiores das economias centrais. Sobre o papel exercido por Cardoso e pelo Plano Real para a viabilização deste processo FIORI³⁴ afirma que

O Plano Real não foi concebido para eleger Cardoso. Ele é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI e dar viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial (FIORI, 1994).

Portanto, o reajuste conservador da sociedade brasileira – com tom de modernização –, em suas dimensões política, econômica e cultural é, em essência, a reforma real que as elites brasileiras vêm construindo como projeto de transição controlada e subordinada, desde o fim da ditadura e que vão encontrar sua expressão programática e continuada com o governo de Cardoso. Ela significa a submissão do país à economia política da globalização, cujo primeiro passo, é a abdicação de um projeto nacional de desenvolvimento que esteja vinculado a objetivos de soberania e de democracia social. O sistema centro-periferia que caracteriza o capitalismo mundial no atual estágio de acumulação sob dominância do capital financeiro exige aos países periféricos, em primeiro lugar, o abandono de sua moeda em favor da moeda internacional e, ao mesmo tempo, o abandono de políticas sociais em favor da lógica do mercado livre e auto-regulado. Conforme OLIVEIRA (1999), este projeto envolve como temas principais: a moeda internacional, a privatização, os

³⁴ Entrevista publicada na edição de 03 de junho de 1994 do Jornal FOLHA de S. PAULO (1994).

compromissos com o pagamento da dívida externa, o abandono das políticas sociais como medida de controle orçamentário. Essa é a reforma real que vem se praticando no Brasil a partir dos anos 1990.

Este programa de ajuste, como já ressaltamos na análise do contexto mundial, está baseado em políticas de desregulamentação, flexibilização e privatização. No caso brasileiro, temos uma mudança na concepção e no papel do Estado, que reduz ao mínimo sua ação e intervenção direta na política social e passa a assumir o caráter de Estado gestor, cuja organização e funcionamento orientam-se pela racionalidade mercadológica. A transição do modelo de Estado é assim caracterizada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE):

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. [...] Deste modo, o Estado abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se no papel de regulador (BRASIL. MARE, 1997, p.2).

A ideologia neoliberal produz a sacralização do mercado e a naturalização da lógica mercantil. O seu objetivo maior é assegurar a submissão das relações sociais à lógica do capital, baseada nos mitos do individualismo, do mercado auto-regulado e da competição. Portanto, estão inseridas nessa racionalidade a revisão constitucional e as demais reformas que vêm sendo empreendidas pelo governo Cardoso. Conforme DIAS,

O sentido da Revisão Constitucional que está sendo realizada no Brasil é o mesmo que nos demais países capitalistas: tragédia e farsa. A miséria, a destruição dos serviços públicos, a perda da cidadania, enfim a legitimação da opressão é vista como uma decorrência do mercado. A violência não escandaliza mais: está inteiramente banalizada. [...] O neoliberalismo revela-se, então, no pior dos sentidos, um darwinismo social. O mercado é aquele onde os melhores adaptados, os racionais, triunfam. Os outros? Ora, os outros ...” (DIAS, 1997, p. 127).

Ao centrar sua política na questão da reforma do Estado, o neoliberalismo admite a versão estrita do Estado, apenas um aparato institucional, separado da sociedade e do mercado. O Estado, pela concepção neoliberal, passa a ser não somente o *locus* dos problemas, mas o responsável por eles (SADER, 2000). No entanto, o Estado em seu sentido amplo expressa a hegemonia estabelecida em uma sociedade histórica e determinada. No Brasil, o Estado já foi a oligarquia do café da república velha, as elites industriais e agrárias com o seu projeto de desenvolvimento associado, e os militares e a tecnocracia com o seu projeto nacional de desenvolvimento sob a ideologia da segurança nacional. No atual contexto da economia política da globalização, representa estas mesmas elites consorciadas às altas finanças internacionais e tuteladas por elas, o que, em última instância, representa a inexistência de projeto de Estado-nação.

Antes que a perda de funcionalidade do Estado nacional ou o Estado mínimo, o modelo neoliberal de Estado é mínimo para trabalho e máximo para o capital. Quando se trata de políticas sociais de saúde e educação, de distribuição de riqueza e renda, de regulamentação e garantias de trabalho e salário, do direito de livre circulação dos trabalhadores o Estado assume o seu caráter minimalista. No entanto, o caráter fundamental e máximo é exercido quando se trata de garantir livre fluxo aos capitais, políticas cambiais e monetárias, defesas de patentes, barreiras alfandegárias e direito à propriedade.

É justamente para garantir este ambiente de máxima liberdade ao capital e de propiciar condições favoráveis ao seu processo de reprodução e acumulação privada que o Plano Real foi concebido, sob o ponto de vista das elites nacionais e das altas finanças internacionais.³⁵ Desde então, o Estado neoliberal adotou como prioridade da política econômica as ações voltadas à atração de capitais externos. Para tanto, adotou um rígido controle de preços e elevação das taxas de juros, de modo a manter sob controle a inflação e a estabilidade monetária. Com relação à inflação, há que reconhecer que houve relativo sucesso. No entanto, segundo

³⁵ Para uma análise aprofundada do Plano Real ver FIORI (1997).

FIORI(2001), o custo econômico e social foi profundo: quebra ou redução de atividades de setores estratégicos da indústria nacional, redução dos gastos públicos em políticas sociais, política de contenção da demanda interna baseada na perda do valor real dos salários e na produção voltada ao mercado exportador, taxa de câmbio sobre-valorizado.

As altas taxas de juros, superiores às taxas de inflação e de crescimento, transformaram-se em um mecanismo fundamental para a acumulação rentista da riqueza privada e, ao mesmo tempo, fonte de desequilíbrio progressivo da economia nacional. Na medida em que as autoridades seguem utilizando-as para atrair capitais externos o efeito é o de uma “bola de neve” de expansão de déficits e de dívida que imobilizam a ação do Estado, drenando quase a totalidade dos recursos públicos, inclusive o oriundo das privatizações, para a cobertura dos serviços da dívida (FIORI, 2001, p. 155).

Resultante dessa política, podemos considerar que os anos 1990 foram para o Brasil mais uma década perdida em termos econômicos. Essa não é uma particularidade do caso brasileiro, uma vez que a instabilidade econômica e crises financeiras recorrentes, aliadas a taxas de crescimento praticamente nulas e crescimento dos índices de pobreza e de exclusão social foram praticamente a regra à qual estiveram submetidos os países periféricos nos anos noventa. A crise Argentina de 1990, com a dolarização de sua economia, a crise mexicana de 1994, a crise brasileira de 1998, e a nova crise Argentina de 2000/2001, mostraram a fragilidade econômica das políticas ultraliberais aplicadas na América Latina a partir das orientações emanadas do Consenso de Washington e, ao mesmo tempo, o seu alto poder destrutivo do ponto de vista das políticas sociais. No entanto, antes que disfunções, as crises financeiras e os efeitos sociais nocivos das políticas neoliberais são elementos característicos do modelo que devem ser analisados a partir de suas próprias concepções: uma filosofia econômica que tem por finalidade

dinamizar o processo de auto-valorização e acumulação capitalista, reorientando ao máximo os seus níveis de lucratividade.³⁶

Dessa maneira, embora o neoliberalismo expresse as contradições internas do capitalismo, assim como não há que esperar que o sistema capitalista venha a ruir por suas próprias contradições, tampouco devemos contar que o neoliberalismo venha a ser vítima de seus próprios fracassos. O determinismo histórico ou o automatismo econômico não ajudam em nada. É mais razoável supor que o desenlace das políticas neoliberais seja a produção de catástrofes sociais, por exemplo, a marginalização e exclusão de imensas parcelas da população dos países da periferia do sistema capitalista, ou catástrofes ambientais, com a degradação de vastos territórios destes mesmos países. Ademais, não é descabido supor que a elas poderão suceder novas políticas ultraliberais, com a produção de novas catástrofes (LÖWY, 1999, p.140). Trata-se de uma situação de hegemonia do capital que, como desenvolvemos até aqui, se modifica historicamente. Sua superação pressupõe a construção de uma outra hegemonia.

Diante deste quadro, parece-nos pertinente perguntar: que lugar cabe aos Estados periféricos, como o Brasil, nessa ordem internacional? A submissão à lógica do funcionamento do capitalismo mundial no regime de acumulação sob dominância do capital financeiro tendo como padrão o dólar flexível impede à periferia qualquer projeto nacional de desenvolvimento ou integração soberana e dessa maneira se configura nessas regiões uma espécie de neocolonialismo. FIORI, ao discutir a formação dos Estados nacionais periféricos e sua integração ao sistema econômico internacional, avalia que

O sucesso ou fracasso de todas as experiências nacionais de desenvolvimento foi fortemente condicionado pela conjuntura internacional, e principalmente pela orientação geopolítica e geoeconômica da política hegemônica e pelo seu arranjo monetário internacional. Estados e moedas,

³⁶ O peculiar do capital financeiro é que o mesmo se desloca de qualquer ponto a outro sem vínculo às esferas produtivas, sem restrições de fluxo por regulamentações nacionais e sem ligação com qualquer projeto desenvolvimentista ou civilizador.

estruturas e hierarquias interestatais e sistemas monetários internacionais, nesse sentido, têm papel decisivo na viabilização ou não do desenvolvimento de todas as nações. A posição relativa dos países na hierarquia mundial lhes impõe condições e possibilidades de desenvolvimento completamente desiguais (FIORI, 2001, p. 40).

Contudo, isso não significa que, no caso brasileiro em particular, o país tenha sido submetido a estas condições por forças externas, ou somente por elas. Na melhor das hipóteses, as elites locais induziram o modo de inserção, dependente e subalterno, consorciando os seus próprios interesses aos hegemônicos da hierarquia mundial (TAVARES, 1999). Por exemplo, a política econômica e social que antecedeu e que sucede o Acordo Internacional assinado em 1998 com o FMI e com o *Bank of International Settlements* – BIS, pelo qual o governo obteve o empréstimo de 40 bilhões de dólares para enfrentar a crise do Plano Real às vésperas das eleições gerais, não se constituiu em mera imposição externa sobre as elites econômicas e políticas brasileiras, foi opção conjunta. Ao mesmo tempo em que os novos recursos foram fundamentais para a continuidade do projeto político da coalizão conservadora – inclusive de sua vitória eleitoral –, ofereceu garantias aos capitais internacionais aqui investidos.

O compromisso que a atual coalizão conservadora firmou com o FMI é, portanto, o coroamento da subalternidade negociada: o país transfere sua capacidade de decisão ao FMI e às finanças internacionais mediante uma nova fórmula constitucionalizada de dolarização da economia que estabelece as novas regras de “bom comportamento” econômico brasileiro. Pelo Acordo, a economia nacional fica totalmente imobilizada, dependente e indefesa ante as flutuações internacionais dos capitais e suas crises financeiras periódicas (FIORI, 2001, p. 31). Daqui para frente, a cada nova crise, deve-se prever mais desconstrução do sistema produtivo e mais recessão interna com vista a manter a economia (produção e emprego) nos níveis mínimos requeridos pela manutenção do equilíbrio externo, correspondente à disponibilidade de capitais no momento.

Do ponto de vista das classes dominantes brasileiras o caminho adotado parece ser a submissão cada vez mais acentuada às finanças internacionais. A partir da ótica de preservação do consórcio firmado entre elites nacionais e finanças internacionais a resposta possível ao processo de perda de identidade cultural à crescente exclusão social e às crises financeiras e cambiais será mais recessão e dolarização da economia. É nesse sentido que a atual coalizão de poder, que reúne a liderança do empresariado industrial e demais classes proprietárias nacionais, inclusive as oligarquias agrárias, sob a égide do capital internacional, parece estar efetivando a inserção periférica e subalterna das estruturas econômicas, sociais e culturais brasileiras às determinações das relações sociais capitalistas internacionais no contexto da economia política da globalização.