

QUAL EDUCAÇÃO PARA OS TRABALHADORES NO GOVERNO DO PARTIDO
DOS TRABALHADORES? A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL APÓS O DECRETO
5154/2004

HOW IS THE EDUCATION FOR WORKERS IN THE GOVERNMENT OF THE
PARTY OF THE WORKERS? THE REFORM OF PROFESSIONAL EDUCATION
AFTER THE DECREE 5154/2004.

SILVA, Marcia¹
INVERNIZZI, Noela²

RESUMO

Este artigo se propõe a refletir sobre a reforma da educação profissional após o Decreto 5154/04. Para tanto, a partir das condições sociais em que se encontrava a população brasileira no momento da transição governamental, analisaremos essa nova política buscando compreender seus limites e possibilidades.

Palavras-Chave: Educação profissional; Integração; Política pública.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the vocational education reform in Brazil introduced by the decree 5154/2004. We discuss this reform in the social context of inequality and exclusion that characterized the transition period between Fernando Henrique Cardoso's and Luiz Inácio Lula da Silva's governments, eliciting the reform's limitations and possibilities.

Key-Words: Vocational education; Integration; Public policy.

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná, na Linha de Pesquisa de Mudanças no Mundo do Trabalho e Educação. Email: marcia.sihlva@superig.com.br

² Doutora em Política Científica e Tecnológica, Professora do Setor de Educação da UFPR. E-mail: noela@ufpr.br

INTRODUÇÃO

Frigotto e Ciavatta (2006) descrevem as transformações ocorridas no Brasil nos anos 1990 como um processo histórico comandado por uma revolução passiva, transformismo, ou modernização conservadora. Esse processo tem mantido intactas as estruturas sociais e de poder que geram a desigualdade, o aumento da concentração de renda e a degradação da qualidade de vida da classe trabalhadora. Aprofundou-se, por outro lado, a subordinação da burguesia nacional aos centros hegemônicos do capital mundial. O foco concentra-se no controle da inflação, na estabilidade econômica e no superávit, para dar confiança aos investidores e pagar os juros da dívida. O país agiganta-se como economia capitalista dependente e associada em eterno ajustar-se à lógica insaciável dos centros hegemônicos do capital. A consequência configura-se no aumento de desemprego e subemprego, violência, pobreza e desigualdade.

Nesta conjuntura, verificamos que a exclusão social, característica marcante no desenvolvimento histórico brasileiro, intensificou-se no final do século XX como resultado de políticas neoliberais que paulatinamente foram sendo adotadas pela maioria dos governos que sucederam a ditadura militar no contexto de desenvolvimento da globalização em escala mundial.

O governo Lula se iniciou em 2003 defrontando-se com essa situação em janeiro de 2003. Assim sendo, vale a advertência feita por Ianni (1996) a respeito das contradições dos processos revolucionários brasileiros, pois, “como não há ruptura definitiva com o passado ele se apresenta no cenário histórico e cobra seu preço” (IANNI, 1996, p.267). Sendo assim, para um partido historicamente comprometido com os interesses da classe trabalhadora, enfrentar esse quadro demandaria mais do que pequenos ajustes na política nacional. O grande desafio do novo governo face às expectativas da sociedade civil era, portanto, a inversão da lógica financeira pela lógica social. Entre tais desafios claramente se situava o campo da educação. O objetivo deste trabalho é analisar como esse desafio foi abordado, tomando como foco as políticas de educação profissional.

PLANO DE GOVERNO: UMA ESCOLA DO TAMANHO DO BRASIL

A reforma da educação profissional realizada na década de 1990, principalmente após a aprovação do Decreto 2208/1997, representou um retrocesso histórico para o processo de equivalência entre ensino médio e educação profissional conquistada legalmente em 1961, com a LDB 4024/1961. Ao mesmo tempo, com este Decreto se anulou o desenvolvimento do projeto educacional progressista iniciado no período de redemocratização³.

Ciavatta e Frigotto (2006) ressaltam que com a aprovação da nova LDB, em 1997, o governo do presidente FHC entendeu que poderia, por um ato Executivo, mediante um Decreto, livrar-se das resistências e, finalmente, levar adiante seu projeto de educação profissional. Isso ocorre com a publicação do Decreto 2208/1997 e outras medidas legais complementares. Por diferentes estratégias, entre elas a destinação

³ Ver a esse respeito Kuenzer (2006, 2003, 1999, 1998, 1997); Ferretti (1999); Frigotto, Ciavatta e Ramos (2004); Garcia e Lima Filho (2004); Saviani (1988, 1997, 2003).

de recursos do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), a transformação das escolas técnicas em Centros Federais de Educação Tecnológica, e o incentivo para relacionar mais estreitamente a educação com o mercado, a implantação da reforma foi sendo efetivada por persuasão, quando não pela força “onde havia resistência”. Na educação profissional mais diretamente ligada à formação intensiva de mão-de-obra, o governo permitiu ao Sistema S ampliar sua função privatista e seletiva, e minimizar sua função social. Num âmbito mais amplo, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, completou o conjunto de reformas no campo educacional subordinadas às reformas estruturais de desregulamentação e privatização.

Lima Filho (1998) argumenta que estes instrumentos legais apresentam forte identidade com as recomendações do Banco Mundial e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). O Decreto 2208/1997, por exemplo, propõe a articulação do sistema de educação profissional com os setores empresariais, transferindo-lhes a responsabilidade pela definição curricular, gestão e financiamento das instituições.

Com a chegada de Lula ao governo, grandes expectativas foram depositadas numa mudança de concepção política e na retomada de um processo democrático popular que trouxessem mudanças substantivas para as políticas sociais, entre elas as políticas de educação voltadas para os trabalhadores.

Todavia, FHC deixa uma herança fortemente enraizada na sociedade brasileira, fruto de mais de uma década de políticas neoliberais. No terreno da formação profissional, essa nova política se materializa na institucionalização de cursos aligeirados de educação profissional que passaram a ser a forma dominante de qualificação do trabalhador, tornando assim hegemônica a proposta desintegradora tanto na rede pública como na rede privada.

Gentili (2004) ressalta que a proposta eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT) em momento algum minimizou essa herança recebida; pelo contrario, concentrou-se nela, prometendo atacar seus efeitos mais perversos. Para tanto, através da proposta expressa em sua plataforma de governo para a educação, denominada “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, o candidato à presidência da República Lula compromete-se com a superação desta dívida social.

Quanto à educação profissional, o Programa de Governo ressalta que, apesar dela ocupar um espaço no capítulo da educação na Constituição Brasileira e na LDB, foi promulgada uma legislação reguladora (Decreto 2.208/1997) com equívocos conceituais que promoveu alterações tanto na educação profissional como no ensino médio sem a necessária apreciação do Congresso Nacional.

Assim, o programa indica que toda essa legislação precisava ser urgentemente revista, examinando-se inclusive seu impacto sobre a rede federal e estadual de escolas técnicas (Partido dos Trabalhadores, 2001, Programa de Governo, Uma Escola do Tamanho do Brasil, 2001, p. 25). Na próxima seção consideraremos como esse processo se desenvolve após a eleição.

O DECRETO 5154/2004

A discussão sobre o ensino médio integrado é retomada no início do governo Lula numa conjuntura permeada por antagonismos, descrédito da sociedade civil com as políticas públicas e enfraquecimento das organizações sindicais e dos movimentos sociais organizados resultantes das transformações na relação entre capital, trabalho e Estado ocorridas na década de 1990. Porém, essa foi também uma conjuntura marcada por grandes expectativas de mudanças sociais abertas pelo triunfo eleitoral do Partido dos Trabalhadores.

É com esse espírito contagiante que em 2003, o então Ministro da Educação, Cristovam Buarque, expressou o compromisso do governo com a educação em seu discurso de posse onde alegou que o Brasil deveria pagar sua dívida social - e a educação era parte dela - pisando fundo no acelerador e virando a esquerda. Assim, inicia-se o processo de revogação do Decreto 2.208/1997, pois tendo sido o instrumento que possibilitou a reforma desintegradora, não poderia continuar regulamentando a concepção de educação integral.

De acordo com Ciavatta (2005), a idéia de formação integrada sugere superar o ser humano dividido historicamente pela divisão social e técnica do trabalho, entre a ação de executar e a ação de pensar, dirigir ou planejar. Trata-se de superar a redução da preparação para o trabalho ao seu aspecto operacional, simplificado, escoimado dos conhecimentos que estão na gênese científico-tecnológica e na sua apropriação histórico-social, como formação humana, o que se busca é garantir ao adolescente, ao jovem e ao adulto trabalhador o direito a uma formação completa para a leitura do mundo e para a atuação como cidadão pertencente a um país, integrado dignamente à sua sociedade política. Formação que, neste sentido, supõe a compreensão das relações sociais subjacentes a todos os fenômenos.

Sendo assim, em 2004, com a revogação do Decreto 2208/1997, inicia-se um processo de debate sobre as modificações a serem realizadas na política de educação profissional, tal como se regulamenta no § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da LDB 9394/1996.

Esse foi um processo polêmico, de disputas teóricas e políticas entre três grupos. Vale salientar que dois desses três grupos eram formados por correntes progressistas que, apesar de concordarem quanto à concepção de educação profissional capaz de contribuir para a emancipação humana, discordava da forma de encaminhamento proposto para esse processo de transição entre desintegração/integração. Enquanto para uns esse processo devia ocorrer via legislação maior, ou seja, a LDB 9394/1996, para outros devia se fazer pela promulgação de um novo Decreto como medida transitória que iniciara rapidamente a travessia entre a antiga e a nova reforma. É esta última proposição a que acaba por ser referendada. Havia, entretanto, um terceiro grupo, representado por um setor conservador que, ao contrário dos outros dois, estava neste processo lutando pela permanência total, ou ao menos parcial, da concepção de educação profissional vigente.

Kuenzer (2003), participante do grupo que discordava da regulamentação da educação profissional através de um novo Decreto, é enfática ao alegar que as três versões de minuta do novo Decreto analisadas por ela apresentam, em síntese, o

que se poderia chamar-se de *acomodação conservadora*, à medida que, ao incorporar partes da LDB 9394/1996, da Resolução 3/1998 - CNE e do Decreto 2208/1997, procuram atender ao mesmo tempo as intenções do Governo, das instituições públicas que passaram a vender cursos para o próprio Governo e das instituições privadas que preencheram, com vantagens, o vácuo criado pela extinção da oferta pública. A autora posiciona-se plenamente favorável à imediata revogação do Decreto 2208/1997, sem a sua substituição por um novo Decreto. Para Kuenzer, mais do que um novo Decreto, o que se precisava com urgência era que o governo definisse políticas afirmativas de educação profissional integradas a políticas de educação básica de qualidade para todas as faixas etárias, ambas integradas a políticas de geração de emprego e renda. Dessa forma, argumentava, poder-se-ia superar as dimensões de precarização desenvolvidas pelo Governo anterior, principalmente com os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Era preciso, ademais, que fossem definidas formas permanentes de financiamento que permitissem a oferta de programas públicos de qualidade, com a perspectiva de integração acima anunciada, de modo a criar efetivas oportunidades de inclusão para os que vivem do trabalho.

Essa forma de regulamentação, proposta por Kuenzer, demandaria um tempo mais prolongado, e os antagonismos a serem superados não seriam poucos, principalmente porque o governo não vem implementando as metas de reconstrução da educação profissional como política pública, deixando à deriva às expectativas populares.

Entretanto, esse quadro de descomprometimento governamental com a reconstrução do ensino médio de nível técnico, como veremos na próxima seção, naquele momento ainda não estava posto. Essa proposta de regulamentação da educação profissional, via lei maior, era vista pelo outro grupo participante neste debate como a iniciativa a ser tomada num segundo momento pela sociedade civil, após a definição de uma política "transitória" que, num curto prazo, já estivesse efetivando a reintegração do ensino geral e profissional.

Assim sendo, é promulgado o Decreto 5154/04 dispoendo sobre o modelo de educação profissional que passará a ser adotado pela sociedade brasileira, em seus nove artigos, que apresentamos e comentamos a seguir:

Art.1º Determina que a educação profissional de acordo com o previsto no artigo 39 da LDB 9394/1996, e observadas as DCN's passará a ser desenvolvida através de cursos e programas de: I - formação inicial e continuada de trabalhadores; II - educação profissional técnica de nível médio; e III - educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação.

Art. 2 A educação profissional observará as seguintes premissas: I - organização, por áreas profissionais, em função da estrutura sócio-ocupacional e tecnológica; II - articulação de esforços das áreas da educação, do trabalho e emprego, e da ciência e tecnologia.

Art. 3 Os cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores, referidos no inciso I do art. 1º, incluídos a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização, em todos os níveis de escolaridade, poderão ser ofertados segundo itinerários formativos, objetivando o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social.

§ 1 Para fins do disposto no caput considera-se itinerário formativo o conjunto de etapas que compõem a organização da educação profissional em uma determinada área, possibilitando o aproveitamento contínuo e articulado dos estudos.

§ 2 Os cursos mencionados no caput articular-se-ão, preferencialmente, com os cursos de educação de jovens e adultos, objetivando a qualificação para o trabalho e a elevação do nível de escolaridade do trabalhador, o qual, após a conclusão com aproveitamento dos referidos cursos, fará jus a certificados de formação inicial ou continuada para o trabalho.

As polêmicas relacionadas ao item I do artigo 1º - formação inicial e continuada de trabalhadores - se aguçam no artigo 3º. Rodrigues (2005) questiona o significado de formação inicial e continuada de trabalhadores, perguntando se esse item não seria uma reedição do antigo nível básico de educação profissional previsto no Decreto 2.208/1997, agora travestido, o qual era destinado a trabalhadores sem escolaridade prévia, já que o Decreto 5154/04 tem servido para acomodar anseios e necessidades sociais dicotômicas.

Porém, para Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005), a formação inicial refere-se aos cursos que iniciam os trabalhadores numa área profissional como uma primeira formação. A formação continuada implica todas as outras experiências formativas após o trabalhador ter adquirido uma primeira formação profissional, tais como atualização, desenvolvimento, aperfeiçoamento, especialização, dentre outras - seja na mesma área profissional ou em áreas diversas.

Com relação ao parágrafo 1º desse artigo, Rodrigues (2005), ressalta ser a expressão da idéia de modularização do Decreto 2208/1997. De acordo com ele, a modularização comporta uma dimensão ideológica enquanto possibilidade de enfrentamento do desemprego através da promessa da empregabilidade. Em poucas palavras, pode-se dizer que por uma inversão da realidade, o discurso hegemônico atribui ao módulo o poder de produzir ocupação (como agora se chama o emprego flexibilizado). Além disso, pressupõe uma homogeneidade dos inúmeros projetos político-pedagógicos das entidades de educação profissional, por todo o país, que a própria idéia-mestra – flexibilização – desautoriza.

Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005) não negam a conotação ideológica da noção de empregabilidade socialmente disseminada. Todavia, ressaltam que a qualificação e a requalificação propostas pelo Decreto 5154/04, seja na forma de cursos regulares ou de módulos, deveriam ser organizadas de modo a constituir itinerários formativos correspondentes às diferentes especialidades ou ocupações pertencentes aos setores da economia e promover, simultaneamente, a elevação da escolaridade dos trabalhadores. Sobre o parágrafo 2º, que trata da certificação, os autores salientam que seria fundamental que tais cursos obtivessem aprovação legal através do fornecimento de créditos e certificados escolares reconhecidos pelos Ministérios da Educação e do Trabalho. Dessa forma, seriam vinculados aos processos regulares de ensino e também reconhecidos e considerados pelas empresas nas negociações, convenções e contratos coletivos.

Mais adiante, no art. 4º, o Decreto aborda as formas de articulação do ensino profissional e regular:

Art. 4 A educação profissional técnica de nível médio, nos termos dispostos no § 2o do art. 36, art. 40 e parágrafo único do art. 41 da LDB 9.39/1996, será desenvolvida de forma articulada com o ensino médio observados:

- I - os objetivos contidos nas DCNs definidas pelo CNE;
- II - as normas complementares dos respectivos sistemas de ensino;
- III - as exigências de cada instituição de ensino, nos termos de seu projeto pedagógico

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

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

técnica de nível médio e o ensino médio pressupõe a existência de matrículas distintas para cada curso, podendo ocorrer: a) na mesma instituição de ensino, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis; b) em instituições de ensino distintas, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis; ou c) em instituições de ensino distintas, mediante convênios de intercomplementaridade, visando o planejamento e o desenvolvimento de projetos pedagógicos unificados;

III - subseqüente, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino médio.

§ 2 Na hipótese prevista no inciso I do § 1º, a instituição de ensino deverá, observado o inciso I do art. 24 da LDB 9.394/1996 e as DCN's para a educação profissional técnica de nível médio, ampliar a carga horária total do curso, a fim de assegurar, simultaneamente, o cumprimento das finalidades estabelecidas para a formação geral e as condições de preparação para o exercício de profissões técnicas.

Pode-se constatar que o novo Decreto contempla o relacionamento entre o ensino médio e a educação profissional de nível técnico já existente na reforma anterior, nas formas subseqüente e concomitante, e inclui mais uma possibilidade, a forma integrada. De acordo com Rodrigues (2005), o novíssimo Decreto parece repetir a lógica que informou a Lei 7.044/1982, que “reformou a reforma” do regime militar (Lei 5.692/1971), na medida em que essa reconheceu legalmente a existência de cursos de 2º grau eminentemente propedêuticos, ou mais precisamente, cursos de 2º grau preparatórios para o vestibular, por um lado, e de cursos técnicos de 2º grau (ditos “integrados”), por outro lado. Cabe lembrar que a lei 5.692/1971 já previa a possibilidade da “concomitância externa” e mesmo da formação “subseqüente”. Enfim, questiona o autor, qual é a inovação promovida pelo Decreto 5.154/04? Tudo indica que o Decreto apenas reconhece os diferentes projetos político-pedagógicos, clivados pela dualidade estrutural social presente na sociedade de classes em que vivemos.

Art. 5 Os cursos de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação organizar-se-ão, no que concerne aos objetivos, características e duração, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais definidas pelo CNE.

No argumento de Rodrigues, o artigo 5º, mais uma vez, ratifica uma indeterminação conceitual, o que para ele representa um aspecto grave já que se trata de um Decreto que tem por finalidade prover regulamentos à LDB.

Art. 6 Os cursos e programas de educação profissional técnica de nível médio e os cursos de educação profissional tecnológica de graduação, quando estruturados e organizados em etapas com terminalidade, incluirão saídas intermediárias, que possibilitarão a obtenção de certificados de qualificação para o trabalho após sua conclusão com aproveitamento;

§ 1 Para fins do disposto no caput considera-se etapa com terminalidade a conclusão intermediária de cursos de educação profissional técnica de nível médio ou de cursos de educação profissional tecnológica de graduação que caracterize uma qualificação para o trabalho, claramente definida e com identidade própria;

§ 2 As etapas com terminalidade deverão estar articuladas entre si, compondo os itinerários formativos e os respectivos perfis profissionais de conclusão.

Art. 7 Os cursos de educação profissional técnica de nível médio e os cursos de educação profissional tecnológica de graduação conduzem à diplomação após sua conclusão com aproveitamento.

Parágrafo único. Para a obtenção do diploma de técnico de nível médio, o aluno deverá concluir seus estudos de educação profissional técnica de nível médio e de ensino médio.

Ainda na opinião do autor, os artigos 6º e 7º expressam a retomada do revogado Decreto 2208/1997 na medida em que ratifica a idéia de modularização e concomitância da educação profissional nos níveis técnico e tecnológico, ratificando dois paradoxos existentes na reforma de 1997: o legal e o pedagógico. Em poucas

palavras, o artigo 7º ratifica a dualidade legal (e profissional) entre o técnico *de fato* (isto é, certificado) e o técnico *de direito* (isto é, diplomado).

Art. 8º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação

Art. 9º Revoga-se o Decreto 2.208, de 17 de abril de 1997.

O instrumento legal decorrente deste processo é o reflexo das contradições com as quais o novo governo se depara. Ou seja, por um lado o Decreto possibilita a superação legal da desarticulação entre ensino médio e educação profissional realizada na década de 1990, sendo essa a expressão do seu avanço. Mas, por outro lado, ele também contempla as pressões dos setores conservadores que disputam espaço no sentido da manutenção de concepções e práticas decorrentes de medidas adotadas pelo governo anterior que, de maneira explícita, dissociou a educação profissional da educação básica e aligeirou a formação técnica em módulos estanques, dando um cunho de treinamento superficial à educação profissional técnica e tecnológica de jovens e adultos.

Trabalho & Educação – Vol. 17, nº 3 – set / dez – 2008

De acordo com Cêa (2005), do ponto de vista da organização da educação nacional, o que o Decreto 5154/04 faz é reafirmar a incorporação da integração já prevista na LDB 9394/1996, o que representa um contra-senso apenas compreendido à luz das disputas e da investida neoliberal. Na mesma linha, para Rodrigues (2005), o novíssimo Decreto parece apenas vir para acomodar interesses em conflito, como, aliás, o fizera a Lei 7044/1982.

Entretanto, contraditoriamente, a pesar de todos os elementos que limitam a articulação e maior efetividade social da possibilidade de integração da educação geral e profissional, a retomada do espaço de discussão e proposição de alternativas de concepção, gestão, financiamento, expansão e manutenção da oferta de educação profissional, que haviam sido autoritariamente interrompidas na década de 1990, ainda que precariamente, estão reabertos.

Na próxima seção, trataremos de alguns instrumentos jurídicos que efetivam a reforma realizada pelo Decreto 5154/04, buscando entender o direcionamento dado pelo atual governo para sua concretização.

O PARECER N. 39/2004 E A RESOLUÇÃO N. 1/2005

Como apontamos na seção anterior, uma das alternativas de organização para a educação profissional de nível técnico prevista pelo Decreto 5154/04 será a forma integrada. Essa forma de organização não estava contemplada na reforma anterior, bem como, em seus documentos legais que agora deveriam ser modificados a fim de amparar a nova especificidade dessa modalidade de ensino.

Na alegação de Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005), o pretendido com o Decreto 5154/04, era que a política de integração fosse a prioridade do Ministério da Educação, que articularia a concepção de ensino médio e educação profissional sob os princípios do trabalho, da ciência e da cultura.

Esse movimento implicaria que o Ministério da Educação: encaminhasse ao CNE uma proposta de Diretrizes Operacionais e de revisão das DCN's coerentemente com a nova concepção; fomentasse a implantação do ensino médio integrado em

sua própria rede e nas redes estaduais; formulasse e coordenasse a política nacional, através de um plano de implementação dessa modalidade, acompanhando as discussões, avaliando e sistematizando as experiências a partir do que se reuniriam elementos políticos e pedagógicos.

Entretanto, alguns encaminhamentos dados pelo Ministério da Educação após a aprovação da reforma demonstram que não houve, efetivamente, tal priorização. Esse fato pode ser constatado, por exemplo, pela desarticulação realizada no interior do Ministério alguns dias após a promulgação do Decreto, que coloca o ensino médio na Secretária de Educação Básica, enquanto a educação profissional ficou sob responsabilidade da Secretária da Educação Profissional e Tecnológica (SETEC).

Expressa-se, também, pela incorporação de documentos legais como as DCN's, Parecer 16/1999 e Resolução 4/1999, que, em concordância com a concepção de educação profissional expressa pelo Decreto 2208/1997, estabeleceram um conjunto articulado de princípios, critérios, definição de competências profissionais gerais dos técnicos por área profissional e procedimentos a serem observados pelos sistemas de ensino e pelas escolas na organização e no planejamento dos cursos de nível técnico desintegrados (BRASIL. CEB/CNE, 1999, p.1). Também, no que se refere à responsabilidade de estabelecer as DCN's que orientaram a nova reforma da educação profissional, o Ministério transfere essa responsabilidade ao CNE.

Sendo assim, o CNE homologou o Parecer 39/04 e a Resolução 1/05, que garantem a manutenção das DCN's para a Educação Profissional de Nível Técnico vigentes. Portanto, a apropriação da concepção de currículo presente no Parecer 16/1999, expressa limitações para o processo de integração. Ou seja, a concepção de educação profissional presente nas DCN's e Referenciais Curriculares Nacionais (RCN's), que de acordo com documento do Ministério da Educação (2000), constituem fontes de inspiração para formulação curricular, expressam a proposta de organização curricular possível e condizente com a concepção de formação humana em harmonia com uma política de educação profissional "interessada". A polivalência é uma de suas noções fundantes, o que contraria a concepção de integração que se fundamenta na noção de politecnia.

Assim, estabelece-se uma contradição que fere a concepção de integração que toma como pressuposto a indissociabilidade entre teoria e prática, pois, por determinação do CNE, com a concordância do Ministério da Educação, a integração deve ser orientada a partir da concepção de currículo presente no Parecer 16/1999 e na Resolução 4/1999, as quais defendem, entre seus princípios norteadores, a independência entre o ensino médio e a educação profissional.

Conseqüentemente, a manutenção da concepção curricular que justificou, validou e efetivou a reforma da década de 1990 é outra demonstração por parte do governo da acomodação conservadora que continua tentando contemplar todos os interesses em jogo.

Faremos, na próxima seção, algumas comparações dos resultados educacionais obtidos nos governos do presidente FHC e Lula a partir de dados coletados por institutos de pesquisas educacionais.

NOVA REFORMA: LIMITES E POSSIBILIDADES

Kuenzer (2006) nos proporciona uma avaliação da educação profissional nos anos 2000-2006, período correspondente aos dois últimos anos do governo do Presidente FHC e ao primeiro governo do Presidente Lula. A autora ressalta que as políticas de educação profissional formuladas a partir da LDB 9394/1996, embora pautadas no discurso da inclusão dos trabalhadores no mundo do trabalho através da qualificação profissional, não só não surtiram o efeito anunciado como ainda tornaram mais precarizadas as ofertas educativas. Concordamos com o alerta da autora quanto à necessidade de considerarmos que, embora enquadradas nas mesmas tendências do modo de produção capitalista e tendo, de forma semelhante, o patrocínio do discurso da inclusão - características que aproximam as políticas de educação profissional dos dois governos - há também especificidades que não permitem que se afirme ser tudo a mesma coisa.

Sendo assim, apesar de ser um pouco cedo para realizar um estudo exaustivo dos limites e possibilidades da reforma da educação profissional realizada a partir do Decreto 5154/04, pelo escasso tempo transcorrido para a avaliação de resultados, buscaremos, através da contraposição de dados estatísticos correspondentes a ambos os governos, tecer algumas considerações, bem como, refletir sobre as propostas de gestão e financiamento que vem sendo desenvolvidas.

Para a primeira reflexão, utilizamos os dados do Censo Escolar 1999, 2000, 2001 e 2002, elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), para o período correspondente ao Governo FHC e dados do Censo Escolar 2003, 2005 e 2006, produzidos pelo mesmo Instituto, para o primeiro governo Lula.

Os dados do Censo Educacional/MEC/INEP 2002 refletem os primeiros resultados da reforma da educação profissional do governo FHC na vigência do Decreto 2208/1997. O número de matriculados iniciais no ensino médio foi de 8.710.584 alunos, distribuídos respectivamente: 7.297.179 estadual; 79.874 federal; 210.631 municipal; 1.122.900 privada. Entretanto, a obtenção de um resultado de conclusão final de 1.884.874, distribuídos respectivamente: 1.493.321 estadual; 18.732 federal; 47.203 municipal; 325.618 privada, demonstra a grande disparidade entre entrada e saída nesse nível de ensino proveniente de repetência e/ou evasão.

Entre esses concluintes, mais de 50%, 1.016.654 freqüentaram o ensino médio noturno, caracteristicamente procurado por jovens e adultos trabalhadores, na rede estadual, responsável por atender 940.131 alunos. Nesse nível, apesar da rede privada ter tido uma significativa parcela das matrículas, a rede estadual respondeu pela maioria da oferta.

De acordo com o relatório do Censo Escolar 2003, com relação à educação profissional de nível técnico, destinada a proporcionar qualificação profissional para alunos matriculados ou egressos do ensino médio, foram matriculados 583.383 alunos, dos quais 165.266 o fizeram na rede estadual; 70.484 na rede federal; 19.648 na rede municipal; e 324.985 na rede privada. Assim, a oferta na modalidade concomitante ou subsequente, concentrou-se na rede privada. Dos 2.789 cursos ofertados no período a iniciativa privada responsabilizou-se por 1.983, divididos em 1664 estabelecimentos particulares, 28 confessionais, 58 comunitários e 233

filantrópicos. Esse número de matrículas representa uma queda de 133.269 alunos em comparação ao censo de 1999 que contabilizou 716.652 alunos matriculados. O Censo Escolar 2005, cujos dados já refletem a influencia da nova legislação para educação profissional, separa os dados entre ensino médio regular e educação profissional de nível técnico. No ensino médio regular foram realizados 9.031.302⁴ matrículas, distribuídas respectivamente: federal, 68.651; no estadual, 7.682.995; municipal 182.067; e nas instituições privadas, 1.097.589. Na educação profissional de nível técnico, nas três modalidades, foram matriculados 747.892 alunos, distribuídos assim: federal 89.114 (11,9%), estadual 206.317 (27,6%), municipal 25.028 (3,3%), privado 427.433 (57,2%). (MEC/INEP/Censo Escolar 2005)

Na tabela 1 comparamos o número de estabelecimentos que ofertaram ensino médio de nível técnico no período 1999/2003/2005. Verificamos queda nas ofertas federal, estadual e municipal no período de 2003 e uma retoma no período de 2005. A rede privada segue em todo o período em ascensão.

Tabela 1 – Número de estabelecimentos de que ofertam ensino médio de nível técnico nos períodos de 1999 – 2005 por dependência administrativa

Dependência administrativa	Técnico censo 1999	Técnico censo 2003	Técnico censo 2005
Federal	120	138	147
Estadual	689	553	659
Municipal	152	115	138
Privada	1.255	1.983	2.350
Sistema S	172	Não informado	Não informado
Total	2.216	2.789	2.394

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar, 1999/2003/2005.

Essa retenção também se observa nos dados de matrículas, como podemos verificar na tabela 2, nos períodos entre 1999/2003 existe uma queda, seguida de uma tendência de crescimento no período seguinte, 2005/2006.

⁴ Ensino médio regular é uma denominação utilizada nos documentos do Censo Educacional. Esse dado inclui o Ensino Médio Integrado à Educação Profissional.

Tabela 2- Número de matrículas por dependência administrativa	
Censo 19999	
Dependência Administrativa	Número de matrículas
Federal	101.001
Estadual	265.772
Municipal	37.150
Privada	312.729
Sistema S	48.296
total	716.652
Censo 2003	
Dependência Administrativa	Número de matrículas
Federal	79.484
Estadual	165.266
Municipal	19.648
Privada	324.985
Sistema S	Não informado
Total	589.383
Censo 2005	
Dependência Administrativa	Número de matrículas
Federal	89.114
Estadual	206.317
Municipal	25.028
Privado	427.433
Sistema S	Não informado
Total	747.892
Censo 2006	
Dependência Administrativa	Número de matrículas
Federal	75.966
Estadual	233.212
Municipal	23.208
Privado	406.634
Sistema S	Não informado
Total	739.020

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar, 1999/2003/2005.

Na tabela 3 distribuímos as matrículas da educação profissional de nível médio técnico por dependência administrativa e modalidade de oferta no ano de 2005.

Tabela 3 – Matrículas por dependência administrativa e modalidade de oferta							
Federal				Estadual			
concomitante	subseqüente	Integrado	total	concomitante	subseqüente	integrado	Total
40.150	43.612	5.352	89.114	98.239	89.803	18.275	206.317
Municipal				Privado			
concomitante	subseqüente	Integrado	total	concomitante	subseqüente	integrado	Total
6.971	16.574	1.483	25.028	146.161	265.753	15.519	427.433
Total Geral							
Concomitante		subseqüente		Integrado		Total	
291.521		415.742		40.628		747.892	

Fonte: MEC/INEP, Educação Profissional no Censo Escolar 2005.

Com relação aos recursos destinados ao financiamento da educação profissional e tecnológica, constatamos que a ausência de uma política pública para essa modalidade de ensino faz com que ela seja em grande parte subsidiada por programas de financiamento pontuais, em muitos casos vinculados a acordos feitos entre o governo brasileiro e organismos internacionais. Esse fato nos remete à inexistência de uma política pública de Estado coesa, que estabeleça, entre outros, critérios para o financiamento dessa modalidade de ensino em sua totalidade.

De acordo com Kuenzer e Grabowski (2006),

(...) a razão fundamental para que essa política seja de Estado é o reconhecimento do papel estratégico que desempenham a educação e a produção do conhecimento científico-tecnológico e sócio-histórico no processo de construção de uma sociedade de novo tipo, fundada na justiça social a partir da participação de todos na produção, na fruição do que foi produzido, na cultura e no poder, o que demanda processos educativos que articulam formação humana e sociedade na perspectiva da autonomia crítica, ética e estética. (KUENZER e GRABOWSKI, 2006)

Conforme o relatório final da Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (2006), a inexistência de previsão legal, sistemática e organizada para o financiamento da educação profissional e tecnológica tem como consequência a oferta desarticulada e insuficiente dessa modalidade de ensino. No âmbito federal, a oferta se manteve através da rede federal de educação tecnológica, que, não obstante a sua qualidade e tradição quase centenária, passou por um longo período de estagnação. No âmbito estadual, a oferta é reduzida, comparada à demanda, ficando a cargo dos Estados sua complementação. No âmbito municipal, são poucos os municípios que destinam recursos orçamentários à manutenção da educação profissional e tecnológica, pois essa não pode ser financiada com a parcela mínima que, por lei, é dedicada à educação fundamental.

Sendo assim, a ausência de uma Política de Estado, no governo Lula gera a dispersão da oferta de cursos e sobreposição dos recursos existentes entre programas de educação profissional, qualificação, requalificação e resgate social de

jovens e adultos em situação de risco e exclusão, que garantem pouca efetividade social do ponto de vista da inclusão e emancipação humana.

Kuenzer (2006) classifica esses programas em três linhas programáticas que se propõem a organizar e operacionalizar a política de educação profissional e tecnológica do atual governo. A primeira linha constitui uma proposta reformulada do PLANFOR 1995/2002, o PNQ - 2003/2007, que financia ações através dos Conselhos Estaduais e Municipais do Trabalho, com os recursos cada vez mais exíguos, do FAT. A segunda linha congrega os programas que apresentam efetiva vinculação da educação profissional com a educação básica, tais como o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (PROJOVEM) e o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional à Educação Básica, na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), ambos criados no Governo Presidente Lula. A terceira linha congrega ações que têm sua origem no Plano Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – PNPE gerenciado pelo Ministério do Trabalho e Emprego como os projetos Consórcio Sociais da Juventude, Empreendedorismo Juvenil, Soldado Cidadão, vinculado à Secretaria-Geral da Presidência da República por meio da Secretaria Especial de Direitos Humanos e articulado ao Ministério do Trabalho e Emprego, está o projeto Juventude Cidadã, que substituiu o Serviço Civil Voluntário. Vinculado ao MEC, está o projeto Escola de Fábrica. Os projetos da terceira linha prevêm o compromisso da entidade conveniada com a inclusão de no mínimo 30% dos participantes por meio de contratação formal, auto-emprego, iniciativas de cooperativismo, associativismo e economia solidária, entre outras formas possíveis. No projeto Escola de Fábrica, eleva-se para 50% o compromisso com a inclusão no mundo do trabalho.

Kuenzer e Grabowski (2006) fazem um levantamento de alguns programas de educação profissional e tecnológica que em 2005 utilizaram recursos públicos e/ou público-privados para sua manutenção: Ministério da Educação/ Instituições Federais de Ensino Superior R\$ 600 milhões; Ministério da Educação/ Programa de Expansão da Educação Profissional R\$ 190 milhões; Qualificação Profissional/Plano Nacional de Qualificação R\$ 131 milhões; Fust – Fundo Social das Telecomunicações, fundo total R\$ 5,5 bilhões, 18% desses previstos para educação; Sistema S R\$ 4 a 5 bilhões anos, mais receita própria e direta; Projovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens R\$ 311 milhões; Soldado Cidadão R\$ 50 milhões e Escola de Fábrica R\$ 25 milhões.

Essas são algumas das políticas e programas de educação profissional que vêm sendo desenvolvidos pelo governo Lula, que capitalizam recursos e iniciativas oficiais, mas ao mesmo tempo pulverizam essas iniciativas e recursos sem obter maior efetividade do ponto de vista da superação da dicotomia entre teoria e prática, do resgate e inclusão de jovens e adultos em situação de risco social no mundo do trabalho, bandeiras levantadas nos discursos que fundamentam a nova reforma.

CONCLUSÃO

O século XX vivenciou algumas tentativas institucionais de equivalência entre educação geral e profissional, entretanto, tais tentativas, por não estarem articuladas a mudanças de caráter estrutural que demandariam transformações na concepção

de sociedade, trouxeram avanços possíveis dentro dos espaços contraditórios do modo de produção capitalista. Sendo assim, as políticas de educação profissional tenderam a se instituir de forma separada, acentuando através das décadas a dualidade entre os sistemas educacionais, não alcançando o status de educação integral, onmilateral, politécnica.

Assim, o século XX se encerra com o acirramento das contradições entre concepções de educação progressista e conservadora. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa (IBGE/2005) indicam que a taxa de desemprego entre jovens e adultos na faixa etária de 16 a 24 anos chegou a 58,4%. Segundo Kuenzer (2006), no caso específico das políticas de educação profissional, exclusão passou a designar aos desempregados e à população em situação de risco.

Portanto, neste artigo, buscamos analisar os limites e possibilidades da nova reforma da educação profissional iniciada no primeiro governo do Presidente Lula, que vem encontrado muitas dificuldades para implementar efetivamente a integração entre ensino médio e educação profissional que legalmente fora instituída em 2004.

Observamos no decorrer desta pesquisa que a proposta de integração contida no plano de governo ficou longe de ser concretizada, no quadro de interesses em disputa. Contudo, há de se avaliar com otimismo a possibilidade de avanços a partir das pressões vindas da luta incansável de educadores, intelectuais, comunidades e gestores de alguns estados brasileiros, que durante a reforma anterior fizeram o enfrentamento à política de desintegração concretizada pelo Decreto 2208/1997 e que, agora, a partir do restabelecimento da possibilidade legal de integração, buscam massificá-la.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brasil. Decreto 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e dá outras providências.

Brasil. INEP. Educação básica - Censo Escolar de 1999, 2002, 2004, 2005 e 2006.

Brasil. Conselho Nacional de Educação (CNE). Parecer n. 39, de 8 de dezembro de 2004. Aplicação do Decreto n. 5.154/2004 na Educação Profissional Técnica de nível médio e no Ensino Médio. Brasília, DF, 2004.

Brasil. Conselho Nacional de Educação (CNE). Resolução n. 1, de 3 de março de 2005. Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais Definidas pelo CNE para o Ensino Médio e para a Educação Profissional Técnica de nível médio às disposições do Decreto n. 5.154/2004.

CAMPOS, A., POCHMANN, Marcio., AMORIM, Ricardo., SILVA, R. (org.). Atlas da Exclusão Social no Brasil. Volumes 2, 3 e 5. São Paulo: Cortez. 2004

CIAVATTA, Maria. Formação integrada: a escola e o trabalho como lugares de memória e identidade. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. (Org.). Ensino médio integrado: concepção e contradições. São Paulo: Cortez, 2005. p. 83-105.

FRIGOTTO, Gaudêncio. CIAVATTA, Maria. e RAMOS, Marise. A Gênese do Decreto n. 5.154/2004: o debate no contexto controverso da democracia restrita. Rio de Janeiro: UFF/UERJ. 2004

FRIGOTTO, Gaudêncio. A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido. Revista educação e sociedade vol.26 nº. 92, Campinas Oct. 2005

KUENZER, Acacia. Z. A Educação Profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. Educação e Sociedade, Campinas, vol.27, n.96 - Especial, p. 877-910. 2006.

KUENZER, A. Z. ; GRABOWSKI, G. Educação profissional: desafios para a construção de um projeto para os que vivem do trabalho. *Perspectiva* (Florianópolis), v. 24, p. 297-318, 2006.

KUENZER, Acacia. Z. A. As propostas de decreto para regulamentação do ensino médio e da educação profissional: uma análise crítica. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. A. Pronunciamento da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação / Anped – GT Trabalho e Educação. Apresentado na Reunião da SEMTEC/MEC, Brasília, 18 de dezembro de 2003 (Anexo). 2003

RODRIGUES, José. Quarenta anos adiante: breves anotações a respeito do novo decreto de Educação Profissional. *Trabalho Necessário*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, 2005.