



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

JOSÉ VITÓRIO SACILOTTO

**A educação profissional na agenda de políticas públicas de educação no
Estado de São Paulo e a expansão do Centro Estadual de Educação
Tecnológica Paula Souza**

**CAMPINAS
2016**

JOSÉ VITÓRIO SACILOTTO

**A educação profissional na agenda de políticas públicas de educação no
Estado de São Paulo e a expansão do Centro Estadual de Educação
Tecnológica Paula Souza**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutor em Educação, na área de concentração de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais

Orientador: Prof. Dr. Luis Enrique Aguilar

O ARQUIVO DIGITAL CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO JOSÉ VITÓRIO SACILOTTO E ORIENTADA PELO PROF. DR. LUIS ENRIQUE AGUILAR.

**CAMPINAS
2016**

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): Não se aplica.

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Educação
Rosemary Passos - CRB 8/5751

Sa14e Sacilotto, José Vitório, 1953-
A educação profissional na agenda de políticas públicas de educação no Estado de São Paulo e a expansão do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza / José Vitório Sacilotto. – Campinas, SP : [s.n.], 2016.
Orientador: Luis Enrique Aguilar.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.
1. Políticas públicas. 2. Federalismo - Brasil. 3. Educação profissional. 4. Escolas técnicas - São Paulo (Estado). I. Aguilar, Luis Enrique, 1958-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The professional education in the agenda of public policies in the State of São Paulo and the expansion of Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza

Palavras-chave em inglês:

Public policy

Federalism in Brazil

Professional education

Technical schools - São Paulo (State)

Área de concentração: Políticas, Administração e Sistemas Educacionais

Titulação: Doutor em Educação

Banca examinadora:

Luis Enrique Aguilar [Orientador]

Maria Isabel Nogueira Tuppy

José Alberto Florentino Rodrigues Filho

Newton Antonio Paciulli Bryan

Jorge Megid Neto

Data de defesa: 23-11-2016

Programa de Pós-Graduação: Educação

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

**A educação profissional na agenda de políticas públicas de educação no
Estado de São Paulo e a expansão do Centro Estadual de Educação
Tecnológica Paula Souza**

Autor: José Vitório Sacilotto

COMISSÃO JULGADORA:

Prof. Dr. Luis Enrique Aguilar [Orientador]
Prof. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan
Prof. Dr. Jorge Megid Neto
Prof.^a Dr.^a Maria Isabel Nogueira Tuppy
Prof. Dr. José Alberto Florentino Rodrigues Filho

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica do aluno.

2016

AGRADECIMENTOS

ao Professor Luis Enrique Aguilar, orientador e animador dos caminhos para chegar a esta tese, um especial *muchas gracias, hermano*;

ao Professor Newton A. P. Bryan, pelas recomendações na melhoria desta tese, pelos ensinamentos e pela erudição que impele uma nova conexão a cada palavra;

aos Professores Jorge Megid Neto e Maria Isabel Nogueira Tuppy pelas valiosas sugestões na leitura minuciosa do texto apresentado na qualificação e, a ambos, pela aprendizagem no convívio pessoal e profissional;

à Professora Débora Cristina Jeffrey, por todo o aprendido nas aulas e nos PED;

aos Professores Francisco José da Gama Caieiro (*in memoriam*) e Ediógenes Aragão Santos, meus primeiros orientadores no Mestrado, na USP e na Unicamp respectivamente, pela paciência em afastar minhas ingenuidades e primeiras veleidades acadêmicas e indicar caminhos mais produtivos,

à Professora Marta Leandro da Silva, orientadora inicial neste Doutorado, pela acolhida na Faculdade de Educação, pelo incentivo na condução dos primeiros passos do retorno à Unicamp;

aos professores do Doutorado da Faculdade de Educação da Unicamp, pelos ensinamentos proporcionados dentro e fora das salas de aula;

ao Professor Marcos Antonio Vital, companheiro e colaborador em decifrar orçamentos e contabilidades;

ao Professor Welington Luís Sachetti (Ton), companheiro de sala e de aprendizagens dos fatos do cotidiano, pelos palpites preciosos nesta tese;

às Professoras Rosângela R. L. Pellegrino e Paula Cristina da S. L. Fernandes, ex e atual diretora da ETEC Conselheiro Antonio Prado em Campinas, pela compreensão nestes cinco anos ao proporcionar ao autor dividir a atenção entre o trabalho profissional e alguns devaneios desta tese;

à Nadir e à Marina e, por elas, a todos os funcionários da Faculdade de Educação da Unicamp, o agradecimento pelo tratamento atencioso e dedicado com que distinguem a nós, alunos;

aos companheiros do Ceeteps, pela trajetória profissional e pessoal compartilhada;

à Leila, ao Tiago e ao Leonardo, por conviver o dia a dia com vocês; à Mariana que veio se juntar e ao Vinicius, recém-chegado.

RESUMO

Na última década, o Governo do Estado de São Paulo expandiu as oportunidades de acesso à educação profissional e tecnológica no seu território, atribuindo a oferta gratuita e a implementação da política pública dessa modalidade a uma autarquia estadual. O objetivo deste trabalho é investigar e analisar a atuação do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (Ceeteps) na oferta de educação profissional técnica, no Estado de São Paulo, com predominância no período de 1990 a 2010, tendo como parâmetro a análise das políticas públicas de educação profissional.

Os diferentes significados atribuídos à educação profissional são entendidos como construção social: desde os parâmetros da lógica formal, passando pelas acepções existentes em dicionários brasileiros e internacionais dedicados ao tema, até as diferentes conceituações nos principais documentos normativos das reformas da modalidade, descritos com referência às suas finalidades, aos destinatários, aos tipos de cursos, à sua articulação com a educação formal e na relação pretendida entre educação, trabalho e desenvolvimento econômico.

Neste estudo, recorre-se aos parâmetros de análise de políticas, como instrumento metodológico, em especial, do ciclo de políticas (*policy cycle*). As categorias do ciclo de política, como abordagem teórico-metodológica, são articuladas com a análise documental e linha de tempo.

No desenho do ciclo de políticas, a trajetória histórica da educação profissional é analisada a partir da sua introdução na agenda de políticas públicas, desde o que é considerado o marco histórico da educação profissional no Brasil (a criação, pelo governo federal, das escolas de aprendizes artífices nas capitais dos estados em 1909) até os dias atuais, com base em relatórios, em documentos, pesquisas e discursos de alguns dos principais atores intervenientes na arena política. A análise documental é reforçada pelo recurso à literatura sobre análise das políticas e educação profissional, na perspectiva histórica.

A formação de uma rede pública estadual de educação profissional se deve ao arranjo político federativo no Brasil. O pacto político atribui e distribui competências normativas e administrativas às instâncias federativas. Nesta pesquisa investiga-se o financiamento das políticas que possibilitaram a expansão dessa rede e suas interfaces com as outras fontes de recursos vinculados às esferas federativas, isto é, aos aportes eventuais da União e dos municípios para atender essa expansão e, eventualmente, ao financiamento privado oriundo de parcerias.

A trajetória histórica do Ceeteps é apresentada desde a sua criação em 1969, na perspectiva do ciclo de políticas, explorando as formas de expansão da rede de escolas de educação profissional e tecnológica, observando formas e indicadores quantitativos da oferta pública, como a quantidade de unidades de ensino, demanda nos processos de ingresso, vagas, matrículas e concluintes. A análise de políticas permite compreender criticamente a conformação da agenda, o desenho da formulação e a implementação da política pública no arranjo federativo brasileiro com base no estabelecimento de pactos políticos funcionais e os resultados alcançados pelas políticas públicas de educação profissional implementadas na instância do Estado de São Paulo.

Palavras-chave: *Políticas públicas. Federalismo - Brasil. Educação profissional. Escolas técnicas – São Paulo (Estado).*

ABSTRACT

In the last decade, the Government of the State of São Paulo, Brazil, expanded the opportunities to access professional and technological education in its territory, assigning to a state autarchy. The objective of this study is to investigate and analyze the performance of the Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (Ceeteps) in offering professional and technical education, in the State of São Paulo, especially in the period of 1990 to 2010, using as parameters the public policy analysis of the professional education.

The different meanings attributed to professional education are understood as social construction: from the parameters of formal logic, through the existing acceptations in Brazilian and international dictionaries devoted to the subject, to the different conceptualization in the main normative documents of the reform, described with reference to its purposes, its recipients, its types of courses, their articulation with formal education and the desired relationship between education, employment and economic development.

In this study, we used the parameters of policy analysis, as a methodological instrument, especially the policy cycle. The categories of the policy cycle, such as a theoretical-methodological approach, are articulated with analysis of documents and timeline.

In the design of the policy cycle, the historical trajectory of professional education is analyzed from its introduction into the public policy agenda, since what is considered the milestone of professional education in Brazil (the creation, by the federal government, of schools of artifice apprentices in state capitals in 1909) to the present day, based on reports, documents, researches and speeches from some of the main actors involved in the political arena. The analysis of documents is reinforced by the use of literature on policy analysis and professional education, from a historical perspective.

The formation of a state public network of professional education is due to the federal political arrangement in Brazil. The political pact assigns and distributes legislative and administrative powers to the federal authorities. This research investigates the financing of the policies that have enabled the expansion of this network and its interfaces with other sources of funds linked to federal spheres, that is, the possible contributions of the Union and the municipalities to meet this expansion and, eventually, the private financing originated from partnerships.

The historical trajectory of Ceeteps is presented since its creation in 1969, from a policy cycle perspective, exploring the expansion forms of the professional and technological schools, noting the forms and quantitative indicators of the public offering, as the number of teaching

units, the demand in the processes of admission, spaces available, enrollments and graduates. The policies analysis allows a critical understanding of the formulation of the agenda, the design of the formulation and the implementation of public policy in the Brazilian federal system based on the establishment of functional political pacts and the results achieved by the public policies of professional education implemented in the State of São Paulo.

Keywords: *Public policy. Federalism in Brazil. Professional education. Technical schools - São Paulo (State).*

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS.

Figura 1.1 - Representação do ciclo de políticas.

Figura 2.1 - Finalidades do ensino industrial, comercial e agrícola (1942 a 1946).

Quadro 2.2 - Finalidade e destinatários dos cursos industriais segundo a Lei Orgânica do Ensino Industrial.

Figura 2.3- Organização do ensino industrial na Lei Orgânica do Ensino Industrial (1942).

Figura 2.4- Hierarquia dos cursos de preparação e qualificação para o trabalho no período de vigência da Lei Federal 5.692/1971.

Figura 2.5- Cursos de qualificação para o trabalho no ensino supletivo (1971-1996).

Quadro 2.6 – Caracterização dos cursos de aprendizagem, segundo a Deliberação CEE/SP 23/1983 no sistema estadual de ensino de São Paulo.

Quadro 2.7- Cursos supletivos de Qualificação Profissional, segundo a Deliberação CEE/SP 23/1983 no sistema estadual de ensino de São Paulo.

Quadro 2.8- Cursos supletivos de Suprimento (Loei), segundo a Deliberação CEE/SP 23/1983 no sistema estadual de ensino de São Paulo.

Figura 2.9 – Níveis e cursos de educação profissional de acordo com o Decreto Federal 2208/1997.

Figura 2.10 – Organização da educação profissional e tecnológica na atual LDB, na redação dada pela Lei Federal 11.741/2008.

Quadro 2.11 – Organização da educação profissional técnica de nível médio na atual LDB, na redação dada pela Lei Federal 11.741/2008.

Tabela 3.1 - Quantidade de alunos matriculados em 1918, por grau e modalidade de ensino e por dependência administrativa.

Quadro 3.2 - Cursos oferecidos nas escolas profissional públicas do Estado de São Paulo em 1926.

Quadro 3.3 - Estatística geral das escolas profissionais no ano de 1926.

Figura 4.1 - Repartição de competências no federalismo brasileiro após a Constituição Federal de 1988.

Tabela 4.2 - Programa Especial de Formação Pedagógica: períodos de oferta, vagas, inscritos, polos, alunos matriculados e licenciados.

Tabela 4.3 - Orçamento executado do Ceeteps corrigido em Ufesp (1990 a 2010).

Tabela 4.4 - Matrículas no ensino técnico no sistema de ensino do Estado de São Paulo por repartição administrativa- 2013.

Tabela 4.5 – Financiamento da educação profissional do Ceeteps, por fonte de receita, de acordo com a leis orçamentárias estaduais, de 2011 a 2015.

Tabela 4.6 – Recursos do Proep investidos em escolas técnicas do Ceeteps (em reais).

Figura 5.1 - Quantidade de vagas, candidatos inscritos e alunos ingressantes (1984-1986).

Figura 5.2 - Quantidade de alunos matriculados e concluintes (1984-1986).

Figura 5.3 - Evolução do número de Etec e Fatec (1973-2004).

Figura 5.4 - Ensino Médio: matrícula inicial por rede de ensino no Estado de São Paulo (1985-1997).

Figura 5.5 - Percentuais de matrículas iniciais nas Etec no ensino médio e técnico (1998-2004).

Figura 5.6 - Alunos matriculados nas Etec (1997-2004).

Figura 5.7 - Quantidade de vagas e de inscritos para educação profissional no 1º semestre (1998-2004).

Figura 5.8 - Quantidade de vagas e de inscritos na educação profissional no 2º semestre (1998-2004).

Figura 5.9 - Quantidade anual de vagas e de inscritos na educação profissional nas Etec (1998-2004).

Figura 5.10 - Quantidade de vagas e de inscritos para o ensino médio nas Etec (1998-2004).

Figura 5.11 - Quantidade de alunos matriculados em classes descentralizadas (1998-2004).

Figura 5.12 - Unidades de classes descentralizadas (1998-2004).

Figura 5.13 - Quantidade de vagas e de concluintes no ensino médio e técnico (1997-2004).

Figura 5.14 - Faixa etária dos alunos ingressantes no ensino técnico (1995-2004).

Figura 5.15 - Percentuais de alunos trabalhadores ingressantes no ensino técnico (1995-2004).

Figura 5.16 - Renda familiar dos alunos ingressantes nos cursos técnicos.

Figura 5.17 - Ampliação da rede de unidades de ensino (2005-2012).

Figura 5.18- Quantidade de vagas e de candidatos inscritos na educação profissional (2005-2012).

Figura 5.19 - Quantidade de vagas e de candidatos inscritos no ensino médio (2005-2012).

Tabela 5.20 - Certificação dos cursos técnicos em EaD (2007-2012).

Figura 5.21. Matrícula na educação profissional no Estado de São Paulo por dependência administrativa (2001-2015).

Tabela 5.22. Quantidade de vagas e de candidatos inscritos – IFSP em 2015.

Tabela 5.23. Quantidade de alunos matriculados no ensino técnico, por forma de oferta e dependência administrativa no Estado de São Paulo em 2015.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APM: Associação de Pais e Mestres.

Bird: International Bank for Reconstruction and Development.

Caged: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados.

CEB: Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional e Estadual de Educação.

Cedefop: Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional.

CEE: Conselho Estadual de Educação.

Ceeteps: Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza.

Ceetsp: Centro Estadual de Educação Tecnológica de São Paulo.

Cefet: Centros Federais de Educação Tecnológica.

Cepal: Comissão Econômica para a América Latina.

Certific (Rede): Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada.

CEU: Centro de Educação Unificado.

CFE: Conselho Federal de Educação.

CNCT: Catálogo Nacional de Cursos Técnicos.

CNE: Conselho Nacional de Educação.

Cruesp: Conselho de Reitores das Universidades Estaduais do Estado de São Paulo.

Dieese: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.

EaD: Educação a Distância.

EFP: ensino e formação profissional.

EJA: Educação de Jovens e Adultos.

e-TEC Brasil: Programa Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil.

Etec: Escola Técnica Estadual.

FAT: Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Fatec: Faculdade de Tecnologia.

Fepesp: Fórum de Educação Profissional do Estado de São Paulo.

FHC: Fernando Henrique Cardoso.

Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Fundef: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Fundep: Fundo de Desenvolvimento da Educação Profissional e Qualificação do Trabalhador

[g.n.]: grifo nosso (do autor).

Idort: Instituto de Organização Racional do Trabalho.

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IES: Instituição de Ensino Superior.

IFSP: Instituto Federal de São Paulo.

ITA: Instituto Tecnológico da Aeronáutica.

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Loea: Lei Orgânica do Ensino Agrícola.

Loec: Lei Orgânica do Ensino Comercial.

Loei: Lei Orgânica do Ensino Industrial.

MEC: Ministério da Educação e Cultura.

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

OIT: Organização Internacional do Trabalho.

Orealc: Oficina Regional de Educacion de la Unesco para America Latina y el Caribe.

Pasep: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

PIS: Programa de Integração Social.

Planfor: Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador.

PNQ: Plano Nacional de Qualificação.

PPA: Plano Plurianual.

Proeja (Programa): Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos.

Proep: Programa de Expansão da Educação Profissional.

ProJovem (Programa): Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária.

Pronatec: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.

QP: Qualificação Profissional.

Rede: Programa Rede de Ensino Médio Técnico.

Seade: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados Instituições de Ensino Superior.

Sebrae: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

SEE: Secretaria Estadual de Educação.

Semtec: Secretaria de Educação Média e Tecnológica.

Senac: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

Senai: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

Senar: Serviço Nacional de Aprendizagem Agrícola.

Senat: Serviço Nacional de Aprendizagem em Transporte.

Sesc: Serviço Social do Comércio.

Sescoop: Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo.

Sesi: Serviço Social da Indústria.

Sest: Serviço Social de Transporte.

Sinteps: Sindicato dos Trabalhadores do Centro Paula Souza.

Unesco: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

Unesp: Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho.

Unicamp: Universidade Estadual de Campinas.

Usaid: United States Agency for International Development.

USP: Universidade de São Paulo.

Sumário

1. Introdução.....	17
2. A propósito de uma definição de educação profissional.....	32
2.1. Para uma definição de educação profissional	32
2.2. O universo semântico nacional e internacional da educação profissional	41
2.3. As concepções de educação profissional na legislação educacional brasileira.....	50
3. A formação da agenda política: a educação profissional como problema	86
3.1. Antecedentes da formação da agenda e as janelas políticas	86
3.2 Reformas da educação profissional.....	94
3.3. A criação das Escolas de Aprendizes Artífices.....	105
3.4. As leis orgânicas da educação profissional e a criação do “Sistema S”	120
3.5. A Lei Federal 5692/1971 e a profissionalização compulsória do ensino médio....	128
3.6. O Decreto 2208/1997 e a desvinculação do ensino técnico do ensino médio	134
3.7. O Decreto 5.154/2004 e o retorno do ensino técnico integrado ao ensino médio .	145
4. O financiamento da educação profissional pública paulista sob o federalismo	160
4.1. Sobre o federalismo brasileiro	160
4.2. A configuração do federalismo no Brasil.....	161
4.3. Federalismo e políticas públicas de educação no Brasil	168
4.4. Financiamento da educação e vinculação de recursos	180
4.5. Financiamento da educação profissional	183
4.6. O financiamento da educação profissional no Estado de São Paulo e o Ceeteps ..	186
5. A criação do Ceeteps e a expansão da rede de escolas técnicas públicas no Estado de São Paulo	199
5. 1. A criação do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza.....	199
5.2. A formação da rede de escolas técnicas do Ceeteps	212
5.3. A expansão da rede de escolas a partir do Decreto Federal 2.208/1997.....	218
5.4. A ampliação da rede de escolas técnicas a partir de 2005.	231
5.5. Avaliação da política de educação profissional	246
5.6 Distribuição recente da oferta de educação profissional no Estado de São Paulo ..	257
6. Considerações finais	263
7. Referências	275
7.1 Publicações.....	275
7.2 Documentos institucionais do Ceeteps	298

7.3. Legislação citada com ementário	299
7.3.1. Legislação Federal	299
7.3.2 Legislação Estadual de São Paulo.....	304
7.4. Principais Sites Consultados	308
Anexos.....	309

1. Introdução

O Estado de São Paulo manteve nos últimos 100 anos uma rede pública de escolas para oferta de educação profissional. O início da formação dessa rede coincide cronologicamente com a criação das escolas de aprendizes artífices nas capitais dos estados e com os primórdios da constituição da rede de educação profissional e tecnológica do Governo Federal. A estas se junta, a partir da década de 1940, a instituição dos serviços nacionais de aprendizagem, com financiamento público e administração privada. Portanto, no território do Estado de São Paulo, face aos arranjos prescritos ou implícitos no pacto federativo brasileiro, repartem a responsabilidade pública pela qualificação da força de trabalho, instituições federais, estaduais e municipais, convivência que se caracteriza por cooperação ou complementação ou competição, dependendo do momento histórico. Acrescentem-se as participações dos sistemas nacionais de aprendizagem e da iniciativa privada, com presença relevante desde o início, cujas ofertas, senão preponderam, se equiparam à oferta pública.

A partir da década de 1980, o governo estadual paulista inicia um processo de concentração da oferta pública dessa modalidade de ensino em uma instituição autárquica, o Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza – Ceeteps. A decisão política de separar a oferta da educação básica (via Secretaria Estadual de Educação) e da oferta de educação profissional (via Ceeteps) em instituições e órgãos estaduais diferentes e a consequente desvinculação da formação geral da formação profissional, de certa forma, manifestam a dualidade no sistema de ensino, que acompanha a trajetória educacional brasileira. A dualidade sobrevém no interior do Ceeteps, com a formação de duas redes distintas de unidades de ensino: uma de Etec (Escolas Técnicas Estaduais), destinada à oferta de educação profissional (cursos técnicos e de qualificação profissional); outra de Fatec (Faculdades de Tecnologia) com oferta de educação tecnológica (cursos de graduação e pós-graduação em Tecnologia)¹.

A expansão da oferta de educação profissional pública paulista ocorre em determinados momentos. Por exemplo, nos anos de 1970, a ampliação expressiva decorre da implantação da Lei Federal 5692/1971, que torna compulsória a profissionalização do ensino de 2ª grau. Nas últimas duas décadas do século passado, o aumento da oferta pública é pouco significativo, face ao fracasso da obrigatoriedade de integração entre o ensino de 2º grau e o

¹ Neste parágrafo utilizam-se as atuais nomenclaturas “educação profissional” e “educação tecnológica”, terminologias conferidas pelos artigos 39 a 42 da Lei Federal 9394/1996, na redação dada pela Lei Federal 11741/2008. Descrições mais detalhadas das nomenclaturas utilizadas na legislação educacional brasileira encontram-se às p.34 e seguintes deste trabalho, ao discorrer sobre “as concepções de educação profissional na legislação educacional brasileira”.

ensino técnico. Nos primeiros anos da década de 2.000, se inicia um processo de acelerada ampliação da quantidade de unidades de ensino e de aumento da oferta de educação profissional no Estado. Nesse momento – tal como na década de 1970 - a educação profissional torna-se uma questão relevante para a política pública estadual; a educação profissional é inserida na agenda de políticas públicas no Estado de São Paulo.

Nos últimos 100 anos, a educação profissional no país passa por algumas mudanças na sua estrutura e organização, caracterizadas por momentos de conformação da agenda política que podem ser identificados com as chamadas reformas educacionais, especialmente as reformas incidentes sobre a educação profissional. Se se estabelecer como marco inicial das políticas públicas de educação profissional no Brasil a criação pelo governo federal das escolas de aprendizes artífices em 1909, podemos identificar quatro outros grandes momentos de mudanças ou reformas: 1- as leis orgânicas do ensino industrial, comercial e agrícola e a criação dos sistemas nacionais de aprendizagem nas décadas de 1930-1940; 2- a profissionalização compulsória do ensino médio (ensino de 2º grau), a partir da Lei Federal 5692/1971; 3- a separação do ensino médio e técnico a partir de 1998 (Decreto Federal 2208/1997); e, por fim, 4- a retomada da integração entre o ensino médio e técnico, articulados à nova concepção pedagógica e eleita prioridade na oferta pública, a partir do Decreto Federal 5.154/2004. As reformas anunciam momentos privilegiados para compreender a formação da agenda, a formulação e a proposta de implementação da política pública nessa área; possibilita identificar o papel do Estado e as responsabilidades que o Estado atribui a si, aos cidadãos e aos agentes privados, isto é, como são distribuídas e a quem são imputadas as competências e responsabilidades.

O objetivo geral desta pesquisa é **analisar a atuação do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza na oferta de educação profissional técnica, no Estado de São Paulo, com ênfase no período de 1990 a 2010, tendo como parâmetro de análise as políticas públicas de educação profissional.** Este objetivo pode ser explicitado pelas questões: por que e como o Estado de São Paulo constituiu uma política pública própria de oferta de educação profissional? Por que atribuir a uma autarquia de regime especial a implementação desta política? As possíveis respostas, a nosso ver, dependem do reconhecimento a qual educação profissional se refere, atrelado à identificação do problema e de sua conformação na agenda pública, por consequência, de como se explicita na formulação no ciclo de políticas. Depende também da investigação, na abordagem do federalismo brasileiro, dos arranjos estabelecidos e da autonomia instituída ou conquistada, que tornou possível a formação da rede de escolas técnicas no território paulista. Além disso, importa identificar como ocorreu esse

processo de constituição e ampliação, nas suas formas e consequências. Os marcos temporais não definem propriamente fronteiras de análise e interpretação das políticas, porque períodos e reformas compõem-se de rupturas e continuidades. Nesta perspectiva, qualquer for o período estudado, deve estar inserido na trajetória da educação profissional no Brasil e no Estado de São Paulo e compreendido a partir do seu antecedente e seu subsequente.

A atuação do Ceeteps, desde sua criação, abarca uma fase significativa de ações políticas para a educação brasileira: o período autoritário pós-1964, o sentido de real consolidação da democracia e a reorganização política do país, a edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB de 1996, o processo de descentralização federativa da educação brasileira e as reformas da educação profissional.

A primeira indagação que se coloca é: o que é educação profissional? Se o termo contiver sentidos diversificados, de qual educação profissional se trata? Uma pesquisa sobre a educação profissional pode prescindir da polissemia do conceito? As respostas a estas perguntas constituem um dos objetivos específicos dessa pesquisa: **obter uma definição funcional de educação profissional, pela exploração de diversas fontes.**

Dado o caráter polissêmico do conceito, se investiga a definição de educação profissional, isto é, se busca estabelecer as fronteiras do conceito (sua extensão) com a pretensão de aclarar o objeto (sua conotação). A simples análise lógica do termo apresenta contradições: não há delimitação precisa entre o que se entende por educação profissional e educação não profissional, por exemplo. Da mesma maneira, a busca de definições do termo – de termos correlatos ou de expressões afins – em dicionários e glossários nacionais e internacionais não direciona para uma possível univocidade; ao contrário, encaminha para múltiplos sentidos da educação profissional.

As condições e o contexto do emprego do termo na documentação legal podem contribuir para melhor compreensão das políticas públicas de educação profissional. A legislação não constitui o ponto de partida do ciclo de política pública; antes, pode ser interpretada como a resposta à questão ou a proposta de solução do problema (ou formalização das alternativas aceitas para retirar o problema da agenda pública), como referencial na conformação da agenda e na formulação da política e como parâmetro de implementação da política². Em outras palavras, revela-se o “papel estruturante” da legislação na implementação da política (AGUILAR, 2013, p. 11).

² A legislação não constitui o ponto de partida do ciclo da política pública. A rigor, a legislação educacional emerge a partir da conformação (ou “programação”) da agenda (Vide SUBIRATS *et alii*, 2008, p. 183) e se explicita concretamente na implementação. As leis e decretos, as normas e regulamentações administrativas, os relatórios

A concepção de educação profissional é, antes e também, uma construção social. Assim, é necessário investigar o processo em que esta construção ocorre. Na perspectiva histórica das diversas reformas de educação profissional, a análise de sua expressão legal constitui uma alternativa relevante porque permite reconhecer os destinatários, os agentes e as formas de oferta, a organização dos cursos e suas finalidades e, fundamentalmente, as relações estabelecidas entre educação e trabalho e desenvolvimento econômico, por vezes implícitas nesta construção.

“A transmissão do significado de uma instituição baseia-se no reconhecimento social desta instituição como ‘solução’ permanente de um problema ‘permanente’ da coletividade dada” (BERGER; LUCKMANN, 2014, p. 95). As diversas concepções de educação profissional esclarecem a definição do problema e delimitam o desenho da implementação da política.

Constitui também objetivo específico deste trabalho a **análise do papel do Estado na oferta e desenvolvimento da educação profissional**.

Para investigar a construção da agenda, recorre-se ao referencial da análise de políticas públicas. Na investigação da construção da agenda, o modelo *Multiple Streams* de John Kingdon mostra-se apropriado por sua capacidade explicativa, inclusive quando aplicado à trajetória histórica da educação profissional. Por vezes, a educação profissional emerge como questão ou instrumento de políticas sociais. Procura-se identificar, embora ainda não exaustivamente, a ocorrência e junção dos fluxos de políticas e os diversos atores, à vista da abertura das janelas políticas, na oportunidade da mudança das agendas e da formulação das políticas. Recorre-se também às categorias propostas por Oscar Oszlak (2011) quanto aos pactos fundacionais que envolvem o Estado capitalista.

No exame da trajetória da educação profissional no Brasil, as reformas educacionais surgem como marcos, com a finalidade de sinalizar alterações na configuração da agenda. O exame do período prévio à seleção do tema como problema (e mesmo em etapa posterior de implementação) permite identificar determinadas racionalidades, concepções, recursos, o poder e os papéis dos agentes. A compreensão das reformas educativas na educação profissional não prescinde da centralidade da ação do Estado e do seu papel na articulação dos diferentes agentes

de gestão e até mesmo os discursos dos representantes do governo representam as respostas políticas à demanda para a solução do problema. Tais enunciados “dão conta, de uma parte, das intenções e metas do governo sobre determinado aspecto, e, por outra, das ações que serão desenvolvidas para o alcance das metas formuladas” (ESPINOSA, 2009, p. 4).

nos pactos políticos estabelecidos na sociedade, tanto na sua relação com o mercado, quanto na repartição das funções no interior do próprio aparelho estatal federativo. Não se pretende exaurir as possibilidades dessa análise, embora seja relevante na pesquisa mais ampla.

Na perspectiva histórica, identificam-se alguns dos atores e interlocutores que consideraram a educação profissional como um problema a ser resolvido e interferiram de algum modo para que fosse incluído na agenda pública. A hipótese inicial desse trabalho era que a introdução da educação profissional na agenda obedecia a movimentos alternados em que ora emerge, ora desaparece das preocupações políticas. Ao aprofundar os estudos de uma perspectiva histórica, chega-se a uma interpretação muito mais complexa. Esses movimentos oscilatórios estão vinculados às finalidades propostas para a educação profissional (às vezes, explícitas e, em outras, ocultas), à eleição de prioridades da agenda pública, ao projeto nacional de grupos no poder, entre outros.

A educação profissional constitui historicamente um problema permanente da agenda de políticas sociais do Estado de São Paulo? A questão leva a investigar a idiossincrasia do Estado, o perfil socioeconômico do seu território e como a educação profissional se conecta a esta dinâmica pela sua inclusão na agenda das políticas sociais (educacionais).

No Brasil as demandas sociais por educação profissional estão associadas ao contexto político-institucional e ao papel que o Estado se propõe a desempenhar. Mais recentemente, as respostas políticas das demandas sociais aparecem vinculadas ao processo de redemocratização da sociedade no período, que redefinem as funções do Estado, confrontadas com as exigências da nova ordem internacional. Em um estudo de abrangência regional, no regime federativo brasileiro, o Estado deve ser entendido a partir do pacto que determina o arranjo político de competências e responsabilidades das diferentes instâncias nas políticas públicas. Segundo Aguilar, as pesquisas em políticas públicas exigem,

cada vez mais, um esforço de relacionar os espaços locais, regionais, nacionais e globais para aguçar a sua compreensão em termos de orientação, efeitos e impactos das mesmas. Isso significa que pesquisar políticas públicas educacionais leva a repensar o significado da mundialização, internacionalização e globalização dos processos que articulam desenvolvimento econômico e sistemas educacionais (AGUILAR, 2013, p. 14).

A formação de uma rede pública estadual de escolas técnicas, financiada parcial ou majoritariamente com recursos do Tesouro Estadual, deve ser compreendida no âmbito do pacto federativo brasileiro, historicamente construído no percurso do regime republicano e culminado no arranjo de competências, previsto na e decorrente da Constituição Federal de 1988. Na base de uma nomeada autonomia se inscreve a responsabilidade política de identificar a qual

instância acomete a responsabilidade pela regulação e pela oferta pública da educação profissional. Nessa perspectiva se conforma a decisão do ente federativo para constituir e financiar uma rede escolar diferenciada, fundada em concepções próprias, em separado da rede pública de educação básica.

O pacto federativo remete ao objetivo seguinte deste trabalho: **identificar as principais fontes de financiamento da rede de escolas técnicas públicas paulistas, no período considerado, com base no arranjo federativo brasileiro.** A omissão legal de responsabilização da educação profissional conduz à presunção de que os vários entes federativos concorrem para a oferta (e para sua expansão) ou para a omissão (ou deserção e negação), nesse caso com possível repasse da atribuição a outras instâncias. Em momentos específicos, a instância superior, fundada na sua competência supletiva, avoca a responsabilidade da oferta. Em outros momentos, um dos entes subnacionais inclui a educação profissional na sua agenda de demanda de ação pública do seu território. Ou ainda, as várias instâncias – ou algumas delas -, desertam e remetem a oferta e o financiamento ao mercado e à própria sociedade, àqueles que são, por essas mesmas instâncias, reputados como beneficiários diretos da qualificação: ao trabalhador e às empresas.

A hipótese inicial era que os recursos para construção de novas escolas e para custeio da rede pública estadual provinha, exclusiva ou majoritariamente, do Tesouro Estadual. As fontes do financiamento podem indicar os interesses políticos subjacentes ao processo de planejamento e de implementação das políticas públicas, além de explicitar alguns possíveis arranjos de cooperação e de complementação. Nesse sentido, a pesquisa sobre o financiamento e expansão de uma rede subnacional de escolas públicas avança para identificar a origem dos recursos oriundos de outras fontes federadas, como os repasses do governo federal, os aportes dos governos municipais e, em algumas circunstâncias, direta ou indiretamente, de fontes alternativas, inclusive de instituições do mercado. Em geral, as formas de cooperação são variadas: os recursos federais decorrem de transferências vinculadas a programas específicos e eventuais e a colaboração municipal mediante transferências de imóveis e execução de reformas e, casualmente, algumas despesas iniciais com pessoal e custeio. Os recursos privados provêm de financiamentos de fundações e de instituições privadas, mediante parcerias, interessadas em qualificação da sua força de trabalho atual ou futura. A primeira pode ser verificada pontualmente nas peças orçamentárias; a segunda forma nem sempre é orçamentariamente contabilizada. Os dados e informações sobre o financiamento oficial recente podem ser localizados em *sites* oficiais em cumprimento aos princípios de transparência pública. Para dados quantitativos mais antigos é necessário recorrer a fontes primárias, pelo exame de

processos de execução orçamentária da Instituição, a exemplo do que foi realizado, nesta pesquisa, com o orçamento do período 1990-2010. Resta identificar os valores financeiros das formas de custeio não contabilizadas por inferência de documentos oficiais, entre os quais, instrumentos de parceria, formais ou informais.

Outro objetivo específico da pesquisa é **analisar a expansão da rede física e a diversificação das formas de oferta, entre as quais: a criação de novas unidades de ensino técnico, a implantação de classes descentralizadas; a oferta na modalidade de educação a distância; as decorrências da reorganização dos cursos.** Pretende-se identificar as principais formas dessa expansão e seu significado para a democratização do acesso à educação profissional no Estado e suas relações para a sustentabilidade econômica e social dos trabalhadores e das empresas. Esta pesquisa restringe a análise à oferta da educação profissional técnica de nível médio; as escolas técnicas ofereceram no período também cursos de qualificação profissional, sem requisitos prévios de escolaridade. A oferta desse tipo de cursos, embora relevantes no contexto das políticas públicas, não constitui objetivo central das Etec.

Este trabalho se serve da análise documental e de publicações de referência sobre educação profissional, ciclo de políticas, políticas públicas, federalismo e acerca de outros temas correlatos tratados. Os documentos utilizados foram retirados de *sites* e de publicações oficiais e da literatura da área. No campo educacional, os documentos normativos estabelecem a estrutura e regulam a organização da educação profissional no país, no Estado de São Paulo e na própria Instituição, a partir da organização de competências federativas e experimentam relações hierárquicas. Nesta pesquisa, os documentos oficiais são contextualizados historicamente e têm por finalidade a compreensão mais abrangente e crítica do objeto de estudo.

O percurso do Ceeteps é apresentado desde a sua fundação, com indicação dos momentos de sua expansão. São utilizados os documentos originais, entre os quais normas e diretrizes institucionais, pareceres dos Conselho de Educação, decretos e leis referentes à sua criação, à incorporação das primeiras escolas, à transferência de escolas técnicas estaduais, à criação de novas escolas e aos mecanismos usados para expansão mais recente da instituição. Os documentos legais estão disponíveis em diferentes *sites* oficiais: Casa Civil do Governo Federal, Conselho Nacional de Educação, Assembleia Legislativa de São Paulo, Conselho Estadual de Educação, do próprio Ceeteps, entre outros. Esses documentos são utilizados para estruturar a descrição da trajetória da Instituição e fundar a compreensão desse itinerário na perspectiva da análise de políticas. As categorias do ciclo de políticas são aprofundadas em dois momentos: no contexto crítico do plano de expansão (2006-2010) para compreender o desenho

institucional da implementação vinculado ao arranjo federativo e, adiante, na avaliação das políticas, com apresentação de estudos que permitem comparar resultados dessas políticas.

Alguns indicadores são apresentados para caracterizar a ampliação: as condições gerais da oferta, a quantidade de unidades de ensino, de vagas disponíveis, de candidatos inscritos em exames de classificação para ingresso, de alunos concluintes. Os dados quantitativos estão disponíveis em cadastros e publicações institucionais. O Ceeteps divulga esses dados, com informações detalhadas das escolas técnicas, em relatórios anuais ou periódicos³ e, a partir de 1997, em uma publicação institucional (HEMÉRITAS; MAIA, 2005) e, na sequência, em banco de dados em *site* oficial⁴.

No cenário brasileiro e nos *sites* de publicações em português e espanhol, há bibliografia referida à educação profissional e tecnológica no Brasil. É possível afirmar que a maioria dos trabalhos faça referência à reforma da educação impulsada pelo Prof. Paulo Renato Souza, enquanto Ministro da Educação durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Também deve-se mencionar que há informações em *sites* de organismos internacionais como Unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), OIT (Organização Internacional do Trabalho), em relação às mudanças introduzidas durante o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, à expansão da educação tecnológica através do modelo dos Institutos Federais como políticas inclusivas; entretanto, as pesquisas realizadas ainda não ganharam disseminação para serem captadas pelos bancos de dados virtuais.

Nos levantamentos realizados em *sites* de publicações de dissertações e teses, podem ser encontrados cerca de 60 pesquisas sobre a educação profissional técnica, desenvolvida na rede de escolas técnicas do Ceeteps. Estes trabalhos têm diferentes abordagens e objetos de pesquisa: a implementação das políticas públicas na implantação da reforma após a promulgação do Decreto Federal 2208/1997; identidades dos alunos e sua vida escolar;

³ No *site* institucional estão disponíveis dois “relatórios de gestão”, de 2004-2008 e de 2008-2012, e livro comemorativo dos 45 anos da instituição, com registros de sua história institucional. Outros relatórios são encontrados em publicações impressas (Vide nas Referências deste trabalho: 3.2 Documentos Institucionais do Ceeteps).

⁴ O Banco de Dados CETEC está disponível em: <http://bdcetec.azurewebsites.net/index.php>. Contém informações e dados estatísticos detalhados, desde 1998 até o presente, sobre:

- unidades de ensino, cursos oferecidos, quantidade de alunos matriculados por curso, período, série/módulo e formas (integrado, concomitante ou subsequente);
- demanda dos exames de ingresso, com quantidade de vagas e de candidatos inscritos por Etec, curso, período, semestre;
- movimentação de alunos, com indicação de evasão, transferências recebidas e expedidas e trancamentos de matrícula, por unidade de ensino, curso e período;
- aproveitamento escolar, por Etec, curso, período, série/módulo, com quantidade de alunos promovidos (com e sem progressão parcial) e retidos (por frequência e por aproveitamento).

desenvolvimento curricular de habilitações profissionais, disciplinas e temas transversais; tratamento didático pedagógico de conteúdos curriculares, majoritariamente na perspectiva da pedagogia das competências; trabalho docente; gestão escolar; currículos, gestão e sustentabilidade das escolas agrícolas; educação profissional na modalidade de educação a distância - EaD. Nesse levantamento não se encontrou pesquisa sobre a expansão da educação profissional técnica pelo Ceeteps, objeto deste estudo.

O percurso da expansão do Ceeteps acompanha a trajetória histórica da educação profissional brasileira. Atualmente, a autarquia torna-se o instrumento e o recurso institucional da implementação da política pública de educação profissional e tecnológica no Estado de São Paulo. Precede-lhe, a decisão de conformar uma agenda de política pública de educação profissional no Estado de São Paulo, na qual está inserida prioritariamente a expansão da oferta.

Empregam-se no estudo do objeto desta pesquisa os parâmetros de análise de políticas, como instrumento metodológico, em especial, do ciclo de políticas (*policy cycle*). Utilizam-se as categorias do ciclo de política como abordagem teórico-metodológica com cruzamento de análise documental e linha de tempo. A análise documental é apresentada no seu contexto histórico, a partir de documentos legais e textos políticos.

Na Língua Portuguesa, empregamos o termo “política” para várias acepções. Os autores da Análise de Políticas estabelecem diferenciações e usam termos próprios da Língua Inglesa para identificar três dimensões das políticas:

- “*polity*” se refere à dimensão institucional, à “ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo”;
- “*politics*” descrevem processo político, “frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição”;
- “*policy*” é usado para a dimensão material, atinente “aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas” (FREY, 2000, p. 216-217), às políticas públicas em si (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 128).

No campo educacional, a *polity* trata do sistema educacional, sua estrutura e organização, das suas instituições físicas, do ordenamento jurídico e do desenho político das competências legislativas e administrativas atribuídas aos entes federativos.

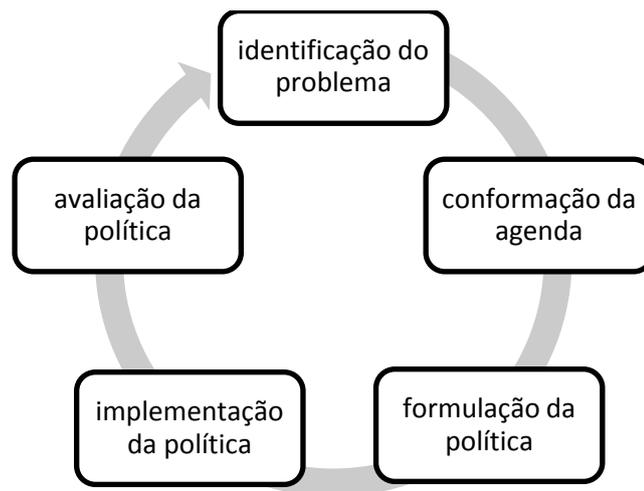
As *politics* se referem à construção política nos processos de elaboração, implementação e avaliação das políticas educacionais, nas arenas onde convivem e se articulam os diferentes atores, seus interesses e as ações levadas a efeito para consecução de seus objetivos. Incluem as vicissitudes das relações intergovernamentais entre as instâncias

federadas, envolvendo os acordos de coordenação e cooperação (ou de competição) e os processos de concentração e descentralização das ações políticas.

A *policy* abrange os conteúdos da política educativa, os destinatários, suas finalidades (reais, implícitas e explícitas), as formas e os agentes de implementação (que incluem as metas, as ações e programas instituídos, financiamento estabelecido etc.) e a análise e avaliação desse conteúdo, enquanto objeto de investigação e responsabilização (*accountability*), quando for o caso.

Os autores de análise de políticas recorrem a um esquema heurístico para compreender o ciclo de políticas, a partir da decomposição analítica do processo das políticas públicas em cinco etapas principais: 1. identificação do problema; 2. conformação da agenda; 3. formulação de política; 4. implementação e 5. avaliação da política (Figura 1.1).

Figura 1.1. Representação do ciclo de políticas



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Serafim e Dias (2012) e Frey (2000)

Este referencial analítico possui a vantagem de apresentar a política pública como uma sucessão de fases sequenciais que a representam classicamente em seus diferentes cenários e atores. O modelo possibilita que a investigação inclua as relações de poder, as redes políticas e sociais e as práticas político-administrativas envolvidas. Sua generalidade permite o uso para qualquer política e facilita a delimitação do objeto de análise. Alguns *politics makers* chegam a utilizá-lo como um modelo normativo para a ação (ROTH DEUBEL, 2007, p. 49 e FREY, 2000, p. 226)⁵.

⁵ Sabatier apresenta críticas à “heurística por etapas” como denomina o modelo. O modelo não constitui propriamente uma teoria da política, pois não identifica os fatores causais do processo político dentro de cada etapa e entre as etapas. Cada fase tende a se desenvolver isoladamente. A sequência das etapas é pouco precisa em

Em seguida, são descritas brevemente as fases do **ciclo de políticas** (*policy cycle*) com base em Subirats (2006 e 2008), Roth Deubel (2002), Frey (2000) e Serafim e Dias (2012).

O ciclo da política se inicia com a **identificação do problema**, no momento em que determinada questão ou situação adquire contornos de necessidade coletiva ou de insatisfação geral⁶, para a qual se considera indispensável uma solução, uma ação política. O problema também pode ser entendido no campo político quando se percebe uma discrepância entre a situação atual e o que seria a situação desejável (diferença entre o que é e o que deveria ser) ou quando surge como oportunidade de ser resolvido. Do ponto de vista da análise de políticas, interessa investigar como, dentre um conjunto numeroso, alguns problemas são reconhecidos pela sua relevância para a ação político-administrativa, são introduzidos na agenda pública e iniciam um *policy cycle*; enquanto que a outros não se presta a devida atenção. Em geral, o reconhecimento é carregado de subjetividade, porque resulta da compreensão da situação, dos valores e dos interesses dos diferentes atores coletivos ou individuais. Assim, o problema pode ser percebido de maneiras e em momentos diversos por diferentes atores, acrescido de propostas de diferentes alternativas de solução. O problema pode ainda ser reconhecido a partir da própria avaliação da política implementada com base em *feedbacks* do trabalho burocrático e em relatórios de gestão e em indicadores, especialmente quando considerados negativos.⁷ A maneira como os problemas são percebidos e definidos, em geral, determina a proposição das soluções e a execução das ações políticas.

Não há propriamente uma clara delimitação entre o término da identificação de problemas e o início da **conformação da agenda**, pois esses momentos são interdependentes. Para fins didáticos, alguns autores elaboram uma tipologia de agendas⁸. Há uma agenda mais geral, sistêmica, composta pelos problemas identificados pela sociedade ou por grupos sociais que requerem uma solução⁹. Alguns dos problemas dessa agenda são objeto de atenção do

termos descritivos. O modelo tem uma tendência legalista, por focar geralmente aprovação ou implementação de uma lei principal, descurando-se da interação e avaliação de numerosas leis subsequentes no âmbito das políticas públicas (SABATIER, 2010, p. 7).

⁶ No seu percurso histórico no Brasil, a educação profissional foi usada como instrumento para outras políticas públicas. Sua introdução na agenda das políticas públicas, em determinados momentos, serviu de alternativa de solução para outros problemas identificados, como veremos adiante.

⁷ No capítulo 3 desta pesquisa, apresentamos alguns relatórios de gestão dos primórdios da educação profissional paulista em que *politics makers* avaliam a política de educação profissional e apontam propostas de reordenação. Para Sabatier, “as avaliações de programas existentes afetam a definição da agenda” (SABATIER, 2010, p. 9). Cada etapa do ciclo de políticas não é estanque; as fases do ciclo são interdependentes.

⁸ Vide, por exemplo, a tipologia de Kingdon, apud SERAFIM E DIAS, 2012, p. 130 e de OSZLAK, 2007, p. 1.

⁹ Pode-se afirmar que a educação profissional escolar esteve nesse último século inserida nessa agenda social sistêmica, como uma das possibilidades de qualificação profissional dos trabalhadores. Entretanto, como prática educativa, desdobra-se em diferentes modalidades, cuja oferta esteve distribuída entre a escola técnica, escolas propedêuticas, agências educativas não formais, sistemas nacionais de aprendizagem etc..

governo; a estes podem se juntar outros que o governo considera que também precisam ser resolvidos. Dessa agenda governamental, algumas questões são escolhidas para a ação política. Pode ocorrer que alguns problemas, apesar de sua relevância, tenham suas soluções postergadas ou mesmo sejam excluídos da agenda. A decisão depende, ao menos, de uma avaliação preliminar entre custos e benefícios, não apenas financeiros, mas também políticos. A decisão governamental está sujeita a uma espécie de “filtro” -- reflexo da visão de mundo dos atores sociais --, engendrado pelas influências e atuação desses atores no processo: daqueles que detém o poder sobre a agenda e dos grupos que procuram fundar seus valores sociais e políticos ou reforçar seus interesses. A conformação da agenda de decisão reflete a priorização dos problemas e questões a serem trabalhados pelo governo, ou seja, são as respostas do poder público aos problemas reconhecidos como objeto de uma política pública.

A identificação do problema direciona a elaboração dos objetivos e a seleção das alternativas, isto é, encaminha a **formulação da política**. Os atores e instituições autorizados a tomar a decisão examinam a solução ou as alternativas disponíveis e decidem a resposta. Entretanto, a decisão geralmente é precedida por um processo de conflito e consenso, que envolve os atores com maior poder político ou administrativo. Pode se distinguir ao menos dois momentos nessa etapa. O primeiro passo está configurado pela decisão da escolha das alternativas e a elaboração de um desenho inicial da política. Inicialmente, se trata de um procedimento de redução das incertezas e das incoerências, de aproveitar as informações e dados disponíveis com a finalidade de instrumentalizá-los para construir as alternativas de ação, o que permite antecipar eventuais consequências negativas e as medidas para controlar o percurso da ação política. Diferentes variáveis influenciam a decisão, entre elas, os valores pessoais e institucionais dos atores; os recursos materiais e financeiros disponíveis; a projeção dos resultados; intensidade dos conflitos existentes e potenciais. No segundo momento, a política pública é formalmente configurada mediante a escolha dos objetivos, instrumentos e procedimentos que serão praticados. Nem sempre as decisões podem ser qualificadas como verdadeiras, isto é, nem sempre constituem escolhas racionais entre várias alternativas de ação. Dentre as medidas que legitimam e formalizam a decisão estão leis e regulamentações oriundas dos órgãos governamentais (legislativos, normativos e executivos) e, eventualmente, sua interpretação por via judiciária.

A **implementação da política** é a etapa em que se pretende transformar as intenções e projetos formulados pelos *politics makers* em resultados observáveis, em que a formulação da política é traduzida em fatos concretos. A execução, em geral, é imputada à administração ou a instituições gestoras; entretanto, não é uma questão exclusivamente

administrativa. Os atos e efeitos são gerados nesta fase a partir de marcos normativos de regulações, diretrizes, intenções e discursos. A aplicação dos regulamentos e a execução dos planos e programas nem sempre são idênticas, quando realizadas por instituições diversas ou quando implementadas em locais diferentes. Esta é uma etapa mais complexa do que aparenta, pois também está sujeita a filtros e ajustes. O nível de detalhamento na formulação da política pode permitir certa discricionariedade aos implementadores, com a finalidade de adequá-la à realidade; nestas circunstâncias pode-se considerar que a política está ainda sendo formulada. Além disso, pode ocorrer a aplicação seletiva das medidas ou até mesmo sua não execução, em um *continuum* que vai da adesão irrestrita à oposição¹⁰. Assim, em certas políticas, os impactos projetados nem sempre correspondem aos resultados obtidos. A análise da implementação pode focar o conteúdo da formulação política, ou seja, a qualidade material e técnica dos projetos e programas pelo exame do cumprimento das encomendas de ação e pela identificação das causas de eventuais déficits de implementação. Pode ser também direcionada para o desempenho das estruturas institucionais e para o envolvimento dos atores, durante o processo de implementação.

A **avaliação da política** pretende determinar se as ações previstas, os resultados obtidos e os efeitos pretendidos foram alcançados, à vista dos marcos regulatórios estabelecidos para a solução do problema. Não se pode determinar um critério uniforme de avaliação para todas as políticas; os instrumentos de investigação devem se ajustar ao tipo de política e aos objetivos dos avaliadores. Assim, alguns indicadores podem ser identificados como critérios, entre os quais, a clareza e complexidade dos objetivos, os custos de informação e de negociação, o grau de detalhamento dos procedimentos administrativos, a capacidade de liderança e dinamismo dos implementadores, a extensão dos destinatários. A avaliação pode ser utilizada como um instrumento técnico ou como ferramenta para reformulação ou formulação de nova política¹¹. A avaliação, enquanto controle de impacto da política, pretende verificar se os objetivos e metas foram atingidos; pode levar à suspensão ou ao fim do ciclo da política ou ainda à iniciação de um novo ciclo. A avaliação não precisa ser desenvolvida apenas como a última etapa do *policy cycle*, após a implementação, conforme representada na Figura 1.1. Ela pode ocorrer durante o processo como instrumento de controle do desenvolvimento e indicação

¹⁰ Na vigência da Lei Federal 5692/1971, por exemplo, a profissionalização compulsória do ensino de 2º grau foi executada de maneira plena nas escolas técnicas existentes; nas escolas de ensino secundário, dadas as dificuldades (falta de professores habilitados e de infraestrutura, por exemplo) e as resistências encontradas (das escolas privadas e dos alunos e responsáveis, entre outras), a implementação passou por várias alterações e adaptações, como a instituição das habilitações básicas.

¹¹ Os relatórios apresentados no Capítulo 3 permitem analisar a implementação da política, as propostas de formulação e reformulação e as adaptações realizadas pelos gestores.

de necessárias adaptações ou correções de ações, desta maneira impactando a etapa de implementação. Enquanto mecanismo de controle, a avaliação serve a processos de aprendizagem política e administrativa dos *policy makers* e dos implementadores de políticas. Como ferramenta política, a avaliação pode ser utilizada para aperfeiçoar os programas e para prestar contas aos cidadãos (*accountability*), colaborando para estabelecer a confiança e para conferir legitimidade ao sistema.

Aguilar (2013) acredita que é necessário ultrapassar o recorte analítico da análise e do ciclo de políticas e assinala a centralidade das relações entre Estado e políticas para compreender as políticas públicas como “o Estado em ação”, dotadas de intencionalidade, isto é, de abrangência, orientação e sentido. Nessa perspectiva, propõe discutir o Estado a partir da sua especificidade e da sua formação histórica no contexto da América Latina (AGUILAR, 2013, p. 73-74).

O Estado nacional latino-americano, para Oszlak, é “resultado de um processo e não de um ato formal constitutivo”, o que dificulta “precisar não só um momento a partir de qual se pode afirmar sua existência”, assim como “aquele em que nação e estado coexistem como unidade” (OSZLAK, 1978, p.2). Na América Latina, o processo de constituição como Estado coincide com a gradual conformação de um modo de organização social capitalista. O Estado foi se transformando e assumindo determinados papéis: “foi policial, repressor e organizador no plano de suas funções estritamente ordenadoras; empresário, financiador e promotor no plano do desenvolvimento; benfeitor, empregador e protetor dos direitos no plano da equidade social” (OSZLAK; GANTMANN, 2007, p. 82). Do Estado, é reclamado um papel de maior centralidade para obter os equilíbrios necessários com o propósito de alavancar os processos de desenvolvimento, inclusive de proporcionar determinada “ordem”, na qual se assenta o contexto propício para o desenvolvimento das atividades econômicas do sistema capitalista. O investimento em “capital humano” ganha relevância, quando se estabelece uma relação direta entre o nível de desenvolvimento econômico e estágios de igualdade social: o acesso ampliado ao mercado de trabalho por maiores segmentos da população gera maior desenvolvimento, considerando que a melhor qualificação aumenta a produtividade e o crescimento do emprego reduz a desigualdade.

Na América Latina, para Faletto (1989), o Estado apresenta particularidades em função do modo com que o “capitalismo, como formação econômica e social, se estabelece em cada país” e precisa ser compreendido “nas relações que se estabelecem com o capitalismo internacional”. O “Estado desempenha um papel importante na regulação tanto do ritmo e do volume como da orientação da atividade econômica” ao “promover políticas cujos objetivos

principais são reanimar o processo de acumulação, restabelecer a capacidade de crescimento e alcançar o desenvolvimento” (FALETTO, 1989, p. 70-73). Nos contornos do regime democrático, o Estado se apresenta como agente de transformação da sociedade e, enquanto tal, obriga-se a “formular explicitamente uma política de desenvolvimento que leve em conta os interesses dos distintos grupos sociais e fomenta uma capacidade real de satisfazê-los” (FALETTO, 1989, p. 74). A ação do Estado também se faz mediante políticas sociais, que contribuem para o desenvolvimento econômico. A satisfação das demandas dos diferentes grupos sociais, destinatários dessas políticas, colabora com a necessidade de manter certa harmonia social e com a função de legitimar o Estado e o próprio sistema econômico e social vigente. As políticas sociais contribuem também para outras funções, como por exemplo, aumentar a produtividade do trabalho, mediante as políticas de educação profissional, uma vez que “muitos projetos e serviços vinculados às políticas sociais significam de fato para o setor capitalista a possibilidade de diminuir os custos de reprodução da força de trabalho” (FALETTO, 1989, p. 76).

2. A propósito de uma definição de educação profissional.

2.1. Para uma definição de educação profissional

Fonseca (1961), em seus dois extensos volumes sobre a história do ensino industrial no Brasil, conta um episódio ocorrido na Câmara dos Deputados, no Rio de Janeiro, então Capital Federal, em 1906. A Proposição 195/1906, relativa ao orçamento do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, requeria autorização ao Presidente da República para se entender com os governos estaduais ajustando os meios para a criação de escolas técnicas e profissionais e elementares nos estados. O Senador Barata Ribeiro interpela os autores da proposta:

Por escolas profissionais eu entendo a escola de aprendizagem de profissão. Ora, profissão é toda aplicação prática de atividade individual. Toda aplicação de atividade física à produção do trabalho é o exercício de uma profissão. [...] Se é nesse sentido, há uma redundância porque o que é técnico é profissional. (Apud FONSECA, 1961, v. 1, p.157).

O episódio remete a duas questões relevantes deste trabalho. A primeira delas é: o que se entende por educação profissional? Este capítulo pretende expor algumas respostas possíveis. Recorre-se a dicionários e glossários que tratam do tema. Sua compreensão depende ainda das distintas acepções que a educação profissional, enquanto preparação para o trabalho e qualificação do trabalhador, obteve na trajetória da educação no Brasil. Uma definição de educação profissional no Brasil não pode prescindir de uma análise a partir do contexto histórico.

Encaminha, o episódio, a uma segunda questão: o lugar e a relevância conferida à educação profissional nas políticas públicas no arranjo federativo brasileiro. No início do século XX, a educação profissional, vinculada ao ensino primário, compete aos estados, seja sua regulação, seja sua oferta. Negociar os meios para criar escolas elementares e profissionais nos estados ultrapassa o domínio de competência da União e avança na direção de uma ação de ingerência ou intervenção federal na esfera subnacional. As relações entre o federalismo e as políticas públicas de educação profissional no Brasil serão tratadas no quarto capítulo deste trabalho.

Em um trabalho científico, a definição de uma palavra tem por finalidades, entre outras, eliminar a ambiguidade, aclarar o significado e formular uma caracterização adequada do objeto de estudo. Para as duas primeiras finalidades, se prestam as definições lexicográficas, pois informam significados que as palavras já possuem, determinados pelos usos reais e fiéis à linguagem do período e/ou aos autores que as utilizam. A definição teórica destina-se a estabelecer uma caracterização adequada de um termo em relação a um objetivo de estudo, o

que pressupõe a aceitação de uma teoria que a sustente (COPI, 1978, p. 106-118). Do ponto de vista lógico, o critério de verdade de uma definição está determinado pela sua adequação e fidelidade à teoria, à linguagem e ao seu uso, considerados os contextos históricos e sociais.

Uma definição é a expressão linguística de um conceito. A intensão da definição determina sua extensão¹²; os termos “expressam como consideramos as coisas e não apenas quais são as coisas que consideramos” (KUPPERMAN; MCGRADY, 1973, p. 42). Ao definir logicamente o termo “educação profissional”, importa contar quais são as características que definem sua identidade, pela diferença com outras modalidades de educação. Desta maneira, pode ser considerada como um termo singular, isto é, uma espécie de educação, em relação à educação em geral ou a toda e qualquer forma de educação, seu termo universal.

Ao formular a definição de um termo ou expressão pode-se pensar como um “meio de dividir a realidade em duas grandes classes: de um lado, as coisas referidas pelo termo, de outro, todas as demais. [...] Um contradiz a referência do outro, referindo-se a tudo o que o outro não cobre e a nada do que cobre” (KUPPERMAN; MCGRADY, 1973, p. 47). Podemos tomar educação profissional e educação não profissional como duas grandes classes, de modo a que ambas componham o universo da educação. Assim, uma estratégia para definir educação profissional seria a identificação de seu contrário: a educação não profissional. A alternativa pressupõe que são termos contrários: a classe de características e objetos designados pela definição de educação profissional não podem ser aplicados à classe denotada e conotada pela definição contrária.

Pela lógica, duas definições, conquanto contrárias, não podem ser aplicadas com verdade ao mesmo objeto ao mesmo tempo. Entretanto, ao tomar a concepção de educação formal (escolar) advinda da atual LDB, encontram-se várias formas e modalidades de educação que podem ser classificadas tanto como uma quanto como outra. No sistema de ensino brasileiro, há distintos cursos que preparam para diferentes profissões, muitas destas regulamentadas em lei. A maioria dos cursos de graduação (licenciatura e bacharelado, incluídos os cursos de tecnologia) são cursos de preparação para uma ocupação ou profissão. A educação superior é profissional? Os cursos de graduação preparam para o exercício de determinadas profissões. As licenciaturas habilitam um professor, um profissional da educação. Os cursos de engenharia diplomam o profissional engenheiro. A Universidade, ao formar um

¹² A intensão ou conotação de uma definição designa o conjunto de características ou propriedades comuns a um objeto. A extensão ou denotação abrange a coleção de todos os objetos a que o termo se aplica.

pesquisador, pretende preparar para uma atividade profissional¹³. Até o ensino médio é profissionalizante, pois tem por finalidade, entre outras, “a **preparação básica para o trabalho** e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a **novas condições de ocupação** [g.n.] ou aperfeiçoamento posteriores” (Lei Federal 9394/1996, artigo 35, inciso II, *in* BRASIL, 1996)¹⁴.

Há um conjunto de termos empregados para designar o processo de aquisição de saberes, quando necessários ao exercício de uma atividade remunerada ou de trabalho: educação profissional, formação profissional, ensino técnico, ensino profissional, qualificação para o trabalho, qualificação profissional, treinamento profissional, treinamento ocupacional etc.. Esses termos assumem significações relativas ao contexto em que são utilizados, às motivações e finalidades dos autores que os empregam e à trajetória do seu uso nas relações estabelecidas entre educação, trabalho e desenvolvimento. Enfim, assumem conteúdos construídos a partir das relações estabelecidas entre indivíduos e entre estes e instituições, legitimados e controlados por estas.

A Sociologia do Conhecimento de Berger e Luckmann (2014) constitui um instrumento útil para compreender a construção social do conceito de educação profissional. Esse enfoque permite, por exemplo, antever o aparente paradoxo da institucionalidade da educação não formal e informal, à vista da explicitação de suas “definições” em instâncias nacionais e internacionais.

O conceito de educação profissional é um constructo social e, por isso, cabe analisar o processo em que esta construção ocorre. Para Berger e Luckmann (2014), a realidade cotidiana é construída socialmente pela linguagem, ao mesmo tempo, de modo objetivo e subjetivo. Compreender a linguagem significa comunicar significados que não são expressões diretas da subjetividade “aqui e agora”¹⁵. A linguagem transcende o presente do “aqui e agora” pela sua capacidade de acumular significados e experiências em um vasto repositório objetivo, de preservá-los no tempo e, em consequência, de poder transmiti-los às gerações seguintes. A

¹³ Na América Latina, de modo geral, a formação para as profissões universitárias não integra a educação profissional, apesar da sua orientação direta para desempenhos profissionais específicos. A educação profissional se limita à formação elementar e intermediária, de acordo com níveis tradicionais similares da divisão hierárquica do trabalho (CARNOY; CASTRO, 1997, p. 27; IBARROLA, 2016, p. 2).

¹⁴ A possibilidade legal de o aluno de ensino médio estagiar em empresas reforça esse entendimento.

¹⁵ Para Berger e Luckmann, “a linguagem ‘torna presente’ a mim não somente os semelhantes que estão fisicamente ausentes no momento, mas indivíduos no passado lembrado ou reconstruído, assim como outros projetados como figuras imaginárias no futuro. Todas essas ‘presenças’ podem ser altamente dotadas de sentido, evidentemente na contínua realidade da vida cotidiana” (BERGER; LUCKMANN, 2014, p. 58).

linguagem oferece a possibilidade imediata de objetivação contínua ao permitir tipificar um grande número de experiências, agrupando-as em grandes categorias, conferindo sentido para o indivíduo e para as coletividades. E ao tipificar, concomitantemente, as torna “anônimas” para que se tornem repetíveis para qualquer pessoa e possam ser repassadas a outrem. Para os autores, “a linguagem constrói campos semânticos ou zonas de significação linguisticamente circunscritas” (BERGER; LUCKMANN, 2014, p. 59), aplicáveis a diferentes atividades sociais, inclusive às ocupações.

As ocupações constituem um campo semântico, formado pela soma das objetivações linguísticas, significativamente ordenadas, das rotinas institucionalizadas pelo trabalho diário. De maneira inominada, a experiência individual e histórica pode ser objetivada, conservada e acumulada. A acumulação é seletiva, determinada pela escolha, inclusão ou exclusão, de segmentos da experiência total do indivíduo ou da sociedade; “em virtude desta acumulação constitui-se um acervo social de conhecimento que é transmitido de uma geração a outra e utilizável pelo indivíduo na vida cotidiana” (BERGER; LUCKMANN, 2014, p. 60). Em outras palavras, o “conhecimento técnico” garante oportunidade de ser repetido e transmitido a outras gerações ou indivíduos, no momento em que deixa de ser propriedade particular de um indivíduo (do artesão, no caso histórico da educação profissional), se objetiva em experiências selecionadas e conhecimentos ordinários de um grupo ou coletividade, acumula-se e organiza-se no universo semântico de uma ocupação e se legitima enquanto constructo social.

A formação de hábitos precede a institucionalização, que ocorre no momento em que são tipificados as ações e os atores que as executam. Para se institucionalizar, a atividade humana depende do hábito. Quando frequentemente repetida, a ação se molda em um padrão, que pode ser reproduzido da mesma maneira, com economia de esforço, e assim repassada e aprendida por um futuro executor dessa mesma ação, sem a necessidade que seja reiteradamente redefinida, passo a passo. O hábito empresta significado às ações para o indivíduo e passa a integrar o acervo geral de conhecimentos, admitidos como corretos. As tipificações das ações habituais e do papel dos atores constituem propriamente as instituições, partilhadas pelos membros do grupo social. Pode-se afirmar, neste sentido, que a educação profissional se torna uma instituição a partir da caracterização e seleção de um estoque de conhecimentos (teóricos e práticos, decorrentes da experiência empírica do trabalho), socialmente distribuídos, e de papéis típicos que os atores executam na trama da divisão do trabalho que lhe é inerente.

As instituições implicam historicidade e controle. De uma parte, a adequada compreensão de uma instituição exige o conhecimento de sua história; ou, em outros termos,

“as instituições têm sempre uma história, da qual são produto” (BERGER; LUCKMANN, 2014, p. 77). Portanto, compreender a educação profissional significa acompanhar sua trajetória no desenvolvimento da educação brasileira¹⁶. De outra parte, a instituição controla a conduta ao estabelecer padrões prévios a serem seguidos e excluir outros aos quais o acesso não será permitido. “Dizer que um segmento da atividade humana foi institucionalizado já é dizer que este segmento da atividade humana foi submetido ao controle social” (BERGER; LUCKMANN, 2014, p. 78). O cognoscível e o normativo são controlados no repositório de conhecimentos, considerados corretos e legitimados nos conteúdos escolares, e pelo estabelecimento de regulações, mediante prescrições legais, inclusive mediante o currículo escolar.

Também as tipificações de diferentes atores no mesmo quadro institucional expressam padrões específicos de conduta, que configuram papéis distribuídos e inter-relacionados entre os membros. A tipificação e a rotina das condutas conferem objetividade à atividade; assim o mundo institucional é experimentado como um fato objetivo, uma realidade própria, exterior ao indivíduo. A construção do espaço de desempenho rotineiro de (semelhantes ou diferentes) papéis “torna possível a divisão do trabalho entre eles, abrindo o caminho para inovações que exigem um nível mais alto de atenção. A divisão do trabalho e as inovações conduzirão à formação de novos hábitos, maior expansão do terreno comum a ambos os indivíduos” (BERGER; LUCKMANN, 2014, p. 80). A divisão do trabalho se origina, portanto, da rotina estabelecida nas instituições.

A ordem institucional exige legitimação, ou seja, os modos pelos quais pode ser compreendida e justificada. O mundo institucional “em expansão cria um correspondente manto de legitimações, que estende sobre si uma cobertura protetora de interpretações cognoscitivas e normativas” (BERGER; LUCKMANN, 2014, p. 86). As condutas, quando institucionalizadas, garantem o domínio e a autoridade pretendidos pelas instituições sobre os indivíduos; tornam as essas condutas previsíveis e controladas.

A linguagem é o instrumento para estabelecer determinada lógica à ordem institucional. Esta lógica, oriunda da consciência reflexiva da instituição, integra o acervo de conhecimento institucional, isto é, de um corpo de verdades tomadas como universalmente válidas, configurando-o como uma totalidade consistente e constituindo o apoio a que seus

¹⁶ Permite-se citar Jorge Luis Borges, em “El Golem”:
“Si (como el griego afirma en el Cratilo)
El nombre es arquetipo de la cosa,
En las letras de ‘rosa’ está la rosa
Y todo el Nilo en la palabra ‘Nilo’”.

agentes recorrem para explicar qualidades e defeitos de seu funcionamento. Para Berger e Luckmann (2014), a análise do conhecimento legitimado é essencial para entender a integração dos indivíduos à ordem institucional. Inicialmente, “toda instituição tem um corpo de conhecimento transmitido como receita, isto é, conhecimento que fornece as regras de conduta institucionalmente adequadas”. Esse conhecimento, continuam os autores, “designa as áreas institucionalizadas da conduta e designa todas as situações que se localizam dentro destas áreas. Define e constrói os papéis que devem ser desempenhados no contexto das instituições em questão” (BERGER; LUCKMANN, 2014, p. 90). Paradoxalmente, a institucionalização de determinado conhecimento que se configura como pertencente à educação profissional, aceito como correto, restringe a intensão do conceito, define os limites da sua extensão e prescreve condutas.

No contexto da definição dos papéis e de sua reiteração como rotina, desenvolve-se a divisão do trabalho, estruturada a partir de um corpo de conhecimentos válidos, de atividades que devem ser desenvolvidas e de um vocabulário específico para cada atividade. Quando a instituição se cristaliza e define os conceitos e condutas normais, entendidas como permanentes, o corpo de conhecimentos se torna descrição objetiva e conforma uma “ciência” ou “tecnologia”, correspondente à realidade objetiva de certa economia da educação; em outros termos, o conhecimento pode ser confirmado pela experiência e em seguida sistematicamente organizado como corpo de conhecimento, explicativo e normativo. Ao ser transmitido para as gerações seguintes, o conjunto de conhecimentos é aprendido como verdade objetiva no curso da socialização e interiorizado como realidade subjetiva. Esse processo dialético de socialização e interiorização “tem o poder de configurar o indivíduo ao produzir um tipo específico de pessoa, caracterizado pelas atividades que lhe são atribuídas pela divisão do trabalho e um conjunto de ações ou condutas prescritas como corretas” (BERGER; LUCKMANN, 2014, p. 92). A educação e, potencialmente, a educação profissional pretendem, a seu modo, conformar as subjetividades dos atores nesse processo de socialização e interiorização.

As formas institucionais de ação exigem uma objetivação linguística, um vocabulário específico. No contexto do acervo de conhecimentos comuns a uma coletividade de atores, a “tipologia de papéis é um correlato necessário da institucionalização da conduta. As instituições incorporam-se à experiência do indivíduo por meio de papéis”. Se, de uma parte, o indivíduo participa da instituição ao interiorizar os papéis que lhe são atribuídos, de outra parte, os papéis lhe conferem uma credencial e o tornam responsável por conformar-se com os padrões. Quando os atores são credenciados para executar determinados papéis, sua conduta é susceptível de reforço ou punição, se não atender aos padrões estabelecidos; desta

forma, “os papéis participam do caráter controlador das instituições” (BERGER; LUCKMANN, 2014, p. 101).

Os papéis representam a ordem institucional. No mundo social, ao executar um papel, o agente representa a instituição, porquanto não age por conta própria, mas atua em conformidade com um conjunto de normas definidas que representam aquele papel, institucionalmente legitimadas. Cada papel, ainda, atende a uma necessidade institucional de conduta, na sua interação com outros papéis, para representar a totalidade da instituição.

Berger e Luckmann (2014) entendem que o crescimento da divisão do trabalho está associado ao grau de diferenciação das instituições. A distribuição de papéis, dada pela divisão social do trabalho, requer soluções padronizadas que podem ser aprendidas e transmitidas. O conhecimento especializado requerido, decorrente da multiplicação de papéis, concorre para o surgimento de especialistas, que devem conhecer tudo o que é necessário para o desempenho de suas tarefas. A especialização e a fragmentação do estoque comum de conhecimentos decorrem da ampliação da divisão social do trabalho. Quando grupos de indivíduos passam a se dedicar a atividades indiretamente associadas à subsistência, conducentes à especialização ou fragmentação do estoque comum de conhecimento, proliferam de corpos especializados de conhecimentos, reveladores da progressiva divisão do trabalho.

Na educação profissional, a diferenciação das instituições expõe tanto a segmentação dos seus conteúdos quanto a proliferação de papéis. Se de um lado, essa diversificação e expansão atendem à crescente divisão social e técnica do trabalho, de outro, se torna necessário criar um vocabulário próprio que possibilite definições universais; ou, em outros termos, que estabeleça limites de entendimento e de quantidades de significantes.

Genericamente, qualquer intervenção educativa deliberada que conduz à preparação para uma atividade de trabalho pode ser considerada educação profissional. Na linguagem comum, quando alguma agência ou um agente prepara intencionalmente uma pessoa para alguma atividade de trabalho, consideramos que essa ação é uma atividade de educação profissional. Entretanto, a preparação para o trabalho ou os processos de aprendizagem para o exercício de uma ocupação ou mesmo de uma atividade remunerada conducente à sobrevivência pessoal não se esgotam nas ações deliberadas de agências ou indivíduos. Os conhecimentos e habilidades (as chamadas competências profissionais) podem ainda ser desenvolvidos por autoaprendizagem, sem a intermediação de outras pessoas ou instituições. Portanto, a educação profissional abrange parcelas do que se convencionou entender por educação formal, não formal e informal.

As definições-referência para essas três formas remontam a um relatório do International Bank for Reconstruction and Development - Bird¹⁷, publicado em 1974. Nesse relatório, a **educação formal** corresponde ao “sistema educacional altamente institucionalizado, cronologicamente graduado e hierarquicamente estruturado, abrangendo desde a escola primária até os níveis superiores da universidade”. Por **educação não formal**, entendem os autores, “qualquer atividade educacional sistemática, organizada, exercida fora da estrutura do sistema formal para oferecer tipos de aprendizagem selecionados para determinados subgrupos da população, tanto adultos quanto crianças”. A **educação informal** é compreendida como um “processo ao longo da vida, através do qual cada pessoa adquire e acumula conhecimentos, habilidades, atitudes e percepções de experiências diárias e exposição ao ambiente” em que vive, incluindo os locais de residência, trabalho, no lazer, nas relações interpessoais, em viagens ou nos meios de comunicação e informação. A educação informal “geralmente é desorganizada e muitas vezes não sistemática”, mas ainda é responsável pela maioria da educação por toda a vida de qualquer pessoa, em referência à educação permanente ou ao longo da vida (COOMBS; AHMED, 1974, p. 8)¹⁸.

Entre a educação formal e não formal, o relatório aponta semelhanças e diferenças. Ambas promovem e facilitam o acesso a tipos de aprendizagem que, no ambiente em que vivem, não pode fácil e rapidamente adquirir. Devido à sistematização, por vezes, ambas são semelhantes na forma e nos métodos pedagógicos. Por outro lado, diferem “em seu patrocínio e arranjos institucionais e, muitas vezes, no objetivo educacional dos grupos a que servem”; entretanto, “suas diferenças eventualmente se fundem no ‘híbrido’ de programas que combinam características significativas de ambas” (COOMBS; AHMED, 1974, p. 9), a exemplo do que ocorre com a educação profissional.

¹⁷ “Attacking rural poverty how nonformal education can help”, de autoria de Philip H. Coombs e Manzoor Ahmed.

¹⁸ As definições apresentadas, referentes ao relatório do Bird de 1974, pouco diferem daquelas constantes atualmente no *site* da Unesco-Unevoc (Vide <http://www.unevoc.unesco.org/go.php?q=Non-formal+education&context=>; acesso em 17 de junho de 2015). Segundo a Unesco-Unevoc, a **educação formal** corresponde ao “‘sistema educacional’ hierarquicamente estruturado, cronologicamente graduado, estendendo-se do ensino primário até a universidade e incluindo, além de estudos acadêmicos em geral, uma variedade de programas especializados e instituições para o treinamento\formação técnica e profissional em tempo integral. A **educação não formal** compreende “qualquer atividade educativa organizada fora do sistema formal estabelecido – tanto operando separadamente ou como uma importante característica de uma atividade mais ampla – que pretende atender clientela identificáveis e a objetivos de aprendizagem”. A educação não formal “inclui, por exemplo, programas de extensão agrícola e de formação de agricultores, programas de alfabetização de adultos, treinamento de habilidades ocupacionais oferecidos fora do sistema formal, clubes de jovens com fins educacionais relevantes e vários programas comunitários de instrução em saúde, nutrição, planejamento familiar, cooperativas etc.”. A **educação informal** se estende ao longo da vida do indivíduo em que “desenvolve atitudes, valores, habilidades e conhecimentos a partir da experiência diária e as influências educativas e dos recursos em seu ambiente – da família e vizinhos, do trabalho e lazer, do mercado, da biblioteca e da mídia”. Os conceitos de educação formal, não formal e informal da Unesco – Unevoc incluem a educação profissional.

Fávero, em estudo divulgado em 1980, discute a distinção entre educação escolar e educação extraescolar. Afirma que, em geral se confunde educação formal com educação escolar e educação não formal ou informal com educação extraescolar. Há que se reconhecer que sempre houve educação extraescolar, isto é, “sempre existiram formas de educação e de ensino desenvolvidas fora da escola”. Por outro lado, a escolarização é recente, oriunda da formação dos sistemas escolares nacionais do ocidente, nascidos há cerca de pouco mais de 200 anos, “estruturados ao mesmo tempo em que se reestruturou a sociedade pela reorganização do trabalho em função da industrialização”. Assim, o importante “não seria a existência de formas escolares e não-escolares; ou formais e não-formais, mas sim o ato da sociedade, em determinado período histórico, ter institucionalizado os sistemas escolares, que passaram a polarizar o educativo” (FÁVERO, 1980, p. 21). Para o autor, “o fato fundamental é a institucionalização e a progressiva burocratização das ações educativas, quer pelos sistemas de ensino, quer por outros sistemas — como o de formação profissional e o de educação física e desportos, no caso brasileiro” (FÁVERO, 1980, p. 22).

Segundo Gohn (2006, p. 2), na perspectiva da Pedagogia Social¹⁹,

a educação formal é aquela desenvolvida nas escolas, com conteúdos previamente demarcados; a informal como aquela que os indivíduos aprendem durante seu processo de socialização - na família, bairro, clube, amigos etc., carregada de valores e culturas próprias, de pertencimento e sentimentos herdados; e a educação não formal é aquela que se aprende "no mundo da vida", via os processos de compartilhamento de experiências, principalmente em espaços e ações coletivas cotidianas.

Para a autora, as formas de educação se diferenciam pelos agentes (quem educa?), pelo território (onde se educa?), pelas atividades didáticas (como se educa?), pelas finalidades (para que e para quem se educa) e pelos resultados (o que educa). A **educação formal** se realiza em escolas e instituições credenciadas, com a mediação de professores e outros profissionais especialmente preparados (e, de certa forma, licenciados pelo sistema de ensino), de acordo com normas e padrões de comportamento previamente estabelecidos, com finalidades de aprendizagem de conteúdos sistematizados e culturalmente reconhecidos, conducentes à titulação ou certificação para prosseguimento em graus superiores. Na **educação não formal**, os territórios educativos se confundem com trajetória de vida dos grupos e indivíduos, fora das

¹⁹ Para a autora, a Pedagogia Social se orienta para os movimentos sociais como fontes de produção do saber e como agências educativas. Portanto, “trabalha com coletivos e se preocupa com os processos de construção de aprendizagens e saberes coletivos” ao “desenvolver saberes que orientem as práticas sociais interior do próprio movimento social, dado o caráter educativo de suas ações” (GOHN, 2006, p. 5). A escola pode um espaço importante para participação, pois “gera aprendizado político para a participação na sociedade em geral” (GOHN, 2011, p. 347).

escolas, em ambientes interativos coletivamente construídos (ou seja, onde há processos interativos intencionais), com finalidade de “abrir janelas de conhecimento sobre o mundo que circunda os indivíduos e suas relações sociais”, cujos resultados são a consciência e a organização coletiva, a construção de uma concepção crítica de mundo, a valorização de si próprio e a autoconsciência, a luta pelo reconhecimento da igualdade social e da diversidade individual. A **educação informal** ocorre em “espaços educativos demarcados por referências de nacionalidade, idade, etnia, religião, sexo” e outros, que socializa os indivíduos mediante o desenvolvimento de “hábitos, atitudes, comportamentos, modos de pensar e de se expressar no uso da linguagem, segundo valores e crenças de grupos que se frequenta ou que pertence”, com resultados não esperados, que “simplesmente acontecem a partir do desenvolvimento do senso comum nos indivíduos, senso este que orienta suas formas de pensar e agir espontaneamente” (GOHN, 2006, p. 1-3). O informal na educação pode representar a busca de soluções – ou de caminhos alternativos - daqueles que tiveram o acesso restringido à educação formal.

Na educação profissional, a intensão e a extensão da definição se tornam relevantes porque a aprendizagem para uma atividade profissional extrapola a educação formal. Não se compreende que a preparação para o trabalho se esgote em agências formalmente instituídas, como a escola. A aquisição de habilidades profissionais pode se realizar em espaços e oportunidades ao longo da trajetória de vida do indivíduo, em ambientes e situações interativos construídos coletivamente, em ambientes espontâneos, onde as relações sociais se desenvolvem segundo gostos e preferências, por vezes até lúdicos, por imitação, treino, aprendizagem e várias outras instâncias informais. Em outras palavras, os conhecimentos necessários ao trabalho podem ser adquiridos fora do “território das escolas”, das “instituições regulamentadas por lei, certificadoras, organizadas segundo diretrizes nacionais”, além dos “ambientes normatizados, com regras e padrões comportamentais definidos previamente” (GOHN, 2006, p. 1). A preparação para o trabalho – e mesmo para a vida social – pode se desenvolver em instâncias e tempos não institucionalizados.

2.2. O universo semântico nacional e internacional da educação profissional

Em seguida, apresentam-se diversas concepções correntes de educação profissional (termos e expressões afins) em glossário publicado pela Unesco (1986) e no dicionário terminológico, do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional – Cedefop (2ª edição, 2014). Na sequência, são expostos conceitos relativos à educação profissional, em dois dicionários brasileiros dedicados à matéria.

No documento da Unesco (1986), os termos “educação”, “formação” e “ensino”, por vezes, são empregados como sinônimos²⁰. Nesse glossário, a Unesco indica que o termo “**educação técnica e profissional**” é uma expressão usada “em sentido geral para designar o processo educativo, quando implica, além de uma instrução geral, estudos de natureza técnica e a aquisição de conhecimentos e competências práticas, relativas ao exercício de certas profissões” em diferentes setores da vida econômica e social. Pela amplitude de seus objetivos, se distingue da “**formação profissional**”, orientada basicamente para “aquisição de qualificações práticas e conhecimentos específicos, necessários para o desempenho de um dado emprego ou de um determinado grupo de empregos” (UNESCO, 1986, p. 3-4).

O glossário da Unesco diferencia ensino profissional de ensino técnico pelas suas relações com a educação formal e pela ênfase da formação. O **ensino profissional** compreende “uma instrução geral, uma formação prática de base que permita o desenvolvimento das qualificações necessárias para o exercício de um ofício determinado e os estudos técnicos teóricos em relação a este ofício”. A ênfase é posta na formação da prática profissional. Corresponde aos “primeiros níveis de qualificação necessários ao exercício de um ofício ou de um grupo de ofícios. O ensino profissional se situa geralmente no segundo ciclo da educação secundária” (UNESCO, 1986, p. 4). O **ensino técnico** compreende “uma educação geral, estudos científicos e técnicos teóricos e a aquisição das qualificações práticas correspondentes”; os conteúdos da formação “podem variar consideravelmente segundo o tipo de pessoal a formar e o nível em que sucede o ensino”, pois abrange “o nível do segundo ciclo secundário e do primeiro ciclo superior, a formação de pessoal intermediário (técnicos, quadros médios etc.) e, em nível universitário, a formação de engenheiros ou de tecnólogos destinados a funções de quadros superiores” (UNESCO, 1986, p. 4).

No quadro da **educação permanente**²¹, a Unesco distingue três fases da educação técnica e profissional:

1. **Iniciação técnica e profissional:** tem a “função de informação e orientação no que concerne à escolha de opções posteriores, porém não está destinada a preparar os jovens

²⁰ Neste trabalho se utiliza a publicação em espanhol “Terminología de educación técnica y profesional”, traduzida da “Terminology of technical and vocational education” (na versão em língua inglesa) e da “Terminologie de l’enseignement technique et professionnel” (na versão francesa), publicada pela Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe - Orealc, em Santiago do Chile, em 1986. A ausência de preocupação com a terminologia e com o emprego de determinados termos pode estar associada às denotações dos vocábulos nas diferentes línguas do texto e à sua finalidade como obra de divulgação.

²¹ A educação permanente é concebida como um processo a longo prazo, capaz de “fazer frente às necessidades educativas de cada um, qualquer seja sua idade, sua capacidade, seu nível de conhecimentos ou seu nível profissional; a educação deve ser entendida como um processo contínuo e não como uma aquisição obtida em um período determinado da vida” (UNESCO, 1986, p.2).

para o exercício de um determinado ofício”. A formação nessa fase compõe-se tanto do “ensino geral destinado a familiarizar os alunos com certas noções de tecnologia para fazê-los compreender o papel da tecnologia na vida contemporânea”, quanto do “desenvolvimento de atitudes práticas básicas mediante a manipulação de ferramentas e equipamentos simples”. A iniciação técnica e profissional se “situa geralmente no primeiro ciclo da educação geral secundária, porém pode também ser introduzida nos programas a partir do final da educação primária e continuar até o término da educação secundária” (UNESCO, 1986, p. 4-5).

2. Educação técnica e profissional como preparação para o exercício de uma profissão: destinada “a preparar os estudantes para exercer profissões e ocupar empregos que exigem conhecimentos e qualificações técnicas”. Em geral, “esse tipo de ensino se insere geralmente no marco do sistema educativo e pode estar combinado com períodos de formação prática nas empresas” (UNESCO, 1986, p. 5).

3. Educação técnica e profissional como formação contínua: refere-se às diversas oportunidades de qualificação profissional formal e não formal “que permitem, a um adulto, atualizar ou melhorar seus conhecimentos e suas qualificações na sua área profissional, obter um nível de educação ou de qualificação mais elevado com vista à sua promoção ou [...] à mudança profissional” (UNESCO, 1986, p. 6).

A União Europeia desenvolve uma política comum consolidada de “ensino e formação profissional”, fruto de um pacto federativo, construído a partir de autonomias e experiências de diferentes estados-nação. O Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional foi criado em 1975 com a missão de contribuir com a Comissão Econômica Europeia, “a fim de favorecer, a nível comunitário, a promoção e o desenvolvimento da formação profissional e da formação contínua” e, “pela sua atividade científica e técnica para a execução de uma política comum de formação profissional” [Regulamento (CEE) n° 337/75 do Conselho de 10 de fevereiro 1975, artigo 1º]. A construção de uma terminologia, abrangente para todos os estados-membros, além da intenção de construir um sistema unitário e uniformizar terminologias, busca estabelecer a equivalência dos cursos e títulos no âmbito da Comunidade.

No glossário publicado em 2014 (2ª edição), o Cedefop especifica que o “ensino e formação profissional (EFP)”, no âmbito da Comunidade Europeia, têm “como objetivo dotar as pessoas de conhecimentos teóricos e práticos, capacidades e/ou competências exigidos por profissões específicas ou pelo mercado de trabalho” (CEDEFOP, 2014, p. 294). O ensino e a formação profissional abrangem:

- a) **educação e formação iniciais**, entendidas como “ensino ou formação de tipo geral ou profissional que se desenrola no âmbito do sistema de ensino inicial, em princípio antes da entrada na vida ativa. Algumas formações realizadas após a entrada na vida ativa podem ser consideradas como formação inicial”, podendo ocorrer “em qualquer nível do ensino geral ou profissional (formação a tempo inteiro num estabelecimento de ensino ou formação em alternância) ou no regime de aprendizagem” (CEDEFOP, 2014, p. 52);
- b) **educação contínua / formação contínua** é considerada “toda a atividade de ensino ou de formação empreendida após a saída do sistema de ensino ou de formação iniciais, ou após a entrada na vida ativa”, portanto, compondo a aprendizagem ao longo da vida e incluindo “todas as formas de ensino (ensino geral, especializado ou profissional, formal, não formal ou informal, etc.)”²², até a educação de adultos²³. A educação e a formação contínuas constituem um fator essencial para a empregabilidade das pessoas” (CEDEFOP, 2014, p. 53);
- c) **aprendizagem ao longo da vida** compreende “toda a atividade de aprendizagem empreendida ao longo da vida, com o objetivo de desenvolver conhecimentos, capacidades, competências e/ou qualificações numa perspectiva pessoal, social e/ou profissional” (CEDEFOP, 2014, p. 172);
- d) **aprendizagem profissional**, concebida como “formação sistemática de longa duração que alterna períodos realizados num estabelecimento de ensino ou centro de formação com períodos no local de trabalho”, na qual “o aprendiz encontra-se contratualmente vinculado ao empregador e recebe uma remuneração (salário ou subsídio). O empregador é responsável por fornecer ao aprendiz uma formação conducente a uma profissão específica” (CEDEFOP, 2014, p. 28);
- e) **aperfeiçoamento profissional** abrange toda “formação de curta duração com um objetivo preciso, ministrada em geral após a formação inicial e destinada a completar,

²² Educação ou formação contínua tem por finalidades: “desenvolver ou atualizar os seus conhecimentos e/ou competências; adquirir novas competências na perspectiva de uma promoção socioprofissional ou de uma reclassificação/reconversão; prosseguir o seu desenvolvimento pessoal ou profissional” (CEDEFOP, 2014, p. 53).

²³ Para a União Europeia, a educação de adultos está associada à “educação e formação contínuas”; inclui:

- a) o “ensino de caráter geral” dirigido aos adultos, “após a educação e formação iniciais, a fim de promover o seu desenvolvimento pessoal” com objetivos de “disponibilizar aos adultos uma formação de caráter geral em domínios em que manifestem interesse particular”;
- b) “uma aprendizagem complementar de competências de base não adquiridas no decurso da educação e formação iniciais”;
- c) o “ensino de caráter profissional”, com a finalidade de “permitir o acesso a qualificações não obtidas anteriormente, por diversas razões, no âmbito do sistema de educação e formação iniciais” e “adquirir, desenvolver ou atualizar competências num domínio específico da educação e formação (educação e formação contínuas)” (CEDEFOP, 2014, p. 21).

desenvolver ou atualizar os conhecimentos, aptidões ou competências específicas adquiridas durante a formação anterior” (CEDEFOP, 2014, p. 287).

- f) outros conceitos, como aprendizagem com base no trabalho²⁴ e o desenvolvimento profissional²⁵.

No Brasil há dois dicionários impressos dedicados à educação profissional:

a) Dicionário da Educação Profissional em Saúde, organizado por Isabel Brasil Pereira e Júlio César França Lima, publicado pela Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (PEREIRA; LIMA, 2008);

b) Dicionário da Educação Profissional, editado por Fernando Fidalgo e Lucília Machado, publicado pelo Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FIDALGO; MACHADO, 2000).

No Dicionário da Educação Profissional em Saúde, o verbete “**educação profissional**”, elaborado por Ana Margarida de Mello Barreto Campello e Domingos Leite Lima Filho, é tratado em seu contexto histórico. Os autores indicam a dualidade histórica entre o trabalho manual e o trabalho intelectual, sendo a escola o *locus* privilegiado para a formação deste último. Durante a Revolução Industrial, enquanto a máquina e a fábrica passaram a dominar o processo produtivo, a escola se tornava o centro da educação e passava de uma instituição religiosa para uma instituição estatal. Associada ao ideal da escola elementar para todos, os conteúdos escolares se subordinaram à mudança da divisão social do trabalho: na escola, passou a ser necessária a incorporação da cultura técnico-científica voltada para a preparação profissional ao lado de outros conteúdos escolares até então essencialmente especulativos e teóricos. A separação entre o trabalho manual, reservado aos mais pobres, e o trabalho intelectual, aos mais ricos, representantes das elites, se acentua com processo de industrialização no Brasil a partir dos anos de 1930. Essa dualidade contamina as redes de ensino e produz sua duplicidade: uma destinada à formação das elites condutoras do país e outra à maioria mais pobre da população. A dualidade das redes a sua eventual superação pela equivalência, somente se efetiva com a LDB de 1961. A compulsoriedade da implantação da profissionalização do ensino de segundo grau, na década de 1970, - aquilo que poderia ser identificado com a equivalência plena - segundo os

²⁴ A aprendizagem com base no trabalho é entendida como a “aquisição de conhecimentos e competências através da execução de tarefas, seguida de uma reflexão, num contexto profissional, quer no local de trabalho (tais como a formação em alternância) ou num estabelecimento de ensino e formação profissionais” (p. 294).

²⁵ “Qualquer ação empreendida para melhorar o desempenho profissional” é considerado desenvolvimento profissional, que “engloba competências específicas e competências genéricas (gestão de equipe ou de tempo, competências em negociação, gestão de conflitos, comunicação, etc.)” e “pode assumir a forma de autoaprendizagem, formação formal, consulta, conferências, tutoria ou mentoria, comunidades de prática ou assistência técnica” (CEDEFOP, 2014, p. 199).

autores “trouxe como efeito o reforço da função propedêutica das escolas técnicas, que se transformaram numa alternativa de ensino público para estudantes que apenas pretendiam se preparar para o vestibular” (PEREIRA; LIMA, 2008, p. 180). O Decreto Federal 2.208/1997 provoca “o retorno formal ao dualismo escolar, na medida em que se aparta a ‘educação profissional’ da educação regular”, isto é, fomenta “a ruptura entre o pensar e o agir e o aligeiramento da educação profissional; a subsunção da escola à cultura do mercado na formação do cidadão produtivo” (PEREIRA; LIMA, 2008, p. 180). O Decreto Federal 5.154/2004 chega, segundo os autores, com uma nova “proposta de articulação entre ciência, cultura e trabalho, como elementos norteadores de uma nova política educacional”, com base na “expansão e democratização da ‘educação profissional’ no Brasil” (PEREIRA; LIMA, 2008, p. 181).

Neste Dicionário, para Guimarães, a definição de **qualificação**²⁶ é uma relação social. A autora contrapõe a visão “objetivista”²⁷ da qualificação às diferentes acepções sobre o tema envolvendo autores como Marx, Braverman, Burawoy, Piore e Sabel, Kergoat, Hirata e, mesmo, Zarifian - para quem a qualificação não se esgota no conhecimento cognitivo, mas acrescenta os “saber-fazer” à noção de competências. A qualificação não é apenas resultado de um processo formativo em que os indivíduos dominam as credenciais para ocupar determinado posto de trabalho. Para a autora,

essa aquisição é socialmente construída: ela resulta de mecanismos e procedimentos sociais de delimitação, reconhecimento e classificação de campos, irreduzíveis em sua riqueza empírica à mera escolarização alcançada ou aos treinamentos em serviço realizados. Assim, os trabalhadores são considerados qualificados (ou desqualificados) em função da existência (ou não) de regras deliberadas de restrição à ocupação, socialmente produzidas, partilhadas e barganhadas. Essas regras devem ser cuidadosamente buscadas nos discursos e práticas dos escalões organizacionais, das instituições sindicais e dos próprios trabalhadores individuais (PEREIRA; LIMA, 2008, p. 340).

As concepções do Dicionário da Educação Profissional em Saúde tomam como referência – e, às vezes, se identificam - com a compreensão dos temas presentes no discurso que justifica as atuais diretrizes curriculares de educação profissional (Resolução CNE/CEB 6/2012).

No Dicionário da Educação Profissional (FIDALGO; MACHADO, 2000), o verbete “**educação profissional**” é tomado como sinônimo de ensino profissional e formação

²⁶ O verbete “qualificação” foi escrito por Nadya de Araújo Guimarães.

²⁷ Segundo a autora, a visão “objetivista” demarca a aprendizagem nos limites de um conjunto de habilidades e rotinas instituídas no posto de trabalho ou na ocupação.

profissional. A autora (Maria Nadir Militão) associa-os ao seu sentido geral de “preparação de especialistas, de profissionais, de diferentes campos e níveis de atuação”, que podem ser desenvolvidos nas empresas e nas escolas. O objeto da preparação é o “saber profissional”, constituído por “conhecimentos, habilidades e atitudes”, que se “transformam historicamente em decorrência das inovações tecnológicas e de novas formas de organização do trabalho” (FIDALGO; MACHADO, 2000, p. 133). A autora informa que, no Brasil, o termo “formação profissional” está sendo substituído por “educação profissional” com a finalidade de enfatizar a passagem da “ênfase no ‘saber fazer’ para “a concepção [...] determinada pelo objetivo fundamental de educar, de desenvolvimento integral do profissional” (FIDALGO; MACHADO, 2000, p. 133). Nesse Dicionário, o termo precede algumas de suas cotações como: educação profissional baseada na oferta e na demanda, educação profissional básica e de base²⁸, educação profissional complementar à educação básica e educação profissional integrada à educação básica²⁹.

A **educação profissional baseada na oferta** é “constituída pelo conjunto das iniciativas apresentadas e colocadas à disposição da sociedade pelas instituições que querem oferecer esse serviço aos interessados”. A **educação profissional baseada na demanda** é formada pelas “propostas formuladas a partir dos interesses, necessidades e demandas antecipadamente explicitados pelos setores interessados: trabalhadores, empregadores, comunidades etc.” (FIDALGO; MACHADO, 2000, p. 134). A distinção apresentada é útil para caracterizar vários programas de educação profissional e compreendê-los a partir da análise de políticas. São programas de educação profissional baseados na oferta: o Vence³⁰ (Secretaria

²⁸ A definição de **educação profissional básica** reproduz a conceituação do Decreto Federal 2208/1997; no verbete é entendida como a “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” (artigo 4º do Decreto Federal 2208/1997). Em contraposição, a **educação profissional de base** “fornece os conhecimentos e propicia o desenvolvimento de habilidades, que são, ao mesmo tempo, efetivos (permitem ao indivíduo deles se servir para realizar suas atividades) e duráveis (conservam-se válidos e guardam sua importância, mesmo que sob o impacto de mudanças no mundo do trabalho, embora sofram alguma variação em relação aos demais)” (FIDALGO; MACHADO, 2000, p. 135). Nesse sentido, caracteriza-se pela sua solidez curricular (consistência interna dada pela integração curricular) e de alcance (sustenta a atualização profissional ao longo da vida). O conceito de educação profissional de base se aproxima da concepção de educação profissional inserida no Decreto Federal 5154/2004.

²⁹ Segundo o Dicionário da Educação Profissional, “a educação profissional é complementar à educação básica, quando concebida apenas como educação adicional. É integrada quando os elementos de ambas são concebidos para formar um conjunto organizado”. Assim a redação da LDB, no ano de publicação do Dicionário (2000), apresentava uma “relação de complementaridade e não de integração entre educação básica e educação profissional”, segmentação que se aprofunda com a edição do Decreto Federal 2.208/1997 (FIDALGO; MACHADO, 2000, p. 135).

³⁰ O Programa Vence foi instituído formalmente pelo Decreto Estadual 57.121, de 11 de julho de 2011, com a denominação de Programa Rede de Ensino Médio Técnico – Rede, “destinado a oferecer, gratuitamente, ensino

Estadual de Educação de São Paulo) e o Pronatec³¹ (do Governo Federal), porquanto aproveitam as ofertas existentes das instituições escolares. São programas baseados na demanda, o Planfor (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador), seu sucedâneo, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ)³², e o Via Rápida³³ (Estado de São Paulo), cuja oferta decorre de diagnósticos da demanda de qualificação profissional em um determinado território. No processo de expansão das redes públicas de educação profissional, inicialmente, a criação de novas escolas técnicas se baseia na demanda, compatível com algumas necessidades de qualificação da população local ou regional, configuradas como um problema – por agentes públicos ou identificadas mediante levantamentos locais -- e, enquanto tal, postulante de inserção na agenda de políticas públicas, seguido da proposta de solução.

A distinção entre **educação profissional “complementar” e “integrada” à educação básica** antecipa e remete às divergentes concepções de articulação entre a educação profissional e a educação básica, constantes nos Decretos Federais 2.208/1997 e 5.154/2004.

No verbete “**qualificação do trabalhador**”, a autora (Antônia Vitória) defende que o termo deve ser entendido como uma construção social, como o “conjunto de habilidades e conhecimentos adquiridos pelo trabalhador para exercer uma atividade de trabalho” (FIDALGO; MACHADO, 2000, p. 272). O trabalhador se “qualifica em espaços diversificados

médio articulado à educação profissional técnica de nível médio, nas modalidades integrada e concomitante, a alunos do ensino médio da rede pública estadual” (artigo 1º). Do Programa Rede podiam participar “instituições públicas e privadas sem fins lucrativos que oferecem educação profissional técnica de nível médio, conveniadas com a Secretaria da Educação” e “instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, credenciadas pelo Programa” (artigo 4º). Sobre o desenho atual do Programa Vence, vide <http://www.educacao.sp.gov.br/vence>; acesso em 7 de março de 2016.

³¹ O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec foi criado pelo Governo Federal, pela Lei Federal 11.513, de 26 de outubro de 2011, com a “finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira” (artigo 1º) e participação das instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; das instituições públicas das redes estaduais, distrital e municipais; das Instituições de Ensino Superior – IES estaduais, distrital e municipais com cursos técnicos; das instituições dos Serviços Nacionais de Aprendizagem; de IES privadas e de educação profissional técnica de nível médio; das fundações públicas dedicadas à educação profissional e tecnológica, como ofertantes (artigo 3º).

³² O Planfor foi criado em 1995, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, com finalidade declarada de promover a redução do desemprego e subemprego, combater a pobreza e a desigualdade social e elevar a produtividade e a competitividade do setor produtivo. O PNQ, criado pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, destinava-se à formação do trabalhador com vistas à obtenção e sua permanência no emprego e à redução dos níveis de desemprego e subemprego e a contribuir para a inclusão social e redução da pobreza (Cf. Resolução Codefat 333, de 10 de julho de 2003). Ambos estiveram vinculados ao Ministério do Trabalho e Emprego e foram financiados com recursos advindos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

³³ O Via Rápida é um programa do Governo do Estado de São Paulo que oferta “cursos básicos de qualificação profissional de acordo com as demandas regionais, [...] identificadas com base nas informações do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho e Emprego; dos diagnósticos de emprego elaborados pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) e demandas municipais”. (Via Rápida - Programa de Qualificação Profissional, em <http://www.viarapida.sp.gov.br/ViaRapida.aspx>. Acesso em 8 de março de 2016).

– escola, família, local de trabalho, sindicato, associações etc.” e se desenvolve ao longo do tempo, de maneira contínua, pela “inserção social do indivíduo, sua rede de relações, a sua atividade social em geral” (FIDALGO; MACHADO, 2000, p. 273). A “qualificação profissional”³⁴, por seu lado, integra um “quadro amplo de relações, no qual se inscrevem as que o trabalhador guarda com os objetos do seu conhecimento e com as expectativas sociais sobre o que deve conhecer, saber fazer e como deve se comportar”. A qualificação profissional se refere a diferentes conceitos, entre outros: à “formação apropriada para uma função técnica especializada”, ao “conjunto de conhecimentos e habilidades adquiridos para o exercício de uma profissão”; às qualidades de uma pessoa no exercício de uma atividade compatível com as expectativas do meio profissional em que atua (FIDALGO; MACHADO, 2000, p. 274).

O Dicionário distingue ainda:

- **qualificação individual:** “saber fazer necessário ao trabalhador individual, para que ele ocupe ‘corretamente’, segundo critérios de qualidade do capital, um determinado posto de trabalho” (FIDALGO; MACHADO, 2000, p. 272);

- **qualificação coletiva:** “encadeamento de saberes parciais, complementares e predeterminados em função de um resultado que excede a todos” (FIDALGO; MACHADO, 2000, p. 272);

- **qualificação formal:** “aquela atribuída oficialmente ao trabalhador, seja pela formação adquirida no aparelho escolar, seja pelo resultado das lutas sociais, sindicais ou não, seja pelas definições de organismos governamentais ou outras similares” (FIDALGO; MACHADO, 2000, p. 273);

- **qualificação real:** engloba tanto aquela “relacionada ao processo de valorização do capital, que se refere aos atributos necessários para ocupar ‘corretamente’ um posto de trabalho”, quanto “outros saberes que não entram no processo de trabalho em questão” (FIDALGO; MACHADO, 2000, p. 273)³⁵.

Os autores dos dois dicionários defendem uma formulação da relação entre educação e trabalho identificada no Decreto Federal 5.154/2004 e, posteriormente, incorporada na Lei Federal 11.741/2008, como se indica adiante. Vários desses pesquisadores (Lucília Camargo, Marise Ramos, Maria Ciavatta, Gaudêncio Frigotto, Acácia Kuenzer etc.)

³⁴ O verbete “qualificação profissional” é de autoria de Antônia Aranha e Lucília Machado.

³⁵ Helena Crivellari é autora dos verbetes “qualificação individual”, “qualificação coletiva”, “qualificação formal” e “qualificação real”.

colaboraram com o Ministério da Educação na formulação do arcabouço teórico dessa legislação e concepção emprestada às diretrizes curriculares da modalidade, de 2012³⁶.

A polissemia dos termos empregados responde às diversas tipificações das atividades do acervo de conhecimentos institucionalizados. A multiplicidade empírica do conhecimento, aliada ao seu processo de construção social, permite explicar a diversidade das acepções. O conceito de educação profissional nas suas formas diversas, é produto social, um acervo objetivo de acumulações de significados e experiências, historicamente determinadas.

2.3. As concepções de educação profissional na legislação educacional brasileira

A educação profissional esteve presente, com diferentes denominações e concepções, no decorrer da história da educação pública brasileira. Na realidade, as denominações usadas denotam diferentes visões de educação, da relação entre educação e trabalho, do papel da escola para formação do trabalhador, dos *loci* do professor e do aluno etc.. Enfim, as diferentes denominações e suas diversas concepções manifestam sua substância de construto social. Para melhor situá-la, a identificação de algumas categorias é importante:

- as conotações e denotações da nomenclatura/terminologia empregada;
- as finalidades explícitas e implícitas da educação profissional e, por extensão, da educação, de modo geral;
- os destinatários da educação profissional, sujeitos ou objetos da educação;
- a extensão do conceito pelas suas implicações e sua relação com a educação formal escolar, isto é a equivalência entre educação formal e educação profissional.

Vieira defende a análise dos instrumentos legais para a compreensão das políticas públicas, “porque através do exame das leis, é possível vislumbrar não apenas as intenções do Poder Público, como também o ideário pedagógico subjacente às concepções que se anunciam nos diferentes momentos históricos” (VIEIRA, 2009, p. 2). Segundo a autora, esse tipo de análise não esgota o “manancial desses textos; deixam abertas outras possibilidades de investigação, entre elas o aprofundamento da articulação passado-presente (eixo diacrônico) e dos nexos texto-contexto (eixo sincrônico) desses discursos” (VIEIRA, 2007, p. 293). Tuppy ressalta que “nenhuma lei está isenta de conteúdo político, histórico, social” e que “a legislação pode ser muito mais contundente pelo que omite do que pelo que explicita” (TUPPY, 2007, p.

³⁶ Vide MEC/SEMTEC: “Documento à sociedade: retorno da Secretaria de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação às Instituições da Sociedade Civil e Política, pelas contribuições apresentadas no processo de construção da versão final da minuta de decreto que regulamenta os artigos 35 e 36 e 39 e 41 da LDB e revoga o Decreto no 2.208/97” (BRASIL/MEC, 2004a) e MEC/SEMTEC: “Educação profissional: concepções, experiências, problemas e propostas: apresentação” (BRASIL/MEC, 2003)

107). Cury propõe ler o texto legal no cruzamento das diversas intencionalidades. Há um embate de forças, antes, quando discutido e após sua aprovação. De qualquer modo, a lei aprovada “é um fato que se impõe, pela democracia representativa, em um Estado democrático de direito. Nessa medida, ela institui-se como um campo de referência, de significação e de obrigação” (CURY, 1998, p. 73). Aguilar adverte para a necessidade de considerar o “papel estruturante da lei na implementação da política” (AGUILAR, 2013, p. 11).

Em seguida, pretende-se identificar e extrair as acepções que a educação profissional recebe em alguns dos principais documentos legais que tratam da educação profissional no Brasil:

- a) a criação das escolas de aprendizes artífices nas capitais dos estados em 1909;
- b) a promulgação das leis orgânicas do ensino industrial, comercial e agrícola e a criação dos sistemas nacionais de aprendizagem, nas décadas de 1930-1940;
- c) a profissionalização compulsória da educação secundária pela Lei Federal 5.692/1971;
- d) as mudanças na organização da educação profissional provocadas pelo Decreto Federal 2.208/1997, após a LDB de 1996;
- e) as alterações na concepção e nas suas finalidades a partir de 2004, com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

A criação das Escolas de Aprendizes Artífices pelo Governo Central, pelo Decreto Federal 7.566/1909³⁷ é considerada o marco da educação profissional pública no Brasil. Nesse Decreto Federal, a educação profissional é nomeada como “ensino profissional primário gratuito”³⁸. De acordo com a Constituição de 1891, cabia ao Congresso Nacional – portanto, à União --, não privativamente, “criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados” e “prover a instrução secundária no Distrito Federal” (artigo 35, incisos 3º e 4º). A Constituição de 1891 não concede prerrogativas à União para legislar sobre e criar escolas de ensino primário ou profissional. Na realidade, a omissão constitucional remete à continuidade da autonomia tradicionalmente concedida às províncias (agora estados) pelo Ato Adicional de 1834, ao lhes atribuir competências legislativas e administrativas sobre o ensino primário (CURY, 2010) e,

³⁷ Na sequência, foram editados alguns outros decretos modificando partes do Decreto citado, entre eles: o Decreto 7.649/1909 (criação dos “lugares de professores dos cursos primários noturnos e de desenho”), o Decreto 7.763/1909 (nomeação de professores para os cursos noturnos primários e de desenho de escolas de aprendizes artífices nas capitais dos Estados) e o Decreto n. 9.070/1911 (novo regulamento às escolas de aprendizes artífices).

³⁸ O Decreto, em seu artigo 1º, estabelecia que “em cada uma das capitais dos Estados da República o Governo Federal manterá, por intermédio do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, uma Escola de Aprendizes Artífices, destinada ao **ensino profissional primário gratuito**” [g.n.].

por equivalência, sobre o ensino profissional³⁹. No pacto federativo, a intervenção da União na criação das escolas de aprendizes artífices nos estados se justifica pela aplicação do princípio da subsidiariedade⁴⁰.

A intervenção dispunha de respaldo legal anterior na criação do Ministério da Agricultura Indústria e Comércio em 1906. O artigo 2º do Decreto Federal 1606/1906 – aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela Presidência da República - estabelece que cabia ao novo Ministério “o estudo e despacho de todos os assuntos relativos à agricultura e à indústria animal, à indústria e ao comércio”, dentre os quais: ensino agrícola, “catequese e civilização dos índios”, escolas veterinárias, escolas de minas e ensino profissional para a indústria, ensino profissional para o comércio. Ainda em 1906, a Proposição nº 195, apresentada no Congresso Nacional recomenda autorizar o Presidente da República a se entender com os governos estaduais para criação de escolas técnicas e profissionais. No mesmo ano, um Congresso de Educação, reunido no Rio de Janeiro, propõe a instalação de ensino prático industrial, agrícola e comercial nos estados com financiamento repartido (FONSECA, 1961, v.1).

O governo republicano começa a se preocupar com uma questão crucial que até aquele momento não fora objeto da legislação federal: “a instrução pública para os filhos dos menos favorecidos, filhos daqueles que muitas vezes não estavam inseridos nos setores produtivos da sociedade e que agora se compunham num considerável grupo urbano, principalmente nas periferias das diversas capitais brasileiras”, que precisam ser incorporados ao conjunto da força de trabalho e ao sistema produtivo⁴¹. A legislação federal “propicia uma unidade das ações, e para o ensino profissional não foi diferente” (SOUZA, s.d., p. 2). A centralização da função legislativa se explicita no artigo 16 do Decreto ao dispor que “as escolas

³⁹ Alguns estados já haviam criado vários estabelecimentos (“seminários”) destinados a menores órfãos, pobres, abandonados com algumas formas incipientes de qualificação profissional, a partir de meados do século XIX e algumas instituições públicas e privadas nos estados implantaram estabelecimentos dedicados ao ensino de ocupações (CUNHA, 2000; BRANDÃO, 1999 e SACILOTTO, 1992).

⁴⁰ O princípio de subsidiariedade é aplicado no regime federativo quando a União interfere em instâncias subnacionais ou estados-membros para suprir necessidades que estes não têm condições de oferecer satisfatória e suficientemente ou quando a União provê melhor as demandas comunitariamente, comparativamente às ações individuais de cada ente federado.

⁴¹ O Manifesto inaugural do Presidente da República Afonso Pena, eleito para o quadriênio 1906- 1910, é elucidativo: “Do conjunto dos problemas que reclamam mais prontamente os cuidados do poder público no Brasil, destaca-se evidentemente o da instrução, nos seus variados ramos. [...] A criação e multiplicação de institutos de ensino técnico e profissional muito podem contribuir também para o progresso das indústrias, proporcionando-lhes mestres e operários instruídos e hábeis. As escolas de comércio, que começam a ser instituídas em diversas cidades comerciais, vêm satisfazer a uma grande necessidade do país, e convém que sejam auxiliadas e animadas” (MEDEIROS, 1987, v. 1, p. 38). O discurso manifesta a preocupação do governo com o desenvolvimento econômico do país e com a formação de quadros qualificados minimamente que o sustente. O discurso não indica a questão social, considerada no Decreto.

de aprendizes artífices fundadas e custeadas pelos estados, municipalidades ou associações particulares, **modeladas pelo tipo das de que trata o presente decreto** [g.n.], poderão gozar de subvenção da União”. Em outros termos, escolas de ensino profissional implantadas por outros entes federativos seriam subvencionadas financeiramente se organizadas segundo o modelo federal. A instituição do modelo constitui uma forma de regulação que se vale da subvenção (financiamento) para ser implementado.

Pelo Decreto Federal citado, os destinatários do ensino profissional primário gratuito são os menores “de idade de 10 anos no mínimo e de 13 anos no máximo” (artigo 6º, alínea “a”) ⁴². A leitura do preâmbulo do Decreto⁴³ – em princípio, as justificativas para sua edição -- permite identificar com maior precisão a quem se destina o ensino profissional:

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

A alocação do ensino profissional primário gratuito junto ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio é um fato relevante. Este ministério cuida da produção industrial, agrícola e do comércio e, então, também da força de trabalho que atua na produção. O ensino secundário e superior, destinado à formação das elites republicanas, subordina-se ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Essa divisão espelha a dicotomia que preside a rede pública de educação: a formação profissional destinada aos pobres e a educação secundária e superior às elites; desvela ainda o preconceito contra as tarefas laborativas manuais – na representação, atribuídas aos escravos e aos pobres - em contraposição ao trabalho intelectual, oriundo da formação acadêmica.

A implantação das escolas de aprendizes artífices, nas primeiras décadas do século XX, nas capitais das províncias, ocorre no contexto de um processo crescente de urbanização e dos primórdios da industrialização do país. Esse processo de industrialização ainda é incipiente, em geral, composto de pequenas fábricas artesanais e manufaturas. A isto se acrescenta o contexto da abolição da escravatura, acontecida duas décadas antes e o incremento da entrada

⁴² Os requisitos de idade foram posteriormente alterados no Regulamento anexo ao Decreto Federal 9.070/1911, para “idade de 12 anos no mínimo e 16 no máximo” (artigo 7º, alínea “a”).

⁴³ Na análise de políticas, as justificativas representam as razões explicitadas pelo governo para que determinado problema seja inserido na agenda de políticas públicas e, eleito como tal, quais suas ações (políticas públicas) serão implementadas para resolvê-los ou excluí-los da agenda. A leitura das justificativas, quando analisadas em função do contexto histórico e das relações de poder dos diversos atores presentes na arena política, por outro lado, permitem identificar outras razões, implícitas.

da imigração europeia especialmente nas regiões sul e sudeste. Sucede uma mudança na composição da força de trabalho: até bem pouco tempo atrás, era constituída predominantemente da mão de obra escrava, alguma mão de obra livre, um conjunto de imigrantes europeus -- crescentes em razão da situação política e econômica europeia do começo do século passado -- e os migrantes da área rural, que acorriam às cidades.

Cunha (2000c) identifica uma corrente de pensamento que atribui à indústria a função de proporcionar ao país um nível de progresso e civilização compatível com os Estados Unidos da América e das nações mais avançadas da Europa (industrialismo). Ela imputa à indústria valores como progresso, emancipação econômica, independência política, democracia e civilização. Entendem os “industrialistas” que o ensino profissional pode constituir um instrumento poderoso, não apenas para o progresso econômico (para “formar cidadãos úteis à nação”), mas também para o progresso social, para resolver a “questão social” oriunda da urbanização recente. Na forma proposta, o ensino profissional é visto ainda como vacina para “inoculação de ideias exóticas” no operariado brasileiro pelos imigrantes estrangeiros (CUNHA, 2000c).

Os cursos das escolas de aprendizes artífices pretendiam

formar operários e contramestres, ministrando-se o ensino prático e os conhecimentos técnicos necessários aos menores que pretendem aprender um ofício, havendo para isso até o número de cinco oficinas de trabalho manual ou mecânico que forem mais convenientes e necessárias no Estado em que funcionar a escola, consultadas, quanto possível, as especialidades das indústrias locais (artigo 2º do Decreto Federal 7.566/1909)⁴⁴.

Ao lado do ensino prático e dos conhecimentos técnicos necessários para a aprendizagem do ofício, em cursos diurnos, as escolas de aprendizes artífices oferecem dois outros cursos complementares noturnos: “primário, obrigatório para os alunos que não souberem ler, escrever e contar, e outro de desenho, também obrigatório, para os alunos que carecerem dessa disciplina para o exercício satisfatório do ofício que aprenderem” (artigo 8º). Para a formação da força de trabalho da época não se requer conhecimentos técnico-científicos extensos: “a formação profissional existente era de nível primário – nível educacional máximo que então poderia ser almejado pelas classes populares” (BRANDÃO, 1999, p.2).

A compatibilidade dos cursos (oficinas) com os arranjos produtivos (as “especialidades das indústrias locais” nos termos usados pelo decreto), entretanto, pode ter

⁴⁴ No texto deste trabalho, na indicação das referências da legislação, com finalidade de identificá-la mais prontamente e conferir mais fluidez ao texto, opta-se, preferencialmente, por nomeá-la diretamente por seus dispositivos normativos. A opção permite ao leitor reconhecer, de imediato, a hierarquia da norma legal.

ocorrido no caso de São Paulo, à vista do processo acelerado de urbanização: a população paulistana nonuplicou em 30 anos; passou de quase 65 000 em 1890 para quase 580.000 em 1920. O Liceu de Artes e Ofícios, na cidade de São Paulo, serve aos interesses de qualificação da força de trabalho paulista no período (GITAHY,1986). A propósito, conclui Cunha:

a escolha dos ofícios a serem ensinados revelou um esforço de ajustamento aos mercados locais de trabalho, mais artesanais do que propriamente manufatureiros, atenuando os efeitos negativos do dimensionamento e da localização do sistema (CUNHA, 2000a, p. 71-72)⁴⁵.

O ensino profissional primário gratuito, em resumo, tem um caráter assistencialista - ao qual se agrega o propósito de regeneração pelo trabalho – acordado com a difusa necessidade de formação da força de trabalho para a incipiente industrialização. O ensino profissional destina-se, portanto, como meio de subsistência (na sua “luta pela existência”), aos filhos da “classe proletária” e dos pobres (“desfavorecidos da fortuna”) com a finalidade de lhes fornecer “preparo técnico e intelectual” (habilidades profissionais para o exercício de uma ocupação, de uma parte, e alfabetização e ensino primário, de outra parte) e “hábitos de trabalho proficuo” (disciplinamento da força de trabalho), afastando-os da marginalidade social (“ociosidade ignorante, escola do vício e do crime”). A inatividade, a desocupação e, por extensão, o desemprego corrompem o indivíduo e o conduzem à vadiagem e à delinquência. Até a década de 1930, essas são as finalidades, os destinatários, o conteúdo da educação profissional.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, outorgada em 10 de novembro de 1937, estabelece que “o ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado” que será cumprido “fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais”. Além disso, “é dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados”, a ser regulado por lei, na qual se estabelecerá “os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público” (artigo 129).

A ênfase da Constituição no “ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas” é caudatária de uma linha de pensamento que contrapõe à tradição

⁴⁵ A premissa da argumentação de Cunha é discutível: “o dimensionamento do sistema e a localização das escolas de aprendizes artífices mostraram-se inadequados aos propósitos de incentivar a industrialização pela formação profissional sistemática da força de trabalho” (CUNHA, 2000a, p. 71). A criação das escolas de aprendizes artífices não visava promover a “industrialização pela formação sistemática da força de trabalho”. Veja-se o caso paulista, descrito por Gitahy (1986) sobre o Liceu de Artes e Ofícios.

livresca e excessivamente acadêmica do ensino primário e secundário, reforçada por alguns intelectuais de educação da época - como Anísio Teixeira⁴⁶, Fernando de Azevedo⁴⁷ e Lourenço Filho⁴⁸ - e que, por fim, acaba sendo incorporada ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova⁴⁹. O ensino pré-vocacional é entendido como preparação para o trabalho, como uma “sondagem de aptidões” para a vida produtiva. As demandas da força de trabalho, para atender o processo de industrialização em expansão, exigem a seleção e encaminhamento precoces dos futuros operários. O ensino pré-vocacional pretende articular o ensino primário com a educação profissional. O processo de qualificação do futuro trabalhador se antecipa para que torne possível desde cedo orientá-lo segundo as “aptidões” identificadas e suas “tendências vocacionais”.

Com a Constituição de 1937 e legislação complementar, uma nova concepção é introduzida, alargando a intensão e a extensão da definição. A educação profissional, neste novo contexto começa a configurar uma nova institucionalidade, em relação aos destinatários, aos seus objetivos e inicia um atrelamento mais explícito com um mercado de trabalho, delineado

⁴⁶ “A agulha, o formão, a plaina e o arado devem ser os aliados do globo, do quadro negro e do livro. O curso de estudo não decorre quieta e docemente. Há ação e reação, depressão e prazer, e as forças em reserva do caráter se desenvolvem nessa luta. A escola torna-se um campo de exercício para o futuro trabalho, preparando e enviando homens e mulheres, e não ‘acadêmicos’ (*scholars*), para o mundo” (TEIXEIRA, 1928, p. 35).

⁴⁷ Fernando de Azevedo, em *Novos caminhos e novos fins: a nova política da educação no Brasil*, a propósito da reforma educacional que empreendera no Distrito Federal a partir de 1927, renunciando a Constituição de 1937, afirma: “Foi o que, antes de tudo, pretendeu a reforma de 1927, transformando a escola primária de letras em escola do trabalho (Art. 82 Reg.), reorganizando nas bases de um regime de vida e trabalho em comum; dirigindo-lhe os últimos anos do curso no sentido vocacional (curso pré-vocacional) e articulando as escolas primárias e profissionais (Art. 274), por meio dos cursos complementares de feição marcadamente vocacional, anexos a essas escolas e sob a direção de professores primários. A reorganização radical da escola primária, baseada sobre o exercício normal do trabalho em cooperação; o predomínio do desenho e dos trabalhos manuais que constituem a atividade fundamental de numerosos ofícios e as largas perspectivas que abre a reforma a todas as formas de atividade da vida social (cooperativas, caixas econômicas etc.) e às atividades práticas nas oficinas de pequenas indústrias: sobre contribuir para desenvolver o gosto e o hábito das atividades profissionais de base manual ou mecânica, concorrem para despertar a vocação, chegar a uma ‘pré-orientação’ do aluno e levar a uma contribuição notável à obra da orientação profissional das novas gerações” (Apud PENA, 2010, p. 48-49).

⁴⁸ “Nalgumas regiões, tenta-se deliberadamente fazer da escola o que sempre deveria ter sido, um centro de preparação para o trabalho. Alguns estados criam escolas-granjas e escolas normais rurais. A Comissão Nacional do Ensino Primário propõe, com coragem, que haja um ciclo pré-vocacional nas escolas elementares” (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 29). E esclarece Lourenço Filho: “A organização, que se traçar, deverá considerar estes dois pontos, correspondentes, aliás, às duas grandes funções da educação do ponto de vista social, e que são as de homogenizar e diferenciar. Homogenizar, na base dos instrumentos mínimos de cultura; diferenciar, segundo as aptidões e tendências, para as atividades produtivas, ou seja, para o trabalho. Por essa forma, pretende-se atender ao ponto de vista do grupo e ao do indivíduo” (LOURENÇO FILHO, 1944, p. 17).

⁴⁹ Segundo o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, era necessário “por em via de solução o problema educacional das massas rurais e do elemento trabalhador da cidade e dos centros industriais, já pela extensão da escola do trabalho educativo e da escola do trabalho profissional, baseada no exercício normal do trabalho em cooperação, já pela adaptação crescente dessas escolas (primária e secundária profissional) às necessidades regionais e as profissões e indústrias dominantes no meio. A nova política educacional rompendo, de um lado, contra a formação excessivamente literária de nossa cultura, para lhe dar um caráter científico e técnico, e contra esse espírito de desintegração da escola, em relação ao meio social, impõe reformas profundas orientadas no sentido da produção e procura reforçar, por todos os meios, a intenção e o valor social da escola, sem negar a arte, a literatura e os valores culturais” (AZEVEDO *et alii*, 2010, p. 52-53).

com base em projeto político econômico, nacionalista e autoritário. A constituição desse mercado depende de qualificação mais complexa da força de trabalho. Quando o processo de produção se diversifica e a divisão do trabalho se amplia, proporcionalmente, se alarga o acervo de conhecimentos técnicos e científicos necessários para a formação dos quadros diferenciados de trabalhadores. As demandas de consumo mais diversificado, o período da guerra e do pós-guerra, a necessidade de prover a produção local para substituir as importações, o nacionalismo crescente que contamina também a área educacional produz nova institucionalidade para a educação profissional, delimitada pela complexidade crescente dos processos produtivos, pela amplificação das ocupações no âmbito da divisão técnica do trabalho, pelo surgimento de novas especialidades. A partir da década de 1940, a educação profissional não apenas acolhe novo vocabulário, mas sua definição alonga nova extensão e nova intensão de finalidades, conteúdos, predicados e propriedades, compatíveis com o prolongamento para outros níveis de escolaridade e formas de legitimação dos papéis dos indivíduos.

Na sequência da década de 1940, vários documentos legais são expedidos, caracterizando a denominada reforma da educação profissional durante o Estado Novo, dentre os quais se destacam:

- a) Decreto-Lei 4.073 de 30 de janeiro de 1942 - Lei Orgânica do Ensino Industrial - **Loei**;
- b) Decreto-Lei 6.141 de 28 de dezembro de 1943 - Lei Orgânica do Ensino Comercial - **Loec**;
- c) Decreto-Lei 9.613, de 20 de agosto de 1946 - Lei Orgânica do Ensino Agrícola - **Loea**.

Além dos acima citados, podem integrar essa reforma o Decreto-Lei 8.530, de 2 de janeiro de 1946 - Lei Orgânica do Ensino Normal e aqueles referentes à criação do “sistema nacional de aprendizagem”, o chamado “Sistema S”⁵⁰:

A. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai:

- a) Decreto-Lei 4.048, de 22 de janeiro de 1942: criação do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI);

⁵⁰ Atualmente, o chamado Sistema ‘S’ não constitui propriamente um sistema; compõe-se de várias instituições, denominadas serviços nacionais de aprendizagem e serviços sociais ligados a sindicatos empresariais: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac); Serviço Social da Indústria (Sesi); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social de Transporte (Sest); Serviço Nacional de Aprendizagem em Transporte (Senat); Serviço Nacional de Aprendizagem Agrícola (Senar); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop).

b) Decreto-Lei 4.481, de 16 de julho de 1942: dispõe sobre a aprendizagem dos industriários, estabelece deveres dos empregadores e dos aprendizes relativamente a essa aprendizagem e dá outras providências.

c) Decreto Federal 10.009, de 26 de outubro de 1942: regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários;

B. Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Senac:

a) Decreto-Lei 8.621, de 10 de janeiro de 1946: criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências.

b) Decreto-Lei 8.622, de 10 de janeiro de 1946: dispõe sobre a aprendizagem dos comerciários, estabelece deveres dos empregadores e dos trabalhadores menores relativamente a essa aprendizagem e dá outras providências⁵¹.

As leis orgânicas (do ensino industrial, comercial e agrícola) são normas altamente hierarquizadas e descritivas. A Lei Orgânica do Ensino Industrial, de pronto (artigo 2º), apresenta a terminologia:

a) o substantivo "indústria" e o adjetivo "industrial" têm sentido amplo, referindo-se a todas as atividades relativas aos trabalhadores [da indústria e das atividades artesanais, e ainda dos trabalhadores dos transportes, das comunicações e da pesca];

b) os adjetivos "técnico", "industrial" e "artesanal" têm, além de seu sentido amplo, sentido restrito para designar três das modalidades de cursos e de escolas de ensino industrial (BRASIL, 1942b).

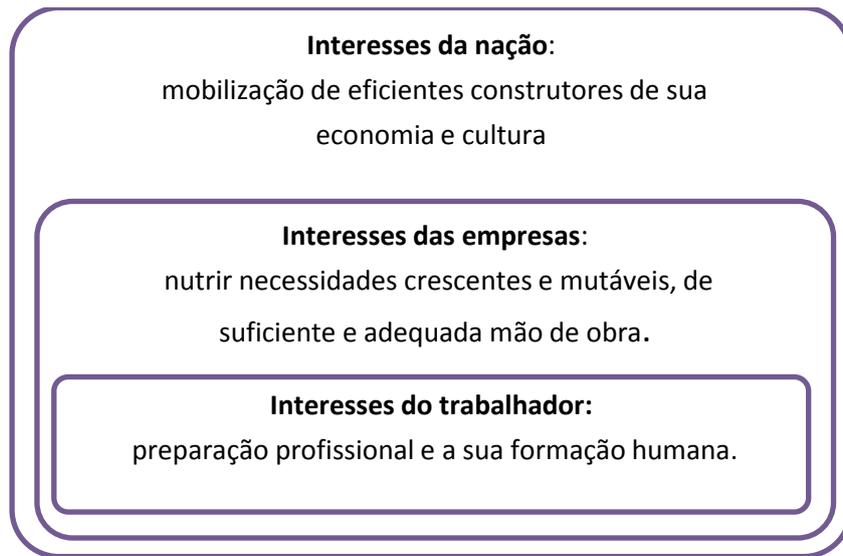
As demais leis orgânicas não exibem essa preocupação com a precisão terminológica; referem-se genericamente à “preparação profissional dos trabalhadores da agricultura” (Decreto-Lei 9.613/1946) ou a “formar profissionais aptos ao exercício de atividades específicas no comércio e bem assim de funções auxiliares de caráter administrativo nos negócios públicos e privados” (Decreto-Lei 6.141/1943). O cuidado com o vocabulário na **Loei** se justifica pela sua abrangência, ao englobar atividades produtivas da indústria de transformação propriamente dita (setor secundário da economia), da exploração direta de recursos naturais (setor primário: pesca) e de alguns serviços (setor terciário: transportes e comunicações).

As leis orgânicas propõem idênticas finalidades para o ensino profissional (industrial, comercial ou agrícola), independente do ramo produtivo. Nesse período, a educação profissional ainda aparece destinada às “classes menos favorecidas”, em continuidade ao

⁵¹ O regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac somente veio a ser aprovado pelo Decreto Federal 61.843, de 5 de dezembro de 1967.

Decreto 7.566/1909. Constitui “o primeiro dever de Estado”, “em matéria de educação”, na perspectiva de mobilizar esses recursos para a construção da economia e da cultura da nação. As empresas demandam “mão de obra” em quantidade “suficiente” e qualificação “adequada” para suprir suas “necessidades crescentes e mutáveis”. Essas finalidades estão indicadas na Figura 2.1.

Figura 2.1 - Finalidades do ensino industrial, comercial e agrícola (1942 a 1946)



Fontes: Decretos-Lei 4073, de 30 de janeiro de 1942; 6.141, de 28 de dezembro de 1943, e 9.613, de 20 de agosto de 1946.

Para identificar os destinatários da educação profissional no período, convém delinear a estrutura e a hierarquização dos diferentes cursos. Neste trabalho, apresenta-se a estrutura da **Loei**, por ser mais detalhada. Os cursos são classificados por “modalidades”, pela forma de oferta, relacionadas ao tipo de escola (técnica, industrial, artesanal e de aprendizagem), em que podem ser desenvolvidos:

- a) Cursos ordinários: cursos industriais, de mestria, artesanais, de aprendizagem (no ensino industrial de 1º ciclo); cursos técnicos e pedagógicos (no ensino industrial de 2º ciclo);
- b) Cursos extraordinários: qualificação ou continuação, aperfeiçoamento, especialização profissional;
- c) Cursos avulsos: divulgação ou ilustração profissional (**Loei**, artigos 6º a 15).

O Quadro 2.2 apresenta todos os cursos previstos na **Loei**, suas finalidades, as exigências de ingresso e, conseqüentemente, os destinatários.

Quadro 2.2 – Finalidade e destinatários dos cursos industriais segundo a Lei Orgânica do Ensino Industrial

Cursos	Finalidades	Destinatários e condições de ingresso⁵²
Cursos industriais	Ensino, de modo completo, de um ofício cujo exercício requeira longa formação profissional.	Idade de doze anos e menor de dezessete anos; ter recebido educação primária conveniente; capacidade física e aptidão mental para os trabalhos escolares que deva realizar; aprovação em exames vestibulares.
Cursos de mestría	Formação profissional necessária ao exercício da função de mestre.	Conclusão de curso industrial correspondente ao curso de mestría que pretende fazer; aprovação em exames vestibulares.
Cursos artesanais	Ensino de um ofício em período de duração reduzida.	Idade de doze anos e suficiente ensino primário.
Cursos de aprendizagem	Ensino metódico de um ofício aos aprendizes dos estabelecimentos industriais, em período variável e sob regime de horário reduzido.	Idade mínima de quatorze anos, conclusão do curso primário ou possuir os conhecimentos mínimos essenciais à preparação profissional; aptidão física e mental, verificada por processo de seleção profissional, para a atividade que pretendam exercer; não sofrer de moléstia contagiosa e ser vacinado contra a varíola.
Cursos técnicos industriais	Ensino de técnicas, próprias ao exercício de funções de caráter específico na indústria.	Conclusão do primeiro ciclo de qualquer ramo de ensino de segundo grau (secundário); capacidade física e aptidão mental para os trabalhos escolares que devam ser realizados; aprovação em exames vestibulares.
Cursos pedagógicos	Formação do pessoal docente e administrativo do ensino industrial nas modalidades: didática do ensino industrial e administração do ensino industrial.	Didática do Ensino Industrial: conclusão dos cursos de mestría, técnico, engenharia ou química industrial; ter trabalhado na indústria durante três anos no mínimo e aprovação em exames vestibulares; Administração do Ensino Industrial: conclusão dos cursos de mestría, técnico, engenharia, ou química industrial; ter trabalhado na indústria durante um ano pelo menos e aprovação em exames vestibulares.
Cursos de continuação	Qualificação profissional.	Jovens e a adultos não diplomados ou habilitados.
Cursos de aperfeiçoamento	Ampliação de conhecimentos e capacidades.	Trabalhadores diplomados ou habilitados em curso de formação profissional de ambos os ciclos, a professores de disciplinas de cultura técnica ou de cultura pedagógica ou a administradores do ensino industrial.
Cursos de especialização profissional	Ensino de uma especialidade definida.	

Fontes: Decretos-Lei 4073/1942, 8.680/1942, 9.183/1946 e 4.481/1942

⁵² As condições para ingresso em alguns cursos foram alteradas pelo Decreto-Lei 8.680/1946 e pelo Decreto-Lei 9.183/1946. O quadro consolida a legislação citada. Condições de ingresso para os cursos de aprendizagem foram estabelecidas pelo Decreto-Lei 4.481/1942, que “dispõe sobre a aprendizagem dos industriários, estabelece deveres dos empregadores e dos aprendizes relativamente a essa aprendizagem” nos cursos mantidos pelo Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (Senai).

A proposta de qualificação nos diferentes níveis da força de trabalho das indústrias da época alcança os diversos graus da hierarquia ocupacional (aprendizes, mestres, artesãos, técnicos etc.) e da formação continuada dos trabalhadores (aperfeiçoamento e especialização). Com as leis orgânicas, a educação profissional pública ultrapassa, na extensão, aos mínimos indicados na Constituição de 1937 e se inscreve em projeto político do governo autoritário de Getúlio Vargas, de formar os trabalhadores necessários e mobilizar esforços para construção da cultura e da economia da nação, conforme explicita nas finalidades.

Há uma clara intenção de disciplinamento da força de trabalho. Para auxiliar o aluno na sua trajetória escolar e profissional, é criado em cada escola industrial e técnica, o serviço de orientação educacional, para buscar, “mediante a aplicação de processos pedagógicos adequados, e em face da personalidade de cada aluno, e de seus problemas, não só a necessária correção e encaminhamento, mas ainda a elevação das qualidades morais”, em consonância com:

a) a necessidade de “ajustar os jovens à sociedade em que vivessem, tornando-os úteis ao seu país e compenetrados de seus deveres morais e sociais, como homens e como trabalhadores” (FONSECA, 1961, v.1, p. 268);

b) a obrigatoriedade constitucional do “ensino cívico” (Loei, artigo 131), e da promoção da “disciplina moral e o adestramento físico [da juventude], de maneira a prepará-la ao cumprimento, dos seus deveres para com a economia e a defesa da Nação” (Loei, artigo 132, *in* BRASIL, 1942b).

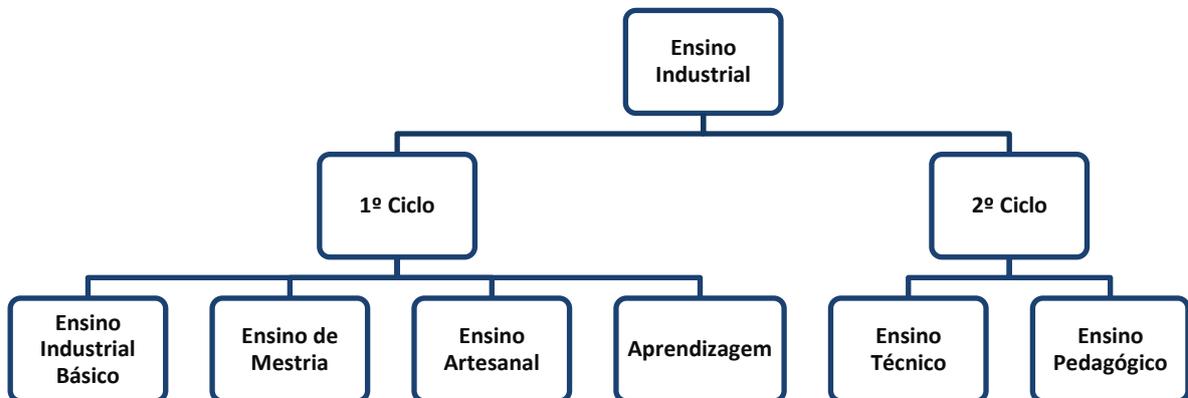
A Figura 2.3 apresenta a organização do ensino industrial classificando os cursos por ciclos. O primeiro ciclo mantém correspondência com o ensino primário e o segundo, com o ensino secundário ou de segundo grau. A classificação em ciclos permite identificar o cotejamento formal dos cursos industriais com o ensino regular, mas mantendo, na prática, certa impermeabilidade na passagem dos primeiros para o último.

Assim, a **Loei** prevê e pretende articulação dos cursos:

a) entre si, “de modo que os alunos possam progredir de um a outro segundo a sua vocação e capacidade”;

b) com o ensino regular: os cursos industriais de 1º ciclo com o ensino primário e os cursos técnicos com o ensino secundário de 1º ciclo, “de modo que se possibilite um recrutamento bem orientado” (artigo 18).

Figura 2.3 - Organização do ensino industrial na Lei Orgânica do Ensino Industrial (1942).



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Decreto-Lei 4.073 de 30 de janeiro de 1942

A progressão de um curso industrial a outro e a articulação com o ensino regular primário e secundário apenas como requisito de ingresso - não para prosseguimento de estudos, exceto para o ensino superior – evidencia a permanência de duas redes distintas de educação, pouco permeáveis, uma destinada à formação do trabalhador – e de seus filhos - mediante educação profissional e outra destinada às elites, de formação acadêmica⁵³. A dualidade da rede permanece apesar do discurso oficial, dos intelectuais e de alguns educadores da época.

A possibilidade de os egressos dos cursos técnicos serem admitidos no ensino superior se restringe à “matrícula em curso diretamente relacionado com o curso técnico concluído”, desde que “verificada a satisfação das condições de preparo, determinadas pela legislação competente” (artigo 18, inciso III da **Loei**). Fonseca elogia essa possibilidade, pois até a Lei Orgânica, o egresso de qualquer curso profissional estava condenado a permanecer na ocupação de sua formação inicial. Para o autor, a **Loei** possibilita uma “verdadeira democratização do ensino” (FONSECA, 1961, v.1, p. 266). Entretanto, tais “condições de preparo, determinadas pela legislação vigente” (Loei, artigo 18, inciso III), são vagarosamente regulamentadas; a equivalência plena do ensino técnico com o curso secundário para prosseguimento de estudos no ensino superior apenas veio a ocorrer com a primeira LDB (Lei

⁵³ Havia a possibilidade de aluno concluinte do curso secundário, aproveitar estudos no ensino técnico: “os portadores de certificados de conclusão de curso colegial, clássico ou científico, poderão ser matriculados na terceira série dos cursos técnicos”, sendo “dispensados do estudo das disciplinas de cultura geral, devendo, para os mesmos, ser organizado currículo especial, visando à integral utilização do tempo escolar no estudo de matérias de cultura técnico” (artigos 1º e 2º do Decreto Federal 50.495, de 13 de julho de 1951).

Federal 4.024/1961)⁵⁴. Nesse interregno, “permitiu-se, em princípio, o acesso a qualquer curso superior; no entanto, devido à exigência de exames complementares ao vestibular, esta equivalência torna-se mais formal do que real” (BRANDÃO, 2009, p. 9).

Esse projeto político de ampliação da educação profissional para atender as demandas quantitativas e qualitativas “de uma mão de obra para as indústrias com nível educacional mais elevado do que o primário, com necessidade de formação com alguma base científico-tecnológica” não consegue determinar nem “a generalização do ensino profissionalizante, nem [abrir] as portas da educação como um todo para a classe trabalhadora” (BRANDÃO, 2009, p. 13).

Alguns elementos da estrutura proposta nas leis orgânicas sobrevivem até os dias atuais: a classificação dos cursos para abranger todas as áreas produtivas; sua hierarquização, e sua vinculação com a estrutura ocupacional; a preocupação da integração com o ensino regular; a associação com um projeto de nação, em geral, conectado ao disciplinamento da força de trabalho, entre outros.

A primeira LDB (Lei Federal 4.024 de 20 de dezembro de 1961) mantém a estrutura da educação profissional, oriunda das leis orgânicas. O ensino profissional agora é denominado “ensino técnico de grau médio” e integra o capítulo referente ao ensino de grau médio (artigos 47 a 51). Mantém a estrutura em dois ciclos (ginasial e colegial) com duração idêntica ao ensino propedêutico e, com este, estabelece equivalência plena, para fins de prosseguimento de estudos. Permanecem os “cursos de aprendizagem, básicos ou técnicos, bem como cursos de artesanato e de mestría” (artigo 50) e a classificação dos cursos técnicos em industriais, comerciais e agrícolas. Reitera a obrigatoriedade de “as empresas industriais e comerciais [...] ministrar, em cooperação, aprendizagem de ofícios e técnicas de trabalho aos menores seus empregados, dentro das normas estabelecidas pelos diferentes sistemas de ensino” (Lei Federal 4024/1961, artigo 51, *in* BRASIL, 1961).

Em 1971, no período autoritário, é aprovada a Lei Federal 5.692, que fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, vigente até a nova LDB de 1996. Sua maior importância para essa pesquisa se consiste em tornar obrigatória a profissionalização do ensino de 2º grau e de transferir parte da educação profissional para o ensino supletivo (atual Educação de Jovens e Adultos – EJA).

⁵⁴ Nesse intervalo, algumas normas promoveram “equivalências parciais progressivas”, dentre as quais as Leis Federais 1.076, de 30 de março de 1950 e Lei 1.821, de 12 de março de 1953 (e o Decreto Federal 34.330, de 21 de outubro de 1953, que a regulamentou).

Ao integrar compulsoriamente o ensino de 2º grau ao ensino técnico, a Lei Federal 5.692/1971 elege, como destinatários da educação profissional técnica, todos os alunos matriculados no ensino de 2º grau, concluintes do ensino de 1º grau, com idade igual ou superior a 14 anos. Dessa forma, a Lei extingue a dualidade formal entre as redes de escolas acadêmicas e aquelas profissionais, nesse nível de ensino.

O artigo 1º da Lei estabelece como finalidade do ensino de 1º e 2º graus “proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, **qualificação para o trabalho** [g.n.] e preparo para o exercício consciente da cidadania”. A relação entre educação e trabalho fica equacionada com base no currículo, composto de “uma parte de educação geral e outra de formação especial”. A “formação especial” visa “o objetivo de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho”, no ensino de 1º grau (Lei Federal 5.692/1971, artigos 5º e 76). No ensino de 2º grau, a regra para “formação especial” é a “habilitação profissional” (Parecer CFE 853/1971), a ser fixada “em consonância com as necessidades do mercado de trabalho local ou regional” (Lei Federal 5.692/1971, artigos 5º e 22).

Nessa Lei, a educação profissional é entendida como “qualificação para o trabalho”, cuja conceituação está exposta no Parecer CFE 45/1972. O conceito comparece em transcrições de trechos do relatório do grupo de trabalho instituído pelo Departamento de Ensino Médio do então Ministério da Educação e Cultura – MEC, destinado a subsidiar o então Conselho Federal de Educação - CFE na aplicação da Lei Federal 5692/1971:

em sentido amplo, ‘compreenderá o processo de preparar o jovem para as ações convenientes ao trabalho produtivo, seja ele de criatividade, de multiplicação de ideias e projetos, de análise e controle, de administração e supervisão ou de execução manual e mecânica, tudo de acordo com as potencialidades e diferenças individuais dos educandos’ [...]. Deverá ser uma ‘forma de experimentação e aplicação dos conhecimentos hauridos nos estudos e na pesquisa das artes, ciências e processos de comunicação’, um ‘método de plantar ciências para colher tecnologia progressiva e de cultivar tecnologia para colher técnicas modificáveis no tempo’ (SÃO PAULO, 1983, p. 156).

A qualificação para o trabalho se distribui nos dois graus de ensino, informa o Parecer:

- a) no 1º grau, inicialmente por intermédio da sondagem de aptidões e posteriormente na iniciação para o trabalho; supletivamente, por intermédio dos cursos de aprendizagem ao nível de uma ou mais das quatro últimas séries, ministrados a alunos de 14 a 18 anos, em complementação da escolarização regular; supletivamente, ainda, por cursos intensivos de qualificação profissional;
- b) no 2º grau, por habilitações profissionais; cursos intensivos de qualificação profissional (SÃO PAULO, 1983, p. 162).

Na interpretação da Lei, o Parecer apresenta uma “hierarquia de títulos” conferidos à “preparação” e “qualificação” para o trabalho nos dois graus de ensino.

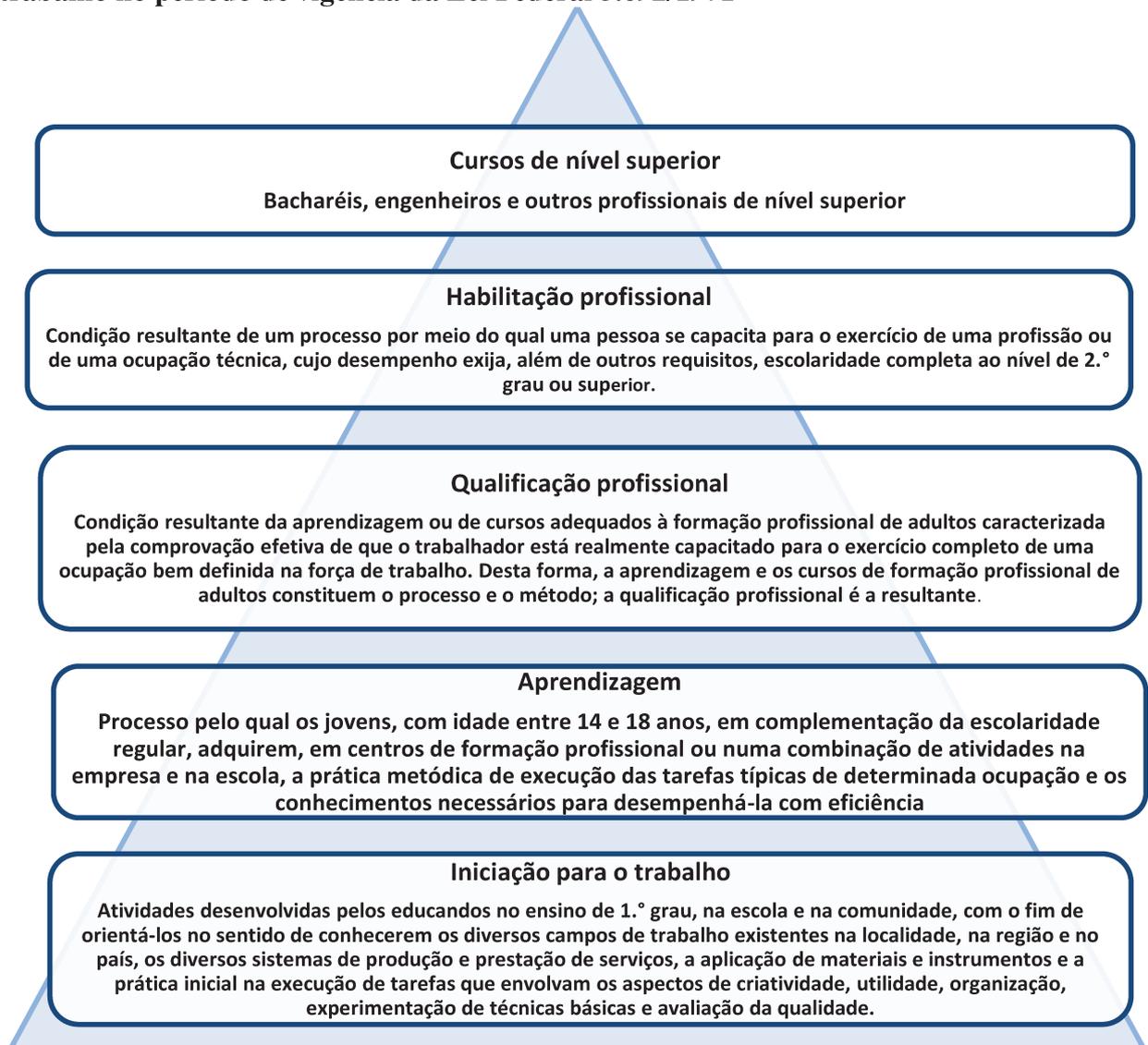
A caracterização dos cursos pressupõe uma estrutura piramidal da força de trabalho, cuja base se assenta em ocupações que exigem menor e o vértice culmina na maior escolaridade e qualificação profissional. A força de trabalho não depende apenas do esforço físico e de algumas habilidades artesanais (adquiridas mediante treinamento em serviço), mas requer conhecimentos e outras habilidades intelectuais e técnicas que o ensino regular pode prover ou suprir. A estrutura ocupacional se assenta em ocupações e postos de trabalho fixos e hierarquizados. A estabilidade da estrutura permite que se organize a oferta de forma mais permanente para os diferentes cursos, adequados ao perfil de escolaridade do trabalhador e a demanda desse mercado de trabalho. A pirâmide representa simultaneamente a hierarquia ocupacional e administrativa, em que as relações de poder concordam com o grau de qualificação (Vide Figura 2.4).

O relator do Parecer CFE 45/1972 defende a ideia de que ciência/técnica/tecnologia são compatíveis e complementares com um humanismo de fundo religioso. Trabalho e formação humana são duas faces da educação integral do jovem; a formação no ensino de 1º e 2º graus (dos 11 aos 18 anos) se realiza no trabalho e na formação pessoal (“auto-realização”)⁵⁵. Argumenta também que a “educação para o futuro” deve ser fundamentada em um processo dinâmico, de aprendizagem contínua ao longo da vida, na qual não há crescimento econômico sem desenvolvimento pessoal⁵⁶. O Parecer reitera que a “formação especial” e a “qualificação para o trabalho” se definem “em consonância com as necessidades do mercado de trabalho local ou regional, à vista de levantamentos periodicamente renovados” (artigo 5º da Lei 5.692/1971).

⁵⁵ O relator do Parecer foi o Padre José Vieira de Vasconcelos. Cita um artigo do então Ministro da Educação, Jarbas Passarinho, no qual defende que a reforma deve “forçar, ao lado da democratização do ensino a preparação para a vida, construída sobre um embasamento de prevalência dos valores espirituais e morais, numa sociedade que, à proporção que mais produz bem-estar, parece mais afastar-se de Deus, gerando o problema possivelmente mais trágico do mundo contemporâneo, que é a materialização do homem”. O relator menciona ainda duas encíclicas papais, *Gaudim et Spes* e *Populorum Progressio*, da qual transcreve um trecho elucidativo para compreender a acepção de trabalho como “princípio educativo”, implícita no Parecer: “é preciso não esquecer o papel positivo da técnica e do trabalho na educação, em seu sentido mais vasto; como lembra ainda a *Populorum Progressio*, o trabalho ‘ao mesmo tempo que disciplina os hábitos, desenvolve o gosto da pesquisa e da invenção, o acolhimento do risco prudente, a audácia nas empresas, a iniciativa generosa e o sentido de responsabilidade. [...] Debruçado sobre a matéria que lhe resiste, o trabalhador imprime-lhe o seu cunho, enquanto para si adquire tenacidade, engenho e espírito de invenção’ [...], autênticas conquistas para a educação, no seu sentido mais completo de formação verdadeiramente integral do jovem” (SÃO PAULO, 1983, p. 149).

⁵⁶ As ideias de educação permanente e de educação para o futuro remetem a Pierre Furter, explicitamente citado no Parecer CFE 45/1972. Ainda, um terceiro argumento provém de um estudo da Unesco, muito difundido na época, *L’éducation dans le monde*, organizado por René Maheu, enquanto Secretário-Geral da entidade. O relatório defende a tese de que a evolução tecnológica em ritmo acelerado requer “faculdades de adaptação” mais desenvolvidas, isto é, pressupõe uma “sólida cultura geral, tanto literária como científica”, o que exige “uma integração dos elementos culturais e técnicos”, a ser cumprida pela escola e pelo sistema de ensino, pela integração entre formação geral e profissional, entre escola e trabalho.

Figura 2.4 - Hierarquia dos cursos de preparação e qualificação para o trabalho no período de vigência da Lei Federal 5.692/1971



Fonte: Elaborado com base no Anexo B – Glossário do Parecer CFE 45/1971.

Parcela da educação profissional na Lei Federal 5.692/1971 está integrada ao ensino supletivo. A nova organização de ensino secundário ambiciona a superação do atraso de escolarização por meio de exames e cursos, ampliando a possibilidade anterior, restrita a provas, admitidos os cursos preparatórios para tal fim. A integração da educação profissional ao ensino regular, mediante a preparação e qualificação para o trabalho, automaticamente, se estende pelos diferentes níveis e modalidades de oferta, especialmente o ensino regular e o supletivo.

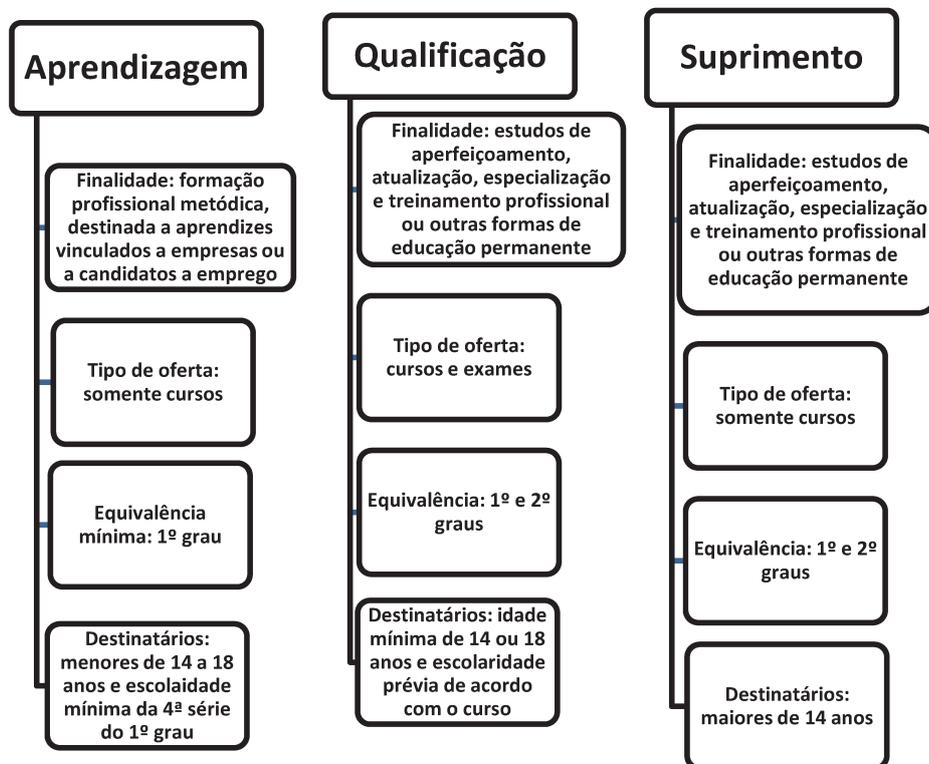
Na Lei Federal 5.692/1971, o ensino supletivo tem por finalidade “a) suprir a escolarização regular para os adolescentes e adultos que não a tenham seguido ou concluído na idade própria” e “b) proporcionar, mediante repetida volta à escola, estudos de aperfeiçoamento

ou atualização para os que tenham seguido o ensino regular no todo ou em parte” (artigo 24). Compreende “desde a iniciação no ensino de ler, escrever e contar e a formação profissional definida em lei específica até o estudo intensivo de disciplinas do ensino regular e a atualização de conhecimentos” (artigo 25), por meio de cursos e exames, regulamentados pelos órgãos normativos de cada sistema de ensino.

O Parecer CFE 699/1972 apresenta para o ensino supletivo quatro “funções”: suplência, aprendizagem, qualificação e suprimento. A função de suplência é a de suprir a escolarização obrigatória daqueles que não conseguiram frequentá-la na idade própria; corresponde ao atual EJA. A suplência pretende remediar a lacuna de escolarização regular, correspondente ao processo formal de escolaridade e aprendizagem de conhecimentos relativos ao currículo escolar da Base Nacional Comum⁵⁷ (SÃO PAULO, 1983, p. 249).

Para nosso estudo, interessam as outras três funções (aprendizagem, qualificação e suprimento), vinculadas à educação profissional, cujas finalidades, tipos de oferta, destinatários e equivalência são descritos nas figuras seguintes.

Figura 2.5- Cursos de qualificação para o trabalho no ensino supletivo (1971-1996)



Fonte: Deliberação CEE/SP 23/1983

⁵⁷ Para fins da suplência, acrescentam-se as disciplinas indicadas no artigo 7º da Lei Federal 5.692/1971: Educação Moral e Cívica, Educação Física, Educação Artística e Programas de Saúde.

A integração entre os cursos de educação profissional e o ensino de 1º e 2º graus já aparece no Parecer CFE 699/1973 e nas normas estaduais do período de vigência da Lei. A Figura 2.5 apresenta a equivalência dos cursos de educação profissional para fins de matrícula e frequência. As figuras 2.6 e 2.7 acrescentam as possibilidades de prosseguimento de estudos, quando o curso de educação profissional estiver integrado ao ensino de 1º ou 2º graus. Neste caso, as normas prescrevem os conteúdos curriculares e o tempo de integralização dos cursos: duração e carga horária mínima. A descrição mostra uma variedade das possibilidades de cursos, vinculados ao ensino supletivo.

Na sequência, estão descritas as principais “funções” e os tipos de cursos disponíveis em cada uma delas. Houve a preocupação de estabelecer, para os cursos de aprendizagem, a equivalência com o ensino regular, em consideração à possibilidade de prosseguimento de estudos.

Quadro 2.6 – Caracterização dos cursos de aprendizagem, segundo a Deliberação CEE/SP 23/1983 no sistema estadual de ensino de São Paulo.

CURSOS DE APRENDIZAGEM	
Destinam-se a menores aprendizes, de 14 a 18 anos, vinculados a empresas, mediante contrato de aprendizagem, atendida a legislação trabalhista e ministrados pelas instituições mantidas pelas empresas e criadas por leis específicas para esse fim (“Sistema S”).	
Aprendizagem I:	Aprendizagem II:
<ul style="list-style-type: none"> • duração variável, de acordo com as ocupações ensinadas, • currículo composto de componentes profissionalizantes, • sem direito ao prosseguimento de estudos. 	<ul style="list-style-type: none"> • duração de 1 a 4 termos (semestres letivos) e ministrado em nível de uma ou mais das quatro últimas séries do ensino de 1.º grau, • currículo integrado pelos conteúdos do Núcleo Comum e específicos da Parte Diversificada, • com direito ao prosseguimento de estudos.

Fonte: Deliberação CEE/SP 23/1983

A descrição dos cursos de aprendizagem mostra a reprodução do modelo de cursos similares, oferecidos pela rede de escolas vinculadas ao Senai e Senac, inspirados nas séries metódicas⁵⁸. O Parecer 699/1972 define a aprendizagem como a “formação metódica do trabalho”, “ministrada pelas empresas a seus empregados de 14 a 18 anos, diretamente ou por meio de instituições que mantenham para esse fim” (SÃO PAULO, 1983, p. 267); a

⁵⁸ Bryan (2001) aponta a introdução das séries metódicas inicialmente, por Roberto Mange, na Escola Profissional de Mecânica criada em anexo ao Liceu de Artes e Ofícios de São Paulo. “A aprendizagem de ofícios mecânicos é organizada por Mange na forma de séries metódicas: o ofício é subdividido em tarefas e estas em operações que são dispostas em ordem crescente de dificuldade para serem ensinadas em conjunto com os conhecimentos técnicos e científicos correlatos. A superioridade do ensino através de Séries Metódicas em relação à aprendizagem durante o exercício do trabalho produtivo, conforme Mange procura demonstrar através de vários experimentos, está na maior rapidez em que a aprendizagem se processa e na possibilidade de habituar o trabalhador na disciplina da indústria” (BRYAN, 2001, p. 5).

qualificação “surge da experiência das instituições de aprendizagem” e “visa efetivamente à profissionalização, sem preocupações com a educação geral” (SÃO PAULO, 1983, p. 250).

Quadro 2.7- Cursos supletivos de qualificação profissional, segundo a Deliberação CEE/SP 23/1983 no sistema estadual de ensino de São Paulo.

Qualificação Profissional (QP)

Qualificação Profissional I (QPI):

em nível de ensino de 1º ou 2º grau, de duração variável e com finalidade de profissionalização, com currículo constituído por componentes profissionalizantes, não dando direito a prosseguimento de estudos.

Qualificação Profissional II (QPII):

em nível de ensino de 1º grau e com o currículo pleno integrado (conteúdos específicos da Parte Diversificada, do Núcleo Comum e do artigo 7.º), com duração de 1 a 4 termos (semestres) e ministrado em nível de uma ou mais das quatro últimas séries do ensino de 1.º grau, dando direito a prosseguimento de estudos.

Qualificação Profissional III (QPIII):

em nível de ensino de 2º grau, destinado à Habilitação Parcial de Técnico, duração mínima de 300 horas, currículo integrado apenas por conteúdos da Parte Diversificada, escolhidos dentre os mínimos de Habilitação Profissional para a formação de Técnico, instituídos pelo Conselho Federal de Educação ou pelo Conselho Estadual de Educação, quando a validade for apenas regional.

Qualificação Profissional IV (QPIV):

em nível de ensino de 2º grau e destinado a Habilitação Profissional Plena, com carga horária mínima de 900 a 1200 horas, com currículo integrado pelos componentes curriculares da Parte Diversificada, que inclui os mínimos da Habilitação Profissional fixados pelo Conselho Federal de Educação ou pelo Conselho Estadual de Educação, quando de âmbito regional.

Fonte: Deliberação CEE/SP 23/1983

Os cursos de Qualificação Profissional II preveem a inclusão de disciplinas do Núcleo Comum e do artigo 7º da Lei Federal 5692/1971, o que habilita seus concluintes a prosseguir estudos no ensino de 2º grau. Na parte de formação especial, há prescrição de carga horária mínima para os cursos de QPIII e QPIV, destinados a formar alunos em habilitações parciais e plenas, respectivamente. Os cursos de qualificação profissional, na forma desenvolvida no sistema de ensino paulista, prenunciam algumas características da organização da educação profissional: a possibilidade de oferta da habilitação profissional técnica desvinculada da formação em nível médio, mas requisito para obtenção do diploma de técnico; a alternativa da organização curricular por módulos⁵⁹. A partir da LDB de 1996, o termo

⁵⁹ O “módulo ocupacional” é entendido como “o conjunto de unidades instrucionais abrangendo tarefas, operações e disciplinas instrumentais, cuja conclusão leva à aquisição de uma competência ou ocupação claramente definida no mercado de trabalho”, cuja conclusão permite “o ingresso do aluno no mercado de trabalho em ocupação compatível com o módulo concluído” (Deliberação CEE/SP 23/83, artigo 21).

“qualificação profissional” adquire nova acepção, englobando os cursos de aprendizagem, parte dos cursos de qualificação profissional e os cursos de suprimento.

Os cursos de suprimento têm a função de “proporcionar, mediante repetida volta à escola, estudos de aperfeiçoamento ou atualização para os que tenham seguido o ensino regular no todo ou em parte” (alínea “b” do artigo 24 da Lei Federal 5692/1971). O suprimento se inscreve nas concepções correntes à época de “reciclagem”, “educação continuada”, “educação permanente”, justificada a partir da “complexidade crescente que assumem as formas de vida e trabalho, impondo mudanças que se operam em rápidas sucessões”, o que exige dos indivíduos, “constante atualização em repetida volta à escola”. Essa escola, entretanto, “não há de ser a tradicional ou mesmo a ‘regular’, na concepção mais dinâmica em que agora se estrutura, porém algo inteiramente **aberto** [g.n.] em que alguns já vislumbram a própria educação do futuro”, defende o Parecer CFE 699/1972 (SÃO PAULO, 1983, p. 249)⁶⁰.

Os cursos de suprimento podem ser livremente organizados pelas instituições, para atender às necessidades individuais ou evidenciadas pelo mercado de trabalho e pelo meio sócio-econômico-cultural.

Quadro 2.8- Cursos supletivos de suprimento (Loei), segundo a Deliberação CEE/SP 23/1983 no sistema estadual de ensino de São Paulo.

Suprimento	Aperfeiçoamento: visa ao aprimoramento cultural, bem como ao desenvolvimento de condições cognitivas psicomotoras e afetivas, relacionadas com as ocupações profissionais.
	Atualização: destina-se ao ajustamento do indivíduo às inovações decorrentes do desenvolvimento cultural, econômico, social, científico e tecnológico.
	Especialização: destina-se ao domínio cultural, científico ou técnico de área delimitada do saber ou de uma profissão ou ocupação.
	Treinamento profissional: visa à preparação da mão-de-obra capaz de atender às necessidades específicas do mercado de trabalho, para o desempenho de ocupações que podem ser aprendidas no próprio local de trabalho, na escola ou pela combinação dos dois sistemas.

Fonte: Deliberação CEE/SP 23/1983

A Lei 5692/1971 admite outra possibilidade da certificação dos cursos de qualificação profissional: por intermédio de exames. O Parecer 699/1971 diferencia na

⁶⁰ O Parecer citado sustenta que o suprimento tendia a ser a “função” mais abrangente, pois se desenvolve “paralelamente a qualquer nível de escolarização regular [...], o suprimento vai do 1º grau à pós-graduação universitária e da formação geral ao aperfeiçoamento profissional, num feliz encontro das ‘duas culturas’ secularmente estanques” (Parecer CFE 699/1971, idem, p. 249), reiterando a intenção de eliminar as barreiras entre ensino regular e formação profissional.

avaliação, para fins de certificação, a “aferição no processo de estudos” da “aferição a posteriori, independente do processo”. Esta última é considerada “característica do ensino supletivo” e “visa captar e avaliar os conhecimentos e experiências do candidato como ele se encontra no momento, sem referência a um processo que já não se leva em conta” (SÃO PAULO, 1983, p. 254-255). A Indicação CEE/SP 9/1983 esclarece que os

exames supletivos representam o primeiro passo do sistema educacional para a adoção sistemática da certificação de conhecimentos e da certificação ocupacional recomendada pela Unesco - Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura e pela OIT – Organização Internacional do Trabalho⁶¹. Eles representam uma alternativa concreta de articulação e de integração entre educação e vida, através dos quais o indivíduo pode, num determinado momento, ter os seus conhecimentos e competências avaliados e certificados, para fins de continuidade de estudos, independentemente do local onde tenha estudado ou tenha adquirido os seus conhecimentos e competências profissionais (SÃO PAULO, 1983, p. 1073).

A certificação ocupacional e de conhecimentos, mediante exames, no período de vigência da Lei Federal 5.692/1971, de certo modo, antecipa o reconhecimento e a certificação de conhecimentos e experiências anteriores, adquiridas fora do sistema formal de ensino, consagrada pelo artigo 41 da LDB de 1996.

Apesar dos propósitos, o ensino de 2º grau se equilibra entre duas funções, com finalidades aparentemente conflitantes: continuidade e terminalidade. O concluinte do curso integrado faz jus a prosseguimento de estudos em nível superior (continuidade). Ao mesmo tempo, a habilitação profissional obtida pela conclusão do curso lhe assegura a qualificação necessária para prover uma ocupação técnica definida no mercado de trabalho (terminalidade). A terminalidade encerra duas intenções – a primeira delas, oculta nos documentos oficiais: aliviar a pressão da demanda e a pressão pelo ensino superior, proveniente dos excedentes dos vestibulares⁶², e – o segundo, um propósito declarado -- assistir à política econômica de formação de técnicos para um projeto de desenvolvimento nacional acelerado. De qualquer modo, a continuidade se mantém inseparável da terminalidade: o prosseguimento de estudos e o diploma de técnico somente poderiam ser obtidos pela conclusão integral de todas as

⁶¹ Em relação à OIT, provavelmente a Indicação se refere à Recomendação nº 150 - Recomendação sobre o Desenvolvimento de Recursos Humanos (1975), que sugere normas e diretrizes gerais para a formação profissional “fixadas ou aprovadas pelo organismo competente, após consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores interessados”, com indicação “dos exames que devam ser aprovados e outros meios de avaliação dos resultados” e dos “certificados que devam expedidos após completar satisfatoriamente os cursos de formação profissional” (OIT, 1975, item 24).

⁶² No contexto dos anos 1970, o problema dos excedentes estava inscrito na questão mais abrangente da quantidade insuficiente de vagas nas universidades para atender ao crescente contingente de egressos de ensino de 2º grau e a demanda reprimida de períodos anteriores. De qualquer modo, a terminalidade do ensino profissionalizante não impediu a continuidade de estudos.

disciplinas do curso, fossem elas relativas ao ensino de 2º grau, fossem de formação profissional (formação especial).

A Constituição Federal de 1988, instituída no regime democrático, formula novas finalidades e responsabilidades na educação. A Constituição estabelece que a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família” e “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua **qualificação para o trabalho**” [g.n.]. Entretanto, o termo “qualificação para o trabalho” é reiterado como finalidade educativa, em continuidade com as prescrições legais anteriores.

Para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal 9394/1996), a educação abrange “os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (artigo 1º). A extensão deste conceito de educação engloba o que, no discurso educacional, se classifica como educação formal, informal ou não formal.

A LDB assinala que a educação profissional poderá ser desenvolvida no ambiente de trabalho (artigo 40) e, por extensão ao que preconiza para a educação em geral, em diferentes instituições sociais, como institutos de pesquisa, família, movimentos sociais, manifestações culturais etc.. O conhecimento adquirido fora da escola “poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos” (artigo 41). Entretanto, a LDB esclarece que se ocupará da regulamentação da educação escolar ou formal, isto é, aquela “que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias” (§ 1º do artigo 1º).

Em seguida, apresentam-se as versões de educação profissional expostas nas duas propostas de reforma: o Decreto Federal 2.208/1997 e o Decreto Federal 5.154/2004⁶³.

O Decreto Federal 2208/1997 foi expedido cerca de 100 dias após a promulgação da LDB de 1996. Propôs como objetivos da educação profissional (artigo 1º):

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;

⁶³ Acrescente-se a Lei Federal 11.708/2008, que incorpora a organização da educação profissional e seu arcabouço teórico, constantes no Decreto 5154/2004, à LDB.

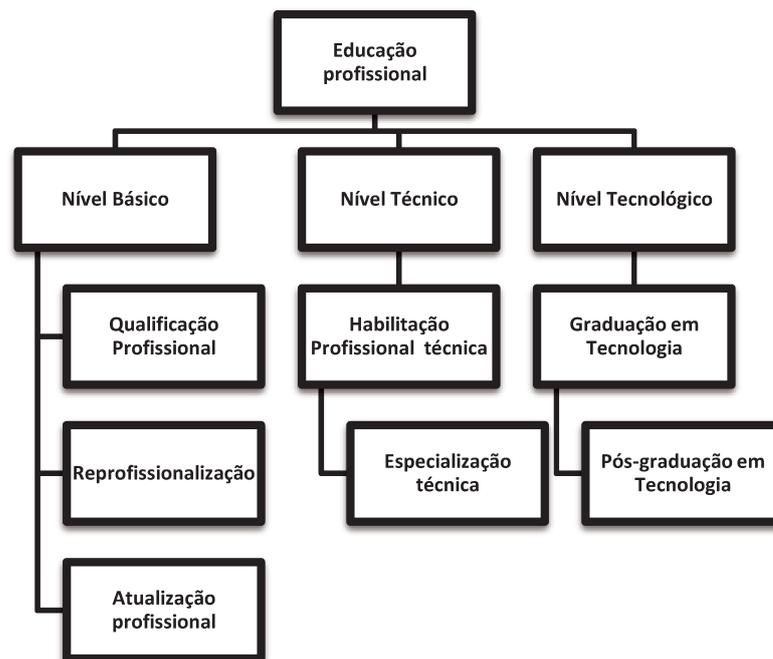
II - proporcionar a formação de profissionais, aptos a exercerem atividades específicas no trabalho, com escolaridade correspondente aos níveis médio, superior e de pós-graduação;

III - especializar, aperfeiçoar e atualizar o trabalhador em seus conhecimentos tecnológicos;

IV - qualificar, reprofissionalizar e atualizar jovens e adultos trabalhadores, com qualquer nível de escolaridade, visando à sua inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho (BRASIL, 1997a).

O Decreto citado assinala que a educação profissional pode ser realizada em “escolas do ensino regular, em instituições especializadas ou nos ambientes de trabalho” (artigo 2º). A Figura 2.9 apresenta os níveis de educação profissional conforme estabelecido no Decreto. Estão incluídos na classificação de educação profissional, os cursos de graduação e pós-graduação em Tecnologia. A modalidade perpassa todos os níveis e etapas da educação regular e supõe uma continuidade de formação, potencialmente paralela ao ensino regular.

Figura 2.9 – Níveis e cursos de educação profissional de acordo com o Decreto Federal 2208/1997.



Fonte: Decreto Federal 2.208/1997, Parecer CNE/CEB 16/1999 e Resolução CNE/CEB 4/1999.

A principal alteração proposta na organização da educação profissional pelo Decreto foi a suspensão da oferta do curso técnico integrado ao ensino médio. O artigo 40 da atual LDB estabelece 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”. O termo “articulação”, empregado no dispositivo, presta-se à ambiguidade. De um lado, recoloca a tensão da permeabilidade ou do dualismo entre

os dois sistemas: o ensino regular acadêmico, de uma parte, e a educação profissional, de outra parte. Assim reacende a questão da equiparação e da equivalência para fins de requisito de ingresso e de prosseguimento de estudos nos cursos regulares⁶⁴.

De outro lado, o Decreto Federal 2208/1997 insere uma mudança no texto da LDB ao afirmar que a “educação profissional de nível técnico terá **organização curricular própria e independente do ensino médio**, [g.n.] podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial⁶⁵ a este” (artigo 5º). A alteração é repassada como um dos “princípios norteadores da educação profissional”, qual “independência e articulação com o ensino médio”, segundo a Resolução CNE/CEB 4/1999 (artigo 3º, inciso I). Como entender que a educação profissional técnica, ao mesmo tempo, se articula e independe do ensino médio? A prescrição da independência dos dois currículos implica em: 1. limitar as formas oferta, restritas à concomitância e à forma sequencial (pós-médio); 2. vedar a oferta na forma integrada, pois somente a independência assegura a identidade própria determinante do currículo de cada curso. Os argumentos para sustentar conformação de oferta e de organização curricular podem ser encontrados no Parecer CNE/CEB 16/1999:

A independência entre o ensino médio e o ensino técnico [...] é vantajosa tanto para o aluno, que terá mais flexibilidade na escolha de seu itinerário de educação profissional, não ficando preso à rigidez de uma habilitação profissional vinculada a um ensino médio de três ou quatro anos, quanto para as instituições de ensino técnico que podem, permanentemente, com maior versatilidade, rever e atualizar os seus currículos. O cidadão que busca uma oportunidade de se qualificar por meio de um curso técnico está, na realidade, em busca do conhecimento para a vida produtiva. Esse conhecimento deve se alicerçar em sólida educação básica que prepare o cidadão para o trabalho com competências mais abrangentes e mais adequadas às demandas de um mercado em constante mutação (Parecer CNE/CEB 16/1999, *in* BRASIL, 1999b, p. 18).

A educação profissional é “considerada como um fator estratégico de competitividade e desenvolvimento humano na nova ordem econômica mundial” e, pela reforma proposta, “passa a ter um estatuto moderno e atual, tanto no que se refere à sua importância para o desenvolvimento econômico e social, quanto na sua relação com os níveis da educação escolar” ao associar “a formação técnica a uma sólida educação básica e apontando para a necessidade de definição clara de diretrizes curriculares, com o objetivo de adequá-las

⁶⁴ O Decreto Federal 2208/1997 pressupunha certa continuidade ao indicar que os cursos técnicos estavam destinados a “alunos matriculados ou egressos do ensino médio” e os cursos de nível tecnológico, a “egressos do ensino médio e técnico” (artigo 3º, incisos II e III).

⁶⁵ A forma concomitante destinava-se a alunos matriculados no ensino médio e a forma sequencial a alunos concluintes da educação básica.

às tendências do mundo do trabalho” (Parecer CNE/CEB 16/1999, *in* BRASIL, 1999b, p. 17). Assim, a articulação pretendida se define pelos conteúdos curriculares da educação básica que servem de apoio para o domínio de conhecimentos técnicos ou das competências profissionais⁶⁶.

Outro “princípio norteador” da educação profissional, o “desenvolvimento de competências para a laborabilidade”, nos permite identificar as relações entre educação e trabalho propostas nessa reforma. A laborabilidade depende do desenvolvimento das competências⁶⁷;

o desenvolvimento de competências profissionais deve proporcionar condições de laborabilidade, de forma que o trabalhador possa manter-se em atividade produtiva e geradora de renda em contextos socioeconômicos cambiantes e instáveis. Traduz-se pela mobilidade entre múltiplas atividades produtivas, imprescindível numa sociedade cada vez mais complexa e dinâmica em suas descobertas e transformações (Parecer CNE/CEB 16/1999, *in* BRASIL, 1999b, p. 33-34).

O Parecer parte do suposto de que está “ultrapassado o modelo de preparação profissional para postos ocupacionais específicos” (p. 26) e identifica o “surgimento de um novo paradigma no mundo do trabalho” (Parecer CNE/CEB 16/1999, *in* BRASIL, 1999b, p. 26-27). Em contraposição ao anterior, o novo paradigma caracteriza-se pela

valorização da competência profissional do trabalhador, o ingresso generalizado da mulher na atividade produtiva, a crescente preponderância do trabalho sobre o emprego formal, a polivalência de funções em contraposição a tarefas repetitivas, a expansão de atividades em comércio e serviços, o uso intensivo de tecnologias digitais aplicadas a todos os campos do trabalho e de técnicas gerenciais que valorizam a participação do trabalhador na solução dos problemas, o trabalho coletivo e partilhado como elemento de qualidade, a redução significativa dos níveis hierárquicos nas empresas, a ênfase na qualidade como peça chave para a competitividade num universo globalizado e a gestão responsável dos recursos naturais (Parecer CNE/CEB 16/1999, *in* BRASIL, 1999b, p. 27).

Para o trabalhador, “num mundo de mutações tecnológicas aceleradas, o conceito e os padrões pelos quais se aquilata a qualidade do resultado do trabalho estão também em constante mutação”. A função da educação profissional é, portanto, ajudar o trabalhador a “adquirir laborabilidade”, “polivalência profissional”; é prepará-lo para “apreender os sinais da reviravolta dos padrões de qualidade e é, inclusive, intuir sua direção”; é constituir em seus alunos

⁶⁶ Na terminologia dos documentos oriundos da reforma, a educação básica fornece as bases científicas necessárias para que o aluno do curso técnico domine as bases tecnológicas e instrumentais, imprescindíveis para desempenho das competências profissionais descritas no perfil de conclusão de sua habilitação profissional.

⁶⁷ De acordo com Shiroma e Campos, “consubstanciado ao conceito de competência, emerge o conceito de empregabilidade, que, articulado à educação básica, tem se constituído num dos eixos orientadores das políticas governamentais de educação profissional” (SHIROMA; CAMPOS, 1997, p.26).

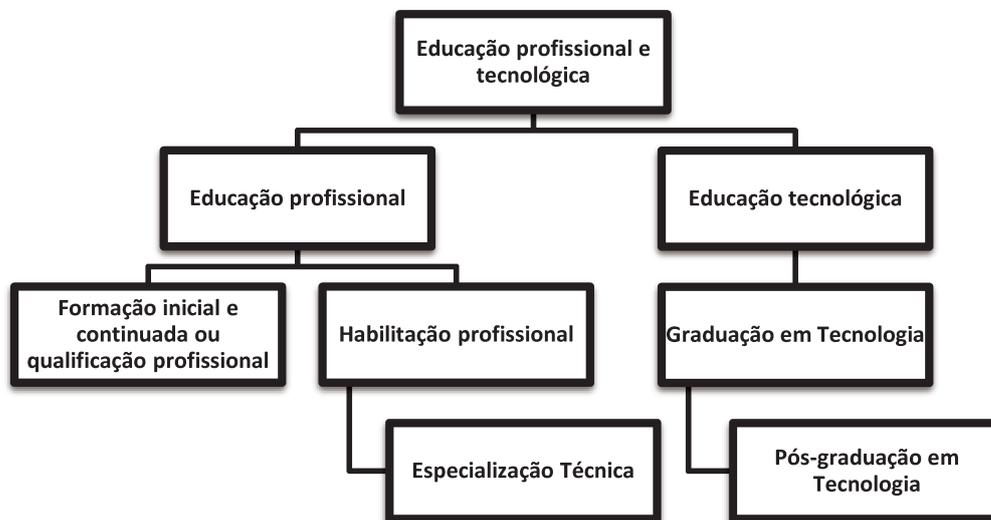
“a dose certa de empreendedorismo, espírito de risco e iniciativa para gerenciar seu próprio percurso no mercado de trabalho” e instalar “valores de mérito, competência e qualidade de resultados para balizar a competição no mercado de trabalho”. O direito ao trabalho, inscrito na Constituição, do qual a educação profissional é agente, “para não ser apenas formal, [...] deve concretizar-se em situações e meios de aprendizagem eficientes, que assegurem a todos a constituição de competências laborais relevantes, num mundo do trabalho cada vez mais competitivo e em permanente mutação” (Parecer CNE/CEB 16/1999, *in* BRASIL, 1999b, p. 26-37). Assim configurada, a educação profissional não deve mais preparar o trabalhador para um posto de trabalho, mas para a “laborabilidade” ou “empregabilidade”, isto é, deve dotá-lo da capacidade de estar preparado para obter ou se manter em um emprego, no mercado de trabalho em constante adaptação. Desta forma, repassa para o trabalhador a responsabilidade de se qualificar para lograr ingressar e permanecer no mercado de trabalho; ainda, se lhe imputa a culpa pela formação inadequada, pela incapacidade profissional, por suas lacunas de escolarização, pela falta de qualificação, enfim, pelo seu desemprego e por sua renda. Institui-se assim, no imaginário da população, a “compreensão de que sua posição social, ou sua não inserção no mercado de trabalho, decorre da sua incapacidade” e, com isso, “retira do Estado a responsabilidade pela situação social na qual vive parte considerável da população brasileira” (OLIVEIRA, 2001, p.34). Na prática, o direito ao trabalho permanece meramente formal, enquanto o Estado se restringe à provisão dos meios (entre os quais a qualificação) e induz à responsabilização do indivíduo para somar competências e, desta forma, garantir a empregabilidade. Segundo Ferretti e Silva Júnior (2000), este é um modelo que “conduz à inequívoca subsunção da esfera educacional à esfera econômica, em processo que aqui se denomina de mercantilização da educação, orientado, no plano simbólico-cultural, pela lógica da competência e pela ideologia da empregabilidade ou laborabilidade” (FERRETTI; SILVA JÚNIOR, 2000, p. 62).

A partir de 2004, o Governo Lula começa a reforma da educação profissional pela edição do Decreto Federal 5.154/2004 e, na sequência, incorpora seus dispositivos à LDB, pela Lei Federal 11.741/2008, além de promover alterações na regulação. Preliminarmente, será necessário indicar que:

1. Todos os artigos (39 a 42) da redação original de 1996, que compunham o capítulo V, “Da educação profissional”, integrantes do Título V, “Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino”, são alterados e substituídos pela nova redação dada pela Lei Federal 11.741, aprovada em 16 de julho de 2008. A nova Lei inclui na LDB uma nova Seção (IV-A) para tratar especificamente da “Educação Profissional Técnica de Nível Médio”, com quatro artigos.

2. A expressão “educação profissional e tecnológica” é cunhada e interposta na LDB a partir das alterações introduzidas pela Lei Federal 11.741/2008⁶⁸. Na versão original aprovada em 1996, a Lei se limitava a indicar genericamente “educação profissional”, sem distinguir os cursos vinculados ao nível da educação básica daqueles atrelados à educação superior. A nova redação da LDB diferencia a educação profissional da educação tecnológica. Em educação tecnológica, inclui os cursos de graduação e pós-graduação em tecnologia, sujeitos à regulamentação segundo diretrizes curriculares próprias (artigo 2º, parágrafo 2º, inciso III e parágrafo 3º).

Figura 2.10 – Organização da educação profissional e tecnológica na atual LDB, na redação dada pela Lei Federal 11.741/2008.



Fonte: Elaborado pelo autor com base na Lei Federal 11.741/2008

A atual redação da LDB classifica como educação profissional os cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional⁶⁹ e de educação profissional técnica de nível médio⁷⁰ (cursos técnicos) e de especialização técnica (Vide Figura 2.10).

⁶⁸ O Decreto Federal 5.154, de 20 de julho de 2004, ainda classifica os cursos de graduação e pós-graduação em tecnologia como educação profissional, conforme estabelece seu artigo 1º: “A educação profissional, prevista no art. 39 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996 [...] será desenvolvida por meio de cursos e programas de: [...] III - educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação”.

⁶⁹ Os cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional não estão sujeitos à regulamentação curricular, em princípio. Atualmente, há exceções de regulação da carga horária mínima dos cursos de qualificação profissional vinculados ao Proeja (Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – Proeja) e Pronatec, conforme Decreto Federal 5.840/2006 e Lei Federal 12.513/2011, respectivamente. O recente Decreto Federal 8268/2014, que altera a redação de alguns dispositivos do Decreto Federal 5154/2004, estabelece que os cursos de “qualificação profissional, inclusive formação inicial e continuada de trabalhadores” serão “organizados por regulamentação do Ministério da Educação em trajetórias de formação que favoreçam a continuidade da formação”.

⁷⁰ A educação profissional técnica de nível médio inclui os cursos de especialização técnica, pós-técnicos. Os cursos estão sujeitos a diretrizes curriculares nacionais expedidas pelo Conselho Nacional de Educação e aprovadas pelo Ministério da Educação. A oferta dos cursos técnicos atualmente é regulada pelo Catálogo Nacional de Cursos Técnicos.

Na organização formal da educação profissional, as principais alterações são a retomada da possibilidade de oferta do curso integrado de ensino médio com o técnico e a proposta de identidade dos cursos de tecnologia, diferenciando-os os da educação profissional. A partir de 2008, a educação profissional, enquanto modalidade de ensino, acompanha o trajeto do ensino regular até o ensino médio. O Quadro 2.11 apresenta as formas de oferta da educação profissional técnica de nível médio, a partir do Decreto Federal 5.154/2004 e da Lei Federal 11.741/2008, que incorpora dispositivos do Decreto à LDB.

Quadro 2.11 – Organização da educação profissional técnica de nível médio na atual LDB, na redação dada pela Lei Federal 11.741/2008.

HABILITAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO	
ARTICULADA	
Integrada	Concomitante
<ul style="list-style-type: none"> • requisito de ingresso: conclusão do ensino fundamental; • matrícula única, na mesma instituição de ensino. 	<ul style="list-style-type: none"> • requisito de ingresso: ingressante ou matriculado no ensino médio; • matrículas distintas para cada curso, na mesma instituição ou em instituições diversas.
SUBSEQUENTE: requisito de ingresso: conclusão do ensino médio.	

Fonte: Lei Federal 11.741/2008.

A retomada da possibilidade da oferta dos cursos técnicos integrados ao ensino médio, entretanto, ressurge com nova fundamentação teórica alicerçada na concepção de trabalho como princípio educativo. O Ministério da Educação promoveu, em julho de 2003, o “Seminário Nacional de Educação Profissional: Concepções, Experiências, Problemas e Propostas”, que contou com representantes de diferentes segmentos: governo federal, instituições de educação profissional (federais, estaduais, “Sistema S”, privadas), empresas, sindicatos, agências financiadoras e outros atores da sociedade civil em geral, vinculados ao tema (BRASIL, 2003).

Os autores⁷¹ do documento defendem a necessidade da “deflagração de um novo ciclo de desenvolvimento do país, que traga o crescimento econômico, o desenvolvimento

⁷¹ O Seminário Nacional de Educação Profissional foi promovido pela Secretaria de Educação Média e Tecnológica e pelo Programa de Expansão da Educação Profissional, do Ministério da Educação - Proep. Assinam a apresentação do documento: Antônio Ibañez Ruiz, Secretário de Educação Média e Tecnológica; Ivone Maria Elias Moreyra, Diretora de Educação Profissional; Aldo Silva Arantes, Diretor-Executivo do Proep; Marise Nogueira Ramos, Diretora de Ensino Médio e Lucilia Regina de Souza Machado, Gerente Técnico-Pedagógica do Proep. A apresentação dos Anais do Seminário está disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/semina_ept03_anais.pdf, e os Anais completos em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/texto/me002266.pdf>, ambos acessados em 10 de julho de 2015.

científico e tecnológico, a autonomia nacional, a socialização da renda, do saber e da cultura e a justiça social”, que priorize “a geração de empregos, trabalho e renda, ao lado de outras políticas que promovam a desconcentração do crescimento econômico, as transformações na estrutura fundiária e a superação dos obstáculos à realização humana, à participação social, econômica e política”. Nesse contexto, “a educação profissional é, por definição, uma política pública, de interesse do Estado, que deve ser implementada em firme articulação com outras políticas públicas” e que “vai muito além da expansão das oportunidades de vagas oferecidas nos diversos tipos de cursos que a integram”. Para a política pública de educação profissional e tecnológica a ser praticada, importa “visar os interesses públicos e não os clientelísticos e corporativos”, “ser efetivamente democrática”, encerrar “qualidade definida pela função de emancipação social”, colaborar com “a expansão das diversas potencialidades dos indivíduos e para o desenvolvimento nacional” e “suportar a interlocução com as instâncias de controle social” (BRASIL, 2003, p. 6-7). Na organização escolar da educação profissional e tecnológica,

o princípio unitário e educativo do trabalho e o conceito de mundo do trabalho, com toda a sua preciosa gama de elementos materiais e culturais, constituem matrizes fundamentais dos currículos, métodos e práticas pedagógicas, os quais contribuem para a superação dos limites estreitos do enfoque economicista, preso à proposta que impõe à educação profissional a função do mero ajuste da força de trabalho às remandas do aparelho produtivo (BRASIL, 2003, p. 6).

O princípio e suas consequências são repassados, de maneira atenuada⁷², para a redação do Decreto Federal 5.154/2004 e para as diretrizes curriculares da educação básica (2010)⁷³, do ensino médio (2011)⁷⁴ e da educação profissional técnica de nível médio⁷⁵, entre outras. Segundo o Parecer CNE/CEB 5/2011, que trata das diretrizes curriculares para o ensino médio,

a concepção do trabalho como princípio educativo é a base para a organização e desenvolvimento curricular em seus objetivos, conteúdos e métodos.

⁷² Para Frigotto, Ciavatta e Ramos, “o conteúdo final do Decreto n. 5.154/04 [...] sinaliza a persistência de forças conservadoras no manejo do poder de manutenção de seus interesses. Mas também pode revelar a timidez política do Governo na direção de um projeto nacional de desenvolvimento popular e de massa, cujo corte exige reformas estruturais concomitantes, como sinaliza Márcio Pochman, insistentemente, com políticas distributivas e emancipatórias” (FRIGOTTO *et alii*, 2005, p. 21).

⁷³ A Resolução CNE/CEB 4/2010 elege, como um dos princípios da educação básica, a “vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais” (artigo 4º, inciso XI). A “articulação da educação escolar com o mundo do trabalho e a prática social” constituiu uma das ideias-força na elaboração das diretrizes curriculares para a educação básica (Vide Parecer CNE/CEB 7/2010, *in* BRASIL, 2010b, p. 3). A “orientação para o trabalho” é um dos elementos constitutivos da organização curricular da educação básica (Resolução CNE/CEB 4/2010, artigo 13, parágrafo 1º), consoante o estabelecido no artigo 27 da LDB (inciso III).

⁷⁴ Vide Parecer CNE/CEB 5/2011 e Resolução CNE/CEB 2/2012, respectivamente, que trata e define as diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio.

⁷⁵ Vide Parecer CNE/CEB 11/2012 e Resolução CNE/CEB 6/2012, que dispõe e define, respectivamente, as diretrizes curriculares nacionais para a educação profissional de nível médio.

Considerar o trabalho como princípio educativo equivale a dizer que o ser humano é produtor de sua realidade e, por isto, dela se apropria e pode transformá-la. Equivale a dizer, ainda, que é sujeito de sua história e de sua realidade. Em síntese, o trabalho é a primeira mediação entre o homem e a realidade material e social. O trabalho também se constitui como prática econômica porque garante a existência, produzindo riquezas e satisfazendo necessidades. Na base da construção de um projeto de formação está a compreensão do trabalho no seu duplo sentido – ontológico e histórico (Parecer CNE/CEB 5/2011, *in* BRASIL, 2011c, p. 21)⁷⁶.

A articulação entre a educação profissional e o ensino regular (educação básica) é vista sob a perspectiva da “escola unitária”, que deve colaborar para a “superação da estrutura social desigual da sociedade brasileira mediante a reorganização do sistema educacional” e “da concepção que separa a educação geral, propedêutica, da específica e profissionalizante, a primeira destinada aos ricos, e a segunda, aos pobres”. Nessa perspectiva “a educação profissional, garantida aos trabalhadores como um direito, não pode ser entendida como substitutiva da educação básica” (BRASIL, 2003, p.18). Na perspectiva do direito subjetivo à educação profissional, sua função é de formar o trabalhador enquanto cidadão e não as empresas; assim, a articulação entre educação profissional e mercado de trabalho não é imediata.

A articulação entre os níveis e modalidades de ensino já fora apresentada como uma das ideias-força quando da elaboração das diretrizes curriculares nacionais para a educação básica (Parecer CNE/CEB 7/2010, *in* BRASIL, 2010b, p. 3), associada a dois outros princípios: organicidade⁷⁷ e sequencialidade⁷⁸. Na concepção de que a educação visa a “formação humana de sujeitos concretos, que vivem em determinado meio ambiente, contexto histórico e sociocultural, com suas condições físicas, emocionais e intelectuais” (Parecer CNE/CEB

⁷⁶ Essa concepção do trabalho como princípio educativo do Parecer CNE/CEB 5/2011 (BRASIL, 2011c, p. 21) é transcrita para o Parecer CNE/CEB 11/2012 (BRASIL, 2012c, p. 16).

⁷⁷ O princípio de organicidade enfoca a singularidade e as inter-relações das funções de cada fase e modalidade educacional, associadas ao conceito de sistema de educação. “Atende-se à dimensão orgânica quando são observadas as especificidades e as diferenças de cada uma das três etapas de escolarização da Educação Básica e das fases que as compõem, sem perda do que lhes é comum: as semelhanças, as identidades inerentes à condição humana em suas determinações históricas e não apenas do ponto de vista da qualidade da sua estrutura e organização. Cada etapa do processo de escolarização constitui-se em unidade, que se articula organicamente com as demais de maneira complexa e intrincada, permanecendo todas elas, em suas diferentes modalidades, individualizadas, ao longo do percurso do escolar, apesar das mudanças por que passam por força da singularidade de cada uma, bem assim a dos sujeitos que lhes dão vida” (Parecer CNE/CEB 7/2010, *in* BRASIL, 2010b, p. 14).

⁷⁸ O princípio da sequencialidade postula articular os níveis e modalidades em um sistema de ensino, sem a ocorrência de lacunas e solução de continuidade para fins de acesso e prosseguimento. “Atende-se à dimensão sequencial quando os processos educativos acompanham as exigências de aprendizagem definidas em cada etapa da trajetória escolar da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio), até a Educação Superior. São processos educativos que, embora se constituam em diferentes e insubstituíveis momentos da vida dos estudantes, inscritos em tempos e espaços educativos próprios a cada etapa do desenvolvimento humano, inscrevem-se em trajetória que deve ser contínua e progressiva” (Parecer CNE/CEB 7/2010, *in* BRASIL, 2010b, p. 14).

7/2010, *in* BRASIL, 2010b, p.5), a articulação pretendida mira outras finalidades sociais, como a elevação do nível de escolaridade do trabalhador (quando integrada à educação básica na modalidade EJA ou quando vinculada à educação indígena ou quilombola, por exemplo) e como o atendimento a demandas decorrentes da diversidade de necessidades da classe trabalhadora (a exemplo da sua possível associação à EaD -- para atender aqueles que têm dificuldades de frequentar regularmente a escola presencial, seja pelo tempo disponível, seja pela distância da escola).

Para finalizar, retoma-se a questão da apropriação de experiências adquiridas fora do âmbito escolar: como a escola profissional, enquanto território da educação formal, se apropria dos conhecimentos e experiências profissionais adquiridos na educação informal ou não formal? Como legitimar os conhecimentos e experiências aprendidos pelos trabalhadores em circunstâncias extraescolares? A escola pode reconhecer ou validar quaisquer conhecimentos ou experiências obtidas fora dela, tanto para fins de prosseguimento de estudos, como para a finalidade de certificação. A seguir, resgata-se brevemente a trajetória das certificações desde 1971.

Conforme indicado anteriormente, a validação de conhecimentos e experiências profissionais, exclusivamente para fins de certificação, poderia ocorrer mediante exames, no âmbito do ensino supletivo, na vigência da Lei Federal 5692/1971. A Deliberação CEE/SP 11/1974, estabelece que os exames supletivos de habilitação profissional são “destinados a candidatos maiores de 21 anos que, comprovadamente, exerçam ou tenham exercido, em empresas ou instituições, ou como trabalhadores autônomos, pelo prazo mínimo de 3 anos, em funções relacionadas com uma das modalidades de técnico” (artigo 1º)⁷⁹. Para fins de prosseguimento, embora possa ser realizado pela escola – desde que previsto no regimento escolar --, o aproveitamento se restringe à “substituição de uma disciplina, área de estudo ou atividade por outra a que se atribua idêntico ou equivalente valor formativo, excluídas as que resultem do núcleo comum e dos mínimos fixados para as habilitações profissionais”, conforme artigo 12 (SÃO PAULO, 1983, p. 898-900).

A LDB de 1996 estabelece, em seu artigo 41, que “o conhecimento adquirido na educação profissional e tecnológica, inclusive no trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos”.

⁷⁹ Cabia à Secretaria Estadual de Educação credenciar estabelecimentos oficiais para realização dos exames unificados (artigo 4º), “organizar, superintender, coordenar, fiscalizar e avaliar o respectivo processo” (artigo 3º) e divulgar os nomes dos candidatos habilitados (artigo 14) [SÃO PAULO, 1983, p. 898-900].

O Decreto Federal 2.208/1997 explicita a possibilidade de “aproveitamento de estudos de disciplinas ou módulos cursados em uma habilitação específica para obtenção de habilitação diversa” (artigo 8º, parágrafo 2º) e a oportunidade de obter, “através de exames, certificação de competência, para fins de dispensa de disciplinas ou módulos em cursos de habilitação do ensino técnico” (artigo 11). A especificação das possibilidades está mais bem detalhada e ampliada na Resolução CNE/CEB 4/1999:

Art. 11. A escola poderá aproveitar conhecimentos e experiências anteriores, desde que diretamente relacionados com o perfil profissional de conclusão da respectiva qualificação ou habilitação profissional, adquiridos:

I - no ensino médio;

II - em qualificações profissionais e etapas ou módulos de nível técnico concluídos em outros cursos;

III - em cursos de educação profissional de nível básico, mediante avaliação do aluno;

IV - no trabalho ou por outros meios informais, mediante avaliação do aluno;

V - e reconhecidos em processos formais de certificação profissional (BRASIL, 1999a).

Na regulação decorrente das mudanças estabelecidas pelo Decreto Federal 5.154/2004 e Lei Federal 11.741/2008, a “validação e aproveitamento de saberes profissionais desenvolvidos em experiências de trabalho ou de estudos formais e não formais” constitui uma “forma de valorização da experiência extraescolar dos educandos, objetivando a continuidade de estudos segundo itinerários formativos coerentes com os históricos profissionais dos cidadãos”. As referências para a validação são os “saberes profissionais desenvolvidos pelos estudantes em seu itinerário profissional e de vida” e sua compatibilização com “o correspondente perfil profissional de conclusão do respectivo curso técnico de nível médio”. Os sistemas de ensino devem “oferecer oportunidades de complementação de estudos, visando a suprir eventuais insuficiências formativas constatadas na avaliação” (Resolução CNE/CEB 6/2012, artigo 35, *in* BRASIL, 2012b). O reconhecimento e seu aproveitamento acadêmico, segundo a lógica dos itinerários formativos, pressupõem formalmente uma avaliação diagnóstica dos “saberes e as experiências incorporados pelo trabalhador. O trabalhador tem o seu próprio saber sobre a tecnologia e seu processo de produção”. Mediante avaliação, reconhecimento e certificação, “os saberes do trabalhador são igualmente valorizados, pois, também experiências, conhecimentos e habilidades desenvolvidas no trabalho, podem ser aproveitados” (Parecer CNE/CEB 11/2012, *in* BRASIL, 2012c, p. 35-36).

Para prosseguimento de estudos, a escola pode promover o aproveitamento de conhecimentos e experiências anteriores, desde que “diretamente relacionados com o perfil profissional de conclusão da respectiva qualificação ou habilitação profissional”, adquiridos em

curso, etapas ou módulos de curso de educação profissional técnica de nível médio ou de formação inicial e continuada; “no trabalho, por outros meios informais ou até mesmo em cursos superiores de graduação, mediante avaliação do estudante” e “por reconhecimento, em processos formais de certificação profissional, realizado em instituição devidamente credenciada pelo órgão normativo do respectivo sistema de ensino ou no âmbito de sistemas nacionais de certificação profissional” (Resolução CNE/CEB 6/2012, artigo 36, *in* BRASIL, 2012b)⁸⁰.

A segunda forma de validação ou apropriação é feita mediante a avaliação e certificação de competências, conducente à certificação de conclusão de estudos. A certificação profissional é entendida como a

avaliação do itinerário profissional e de vida do estudante, visando ao seu aproveitamento para prosseguimento de estudos ou ao reconhecimento para fins de certificação para exercício profissional, de estudos não formais e experiência no trabalho, bem como de orientação para continuidade de estudos, segundo itinerários formativos coerentes com os históricos profissionais dos cidadãos, para valorização da experiência extraescolar. (Resolução CNE/CEB 6/2012, artigo 37, parágrafo 2º, *in* BRASIL, 2012b).

A avaliação e certificação, para fins de exercício profissional, podem ser realizadas por instituição educacional previamente credenciada. No âmbito do sistema federal de ensino, é instituída a Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada (Rede Certific), com regulação e metodologia constitutivas para o processo formal de reconhecimento e certificação de saberes profissionais⁸¹. No sistema de ensino do Estado de São Paulo, a certificação profissional, mediante avaliação de competências e expedição do diploma do respectivo diploma está regulamentada pela Deliberação CEE 107/2011, que credencia algumas

⁸⁰ O artigo 36 da Resolução CNE/CEB, no inciso II, permite que sejam aproveitados estudos decorrentes de “cursos destinados à formação inicial e continuada ou qualificação profissional de, no mínimo, 160 horas de duração, mediante avaliação do estudante”, provavelmente por referência à prescrição da carga horária mínima estabelecida para sua oferta no Proeja (Vide artigo 3º do Decreto Federal 5.840/2006) e no Pronatec (Vide parágrafo 1º do artigo 5º da Lei Federal 12.513/2011). Para esta finalidade – o aproveitamento para fins de prosseguimento de estudos ou de certificação – a exigência da carga horária mínima é inócua, pois os cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional com carga horária inferior a 160 horas podem ser aproveitados com base no inciso III do mesmo artigo: “em outros cursos de Educação Profissional e Tecnológica, inclusive no trabalho, por outros meios informais ou até mesmo em cursos superiores de graduação, mediante avaliação do estudante”.

⁸¹ A Rede Certific foi instituída pela Portaria Interministerial nº 1.082/2009, do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e Emprego, com base no artigo 41 da LDB, no § 2º do art. 2º da Lei nº 11.892/2008 (que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia), nos Pareceres CNE/CEB 16/1999 (este posteriormente substituído pelo Parecer CNE/CEB 11/2012) e 40/2004. No sistema paulista de ensino, a avaliação e reconhecimento de competências profissionais para fins de certificação estão regulamentados pela Indicação CEE 98/2010.

redes escolares de educação profissional para avaliação dos interessados e expedição dos diplomas⁸².

A legislação emprega o acervo de conhecimentos e de atividades institucionalizados e legitimados, ao mesmo tempo em que constitui instrumento de controle das condutas dos membros da coletividade. A análise dos diferentes significados de educação profissional, sistematizada na legislação educacional brasileira, permite seguir a historicidade das diferentes institucionalidades a que foi submetido o conceito. As diferenças semânticas desvelam a institucionalização de diferentes concepções e sua vinculação às necessidades sociais de qualificação para o trabalho em cada período histórico. As distinções e categorias explicativas das práticas educativas não são “termos neutros e descritivos: a amálgama de ações e de práticas discursivas se interpreta como um tipo particular de conhecimento historicamente elaborado no qual se inscrevem certas formas de atuar, sentir, falar e ver o mundo” (POPKEWITZ, 1994, p. 104).

A formalização de significados se presta à função normativa e à sua apropriação pela escola, enquanto agência de controle e legitimadora do conhecimento transmitido e da atividade profissional que será exercida. A análise promove ainda a possibilidade de identificar o aparecimento de “subuniversos” institucionais de significação, decorrentes do crescimento da divisão social do trabalho (BERGER; LUCKMANN, 2014, p. 113). Ao longo da trajetória estudada, o alargamento da intensão e extensão lógica dos conceitos é, também, construção social. A ampliação dos conteúdos da educação profissional multiplica os papéis institucionais (diversificação e aumento dos agentes profissionais), demanda a tipificação e a “rotinização” das atividades e condutas e engendra a diversificação de formas de aprendizado e de suas instâncias (níveis de ensino). A segmentação dos conteúdos e a proliferação dos papéis se coaduna, ao mesmo tempo, com determinada divisão técnica e com a divisão social do trabalho, explicitada pela separação entre educação profissional e educação propedêutica e pela hierarquização das ocupações apropriada pela escola.

A análise lógica, as descrições apresentadas por dicionários e glossários nacionais e internacionais e as diferentes acepções encontradas na legislação educacional brasileira designam a polissemia do conceito de educação profissional. Enquanto conceito, está historicamente condicionada como construção social. O conceito de educação profissional se refina em sua trajetória histórica para superar a simples transmissão de técnicas operacionais

⁸² O Ceeteps está credenciado para avaliação de competências e expedição dos respectivos diplomas (vide artigo 5º da Deliberação CEE/SP 107/2011, in SÃO PAULO, 2011b).

de trabalho, para ampliar e se adequar ao crescente movimento da divisão do trabalho, para absorver novas institucionalidades do processo de trabalho e de produção, veiculado pela globalização econômica, entre outras conversões. A proposta de uma definição-síntese, certamente, limita a riqueza da sua construção e restringe seus usos potenciais. De qualquer forma, a acepção polissêmica atual de educação profissional, não obstante indistinta, proporciona a vantagem do aprofundamento conceitual oriundo da literatura educacional e do seu uso nas políticas públicas.

Quando abordada no contexto do ciclo de políticas, nesta pesquisa, a educação profissional está conotada e denotada pelo seu emprego na legislação coetânea vigente, para conciliar com sua definição na agenda pública. Assim, após a alteração da LDB em 2008, a educação profissional abrange cursos técnicos e de especialização técnica e cursos de qualificação profissional ou de formação inicial ou continuada. Entretanto, convém advertir, ao separar a educação profissional da educação tecnológica, a legislação vigente mais acentua a dualidade histórica dos sistemas do que lhe confere identidade.

Nesta pesquisa, ainda, o termo “educação profissional” se aplica à diversidade de ações destinadas a prover as condições de trabalho e sobrevivência do cidadão no contexto das relações de produção em cada momento histórico. Neste sentido se aproxima da generalidade da noção de qualificação profissional, ao englobar conceitos desde a formação necessária para o exercício de uma função ou ocupação técnica até o desenvolvimento de qualidades pessoais e sociais requeridas pelo *ethos* de determinados grupos profissionais.

3. A formação da agenda política: a educação profissional como problema

3.1. Antecedentes da formação da agenda e as janelas políticas

Conforme adiantamos na Introdução, na literatura do ciclo de políticas (*policy cycle*), o processo de elaboração de políticas públicas apresenta esquematicamente cinco fases ou momentos: 1- identificação de problemas; 2- conformação da agenda; 3- formulação de políticas; 4- implementação e 5- avaliação da política.

Muitos autores juntam em um mesmo momento a identificação de problemas e conformação da agenda⁸³. A distinção se justifica porquanto a identificação do problema constitui, “de fato, um dos principais focos dos estudos de Análise de Política (*Policy Analysis*), uma vez que é aquele no qual se podem observar com maior clareza assimetrias de poder, tensões entre agendas e conflitos encobertos ou latentes” (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 128). Na base desse argumento está a afirmação de Oszlak de que a essência do Estado no sistema capitalista não apresenta mudanças significativas; para acomodar as novas exigências do capital, altera-se a agenda de políticas públicas do Estado, os atores, suas estratégias e ações e os resultados das *politics*. “O papel do Estado em cada momento histórico poderia ser concebido como uma expressão político-ideológica desta agenda vigente” (OSZLAK, 1997, p.7-8).

Subirats (2006) critica o “objetivismo” de certos analistas, para os quais a definição do problema é uma questão quase irrelevante na análise de políticas, pois consideram que o problema a ser resolvido nos é dado imediatamente pelas condições objetivas e pelos fatos tal como eles aparecem. Segundo o autor,

os problemas não estão “ali fora”. Não existem problemas “objetivos”. Devemos “construir”, estruturar nossa própria (do analista) definição do problema para apresentar e resolver. [...] Os problemas são artificiais, no sentido em que respondem a uma decisão voluntária de que existam e se resolvem. Os problemas, assim, não têm vida própria à margem dos indivíduos ou grupos que os definem. (SUBIRATS, 2006, p. 200-201).

Oszlak (2007) se refere a uma abrangente “agenda social problemática”, constituída a partir da forma com que a sociedade se mobiliza para enfrentar e resolver os problemas decorrentes da sua sobrevivência e convivência pacífica entre os indivíduos⁸⁴. Em qualquer

⁸³ Vide, por exemplo, VIANA, 1996.

⁸⁴ O autor define essa “agenda social problemática” como o “o conjunto de necessidades e demandas feitas por determinados atores sociais, adotando decisões e promovendo ações tendentes a satisfazê-las” (OSZLAK, 2007, p. 1).

sociedade, observa-se um esquema de divisão do trabalho, pelo qual essa agenda social é atendida por atores diferentes:

- a) pelas organizações estatais em diferentes níveis e jurisdições;
- b) pelos provedores do mercado (iniciativa privada), mediante a oferta de bens e serviços aos seus clientes;
- c) pelas organizações da sociedade civil, com a prestação de serviços variados vinculados à cidadania e
- d) pelas redes sociais solidárias que se encarregam de resolver determinados problemas sociais que os outros atores negligenciam.

Kingdon (2006a) distingue três tipos principais de agendas: sistêmica ou não governamental, governamental e de decisão⁸⁵. Um problema pode passar da agenda sistêmica para a governamental quando há eventos dramáticos ou crises, influência de indicadores ou *feedback* ou acumulação de informações e experiências governamentais. A agenda governamental é formada por questões que despertam a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. Apenas algumas das questões da agenda governamental são consideradas para a ação política, em determinado momento, dada a quantidade e a complexidade das demandas. As questões da agenda governamental finalizadas para uma decisão ativa dos políticos, aptas a se tornarem políticas (*policy*), compõem a agenda decisional. Há, ainda, agendas especializadas, setoriais, específicas de setores, instâncias ou níveis de governo (CAPELLA, 2005, p. 4; VIANA, 1996, p. 7-8).

O papel do Estado é entendido, em sua origem e função, como responsável por resolver os problemas que as relações entre os indivíduos privados provocam ou que são incapazes de resolver. O âmbito do interesse e responsabilidade dos particulares e o âmbito do interesse e responsabilidade do Estado estão em contínua definição e ajuste, ora se estendendo, ora se restringindo (AGUILAR VILLANUEVA, 2003, p. 23).

Kingdon (2006a) aponta a relevância do impacto de “*un idea whose time has come*” (uma ideia que atingiu seu momento). A força da ideia e a mobilização que ela provoca atraem diferentes atores.

O que faz com que as pessoas, dentro e ao redor do governo, se dediquem, em um dado momento, a um tema e não a outro? [...] Por que pessoas importantes dedicam sua atenção a um assunto e não a outro, como suas agendas mudam com o tempo, e como eles filtram suas escolhas a partir de um amplo repertório de alternativas? (KINGDON, 2006a, p. 219).

⁸⁵ A agenda sistêmica corresponde à “agenda problemática” de Oszlak (2007).

Diante do conjunto de temas ou problemas, os governantes escolhem aqueles para os quais devem dedicar sua atenção e ação. Nas palavras de Aguilar Villanueva, “nem todas as questões se tornam públicas e nem todas as questões públicas se tornam questões que devem ser objeto da ação governamental, da ‘agenda’ de governo” (AGUILAR VILLANUEVA, 1993, p. 24). Ao estabelecer a agenda, o conjunto de temas possíveis é reduzido a um conjunto menor, no qual, de fato, se concentra a atenção. Importa compreender não apenas sua forma de composição, mas também porque e como a agenda se altera.

Para Kingdon, a agenda⁸⁶ é a “lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte de autoridades governamentais como de pessoas de fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades” (KINGDON, 2006a, p. 222). Com base na literatura de análise de políticas públicas, Aguilar Villanueva define agenda como o “conjunto de problemas, demandas, questões, assuntos, que os governantes selecionaram e ordenaram como objetos de sua ação e, mais propriamente, como objetos sobre os quais decidiram que devem atuar ou que consideraram que devem atuar” (AGUILAR VILLANUEVA, 1993, p. 29). A atenção e importância despertada pela questão, a definição do problema, a análise das alternativas de solução são elementos determinantes para o processo de introdução do problema na agenda.

Serafim e Dias (2012) entendem que a agenda é o “espaço problemático” da sociedade. Quando introduzida na agenda, a questão é tratada como possível e/ou passível de política pública. Os autores advertem que “a identificação do problema e a construção da agenda envolvem valores e interesses, estão condicionadas a elementos ideológicos e a projetos políticos e refletem as relações de poder entre os atores sociais envolvidos” (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 123).

Kingdon diferencia uma situação percebida como problemática (condição) de um problema propriamente dito. Uma condição é uma situação social crítica que não desperta necessariamente uma ação deliberada para resolvê-la. Uma situação se torna um problema e aumentam suas chances de entrar na agenda quando os *politics makers* decidem que devem fazer algo para mudar a situação problemática. As situações se tornam problemas especialmente quando colocam em cheque valores importantes, quando são estabelecidas comparações com outros países ou com outras questões ou mesmo quando muda sua classificação de uma categoria para outra (KINGDON, 2006b, p. 228).

⁸⁶ As definições da agenda de Kingdon (2006a) e Aguilar Villanueva (1993), neste parágrafo, se referem à agenda decisional, na classificação de Oszlak (2007).

Dado o grande volume de questões e a incapacidade de lidar com todas elas ao mesmo tempo, a atenção dos formuladores de políticas depende da forma como eles percebem e interpretam essas condições e, mais importante, da forma como essas condições são definidas como problemas (CAPELLA, 2005, p. 4).

A realidade se apresenta “poliédrica e interdependente”. Nunca é um único problema que concentra a preocupação da comunidade. Cada nova faceta do problema, cada novo fator descoberto, torna, de um lado, mais complexa sua estruturação e, de outro, pode ser considerada uma nova oportunidade, ainda não percebida, para uma solução melhor. O mundo dos problemas está em relação direta com o mundo das soluções; se há muitas possíveis definições para um problema, há também muitas soluções para um problema (SUBIRATS, 2006). Para o governo, a definição do problema está atrelada à escolha de suas estratégias de ação, ao que efetivamente pode fazer ou financiar, enfim, ao sentido de sua ação. “Definir um problema é de alguma maneira delimitar a probabilidade, tipo e alcance de solução” (AGUILAR VILLANUEVA, 1993, p. 30).

Há que se levar em conta a máxima: “quem define é quem decide”, que pretende indicar:

- a. os grupos que decidiram foram aqueles que tiveram a capacidade de apresentar e definir a questão e,
- b. ao mesmo tempo, a definição do problema condiciona a configuração dos instrumentos, meios e objetivos da decisão pública, as alternativas para a ação.

Kingdon (2006b) considera útil estabelecer distinções analíticas entre agendas e especificação de alternativas, pois são definidas em processos bastante diferentes. Além dos temas ou problemas que estão na agenda, um conjunto de alternativas é seriamente considerado pelas autoridades. No conjunto de todas as alternativas possíveis, algumas são mais seriamente consideradas do que outras. No processo de especificação reduz-se a quantidade de alternativas possíveis ao conjunto daquelas que são efetivamente consideradas. Assim, o estabelecimento da agenda é também determinado pelo processo de especificação das alternativas.

Neste trabalho, para o processo de estabelecimento da agenda, utilizamos -- além das contribuições de Aguilar Villanueva (1993), Subirats (2006 e 2008), Oszlak (1993, 1997 e 2011) e Oszlak e O'Donnell (1981) -- o modelo *Multiple Streams* de J. Kingdon (2006). Este autor considera as políticas públicas um conjunto formado por quatro processos que compreendem: o estabelecimento da agenda de políticas; a especificação de alternativas; a escolha da alternativa dominante dentre as opções disponíveis e a implementação da decisão.

Ele se preocupa basicamente com os dois momentos iniciais: a formação da agenda [*agenda-setting*] e a especificação de alternativas [*policy formulation*] (CAPELLA, 2005, p. 3).

Na dinâmica de políticas públicas, o surgimento de alternativas pode ser interpretado como um processo de seleção natural ou *policy primeval soup* (sopa política primordial). Inicialmente as ideias aparecem desordenadamente e, por vezes, competem entre si. Mediante combinações e recombinações, começa a aparecer ordem no caos. A viabilidade técnica acordada entre os especialistas da área, a aceitabilidade do público e a receptividade dos políticos conferem algum sentido na compreensão da situação e emprestam racionalidade para a ação.

Há três dinâmicas na mudança ou estabelecimento das agendas: o reconhecimento do problema (*problems*), a geração de alternativas de políticas públicas (*policy*) e as atividades políticas (*politics*). As agendas do governo definem problemas ou podem fazê-los desaparecer; a situação pode mudar ou o governo, simplesmente, pode decidir não cuidar do problema.

O reconhecimento de problemas é um passo crítico para o estabelecimento de agendas. As chances de uma dada proposta ou de certo tema assumir lugar de destaque em uma agenda são decididamente maiores se elas estiverem associadas a um problema importante (KINGDON, 2006b, p. 228).

Os eventos políticos fluem de acordo com dinâmica e regras próprias. Eleições, novas configurações partidárias, grupos de interesse constituídos, a posse de um novo governo podem mudar a agenda ao enfatizar sua concepção dos problemas e suas propostas para resolvê-lo. Neste caso, o consenso é formado mais pela negociação do que pela persuasão.

No fluxo das políticas (*policy*), o autor identifica dois principais atores:

1) os “participantes visíveis” (presidente, partidos, congressistas, mídia) que definem a agenda e

2) os “participantes invisíveis” (especialistas, burocratas, pesquisadores, acadêmicos) que geram propostas e soluções e influenciam na escolha das alternativas.

Os atores invisíveis divulgam e discutem suas ideias, criticam ou defendem o trabalho dos colegas, aperfeiçoam e modificam essas ideias e apresentam novas versões. Algumas dessas ideias são acatadas, outras são descartadas e esquecidas.

Quando sucede a junção das três dinâmicas (*coupling*), aumentam significativamente as chances de um problema integrar a agenda de decisão. “A probabilidade que um item tem de tornar-se prioritário em uma agenda de decisões aumenta significativamente se todos os três elementos – problemas, proposta de políticas públicas e receptividade na esfera política – estiverem ligados em um único pacote” (KINGDON, 2006b, 234). O advento de eventos recorrentes ou previsíveis, ou mesmo acontecimentos aleatórios

importantes, faz com que apareçam as oportunidades de ação dos atores. O amadurecimento, especialmente nos fluxos de problemas e de políticas, favorece o surgimento das *policy windows* (janelas políticas). Quando essa “janela” se abre, os atores se mobilizam para tirar vantagem do momento politicamente propício. “Janelas abertas apresentam oportunidades para que haja uma ligação completa entre problemas, propostas e políticas, e assim criam oportunidades de se introduzirem pacotes completos com os três elementos para o topo das agendas de decisões” (KINGDON, 2006b, p. 238).

Os papéis dos diferentes atores no estabelecimento da agenda e na implementação das políticas podem ser mais bem compreendidos pelas categorias utilizadas por Oszlak (2011), a propósito das relações entre o Estado, o mercado e a sociedade. Para o autor, as ações e decisões de Estado não são unilaterais no sentido de poderem ser tomadas autonomamente; antes “representam uma correlação de forças, relações de poder que expressam a vigência de determinadas regras de jogo nos vínculos entre atores econômicos e políticos, assim como relações de mútua determinação entre sociedade e aparato estatal” (OSZLAK, 2011, p. 7). O Estado usa seu monopólio sobre os meios de coerção, põe em jogo sua legitimidade e emprega sua capacidade de gestão em intervenções destinadas a reduzir as desigualdades e os conflitos distributivos provocados pela concentração da propriedade e pelas restrições aos acessos e às oportunidades nas mãos dos capitalistas.

O papel do Estado⁸⁷ está fundamentalmente relacionado a três “pactos fundacionais”: um pacto de dominação; um pacto funcional e um pacto distributivo. O pacto de dominação ou pacto de governabilidade é o acordo político que fixa as regras de jogo fundamentais que governam as relações entre as sociedades e seus estados e, portanto, tem a ver com o tipo e o grau de relações de poder existentes na sociedade. No federalismo o pacto político se torna mais complexo, enquanto a estrutura de poder se distribui entre diferentes instâncias e com parcelas nem sempre simétricas de autonomia e de responsabilidade. Os compromissos refletem o tipo e o grau de correlação de poder existentes no interior do próprio Estado e na própria sociedade. Do ponto de vista formal, este contrato está explicitado na Constituição, na legislação infraconstitucional e nos documentos e acordos pactuados entre os entes que compõem a federação. O pacto de governabilidade no federalismo depende do desenho institucional estabelecido e prescinde dos arranjos tácitos e formais que acordam a cooperação entre os entes federativos, especialmente requeridos pelas competências

⁸⁷ Oszlak aqui trata do Estado na sociedade capitalista, onde sua intervenção é requerida “para minorar as desigualdades sociais e os conflitos distributivos que gera a concentração da propriedade, os acessos e oportunidades nas mãos dos capitalistas e outros setores associados aos seus interesses”. (OSZLAK, 2011, p. 7).

concorrentes. A eficácia da política vincula-se ao aparelhamento de coordenação e cooperação instituídas, para garantir a unidade da nação e a diversidades dos seus entes. A governabilidade está pactuada nas competências legislativas das instâncias federadas.

O pacto funcional ou pacto da divisão social do trabalho, segundo Oszlak (2011), define quem são os agentes fundamentais do processo e a quem devem ser confiadas as funções de estabelecer e reproduzir as condições que permitem o desenvolvimento das forças produtivas, isto é, “em cada momento histórico, estado e sociedade definem quem é responsável de fazer o quê, que funções se atribuem ao governo, ao mercado e/ou às instituições sociais” (OSZLAK, 2011, p. 8). O pacto político estabelece responsabilidades e competências que orientam o papel do Estado e, em consequência, os conteúdos da agenda. No federalismo, as diferentes instâncias se constituem seja como *policy makers*, responsáveis por resolver o problema da agenda, seja como atores fundamentais no processo de divisão das atribuições e responsabilidades. No caso da educação brasileira, a organização federal do Estado pretende definir qual nível, etapa ou modalidade conformam o problema na agenda de políticas públicas e quais esferas são responsáveis por implementar quais processos na distribuição de tarefas.

O pacto distributivo se refere à distribuição e redistribuição dos recursos materiais em uma sociedade, fundadas ou alteradas pelas próprias regras do jogo que governam as relações entre essa sociedade e o Estado. Cabe identificar quem se beneficia e quem sai perdendo nessa distribuição de receitas; sobre quem recaem os custos e quem se apropria dos benefícios e em qual proporção. O esquema distributivo não se esgota apenas no pacto fiscal, mas engloba a movimentação dos outros recursos materiais disponíveis, entre os quais, as transferências estipuladas entre os entes e sua destinação condicionada, a distribuição das competências de gestão, em geral assimétricas, as capacidades de endividamento, “De maneira que certos atores ganham, outros perdem e, portanto, a sociedade experimenta uma redistribuição de seus recursos materiais, amparada e recriada pelas próprias regras de jogo que governam as relações entre esta e o estado” (OSZLAK, 2010, p. 8).

Atreladas à seleção dos agentes, inscrita nos pactos fundacionais, emergem outras questões, como o financiamento da política pública de educação, no quadro do pacto federativo. Segundo Cury, a Constituição Federal de 1988 decide por um regime “normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões” (CURY, 2010, p. 158). O regime de colaboração recíproca instituído exige a cooperação e entendimento mútuo entre os entes federativos. O alcance das políticas públicas se reduz sem um regime fiscal e financeiro que satisfaça de fato as necessidades do pacto

federativo. Para fazer frente a recorrentes ou a eventuais dificuldades ou omissões dos entes federados, cabe à União exercer função redistributiva e supletiva, conforme estabelecido no parágrafo 1º do artigo 211 da Constituição Federal.

As funções redistributiva e supletiva da União se articulam a duas outras questões, no caso da educação profissional. A última alteração na LDB, isto é, a modificação introduzida pela Lei Federal 11 744/2008 na Lei Federal 9394/1996, introduz a educação profissional de nível médio (Secção IV-A) no Capítulo II, que trata da Educação Básica. Ao menos formalmente, os cursos técnicos estão incluídos na educação básica. Ora, pela Constituição Federal cabe aos estados e ao Distrito Federal a atuação no ensino fundamental e médio, leia-se educação básica. Portanto, seria lógico admitir que, quando a rede federal supera a rede estadual de educação profissional em um determinado estado, a União exerce sua função supletiva em prejuízo da sua função redistributiva.

A segunda questão diz respeito ao direito subjetivo do cidadão à educação profissional. A quem cabe financiar a qualificação da força de trabalho? Ao próprio cidadão? Ao Estado? Se cada indivíduo deve custear sua própria formação, a oferta gratuita de educação profissional acaba por atender à função compensatória das políticas públicas no contexto do Estado de Bem Estar Social, à qual se subordinam, por exemplo, os critérios de acesso e permanência. Por outro lado, quando se atribui ao Estado o atendimento do direito à educação profissional de todo cidadão, há necessidade de compatibilizar as demandas dos cidadãos e da sociedade como um todo com as demandas do mercado, demandas essas nem sempre congruentes.

O papel do Estado na introdução, omissão e exclusão de problemas na agenda – e, portanto, o relacionamento entre o Estado e as políticas públicas -- pode ser também explicitado com a categoria “Estado desertor”, utilizada por Aguilár (2000). O autor entende por Estado desertor

aquele que, sendo excludente econômica, política e socialmente, acaba abandonando e renunciando as suas funções em áreas sociais básicas, concedendo ou se omitindo no cumprimento de seus deveres, deveres estes que são impostos pela prática do exercício da vida em democracia, atingindo assim o direito dos cidadãos (AGUILAR, 2000, p. 45-46).

O Estado desertor pode ser caracterizado quando vai se fazendo mínimo e se retirando dos setores sociais mais importantes ou que mais demandam suas ações. A relação público-privada se conforma em novo equilíbrio quando o Estado decide renunciar, se omitir ou abandonar determinado problema social, atribuindo sua solução a outras esferas.

Oszlak e O'Donnell sustentam que interessa compreender o período prévio ao surgimento da questão elevada a “problemática”, para identificar como se difundiu essa percepção, quem e a despeito de quais justificativas, quais estratégias e recursos foram mobilizados para transformá-la em problema. Segundo os autores,

o exame deste ‘período de iniciação’ pode enriquecer nosso conhecimento sobre o poder relativo dos diversos atores, suas percepções e ideologia, a natureza de seus recursos, sua capacidade de mobilização, suas alianças e conflitos e suas estratégias de ação política (OSZLAK; O’DONNELL, 1981, p.13).

A trajetória da educação profissional no Brasil pode ser compreendida como percurso que alonga um “currículo” construído ao longo de um século no qual o problema (da educação profissional) ora emerge e ora imerge na política pública. A agenda vigente em cada período histórico pode ser entendida como expressão político-ideológica do papel do Estado. O Estado conforma um aparato institucional para resolver as questões problemáticas, com a mobilização dos recursos de poder de que dispõe. As ações executadas lhe conferem determinada identidade e permitem inferir sua natureza. “O Estado é, em última instância, o que faz”, conclui Oszlak (2011, p. 5), ou o que deixa ou se recusa a fazer.

Pretende-se analisar eventos expressivos dessa trajetória, representativos da introdução ou da omissão da educação profissional na agenda de políticas públicas:

1. Criação das Escolas de Aprendizes Artífices (1909);
2. Leis orgânicas da educação e criação do “Sistema S” (década de 1940);
3. Lei Federal 5692/1971 (obrigatoriedade do ensino médio profissionalizante);
4. Decreto Federal 2208/1997 (proibição da integração do ensino médio com o técnico);
5. Decreto Federal 5154/2004 (retorno e indução da integração do ensino médio com o técnico).

Esses momentos podem ser associados, grosso modo, com as denominadas reformas da educação profissional.

3.2 Reformas da educação profissional

As reformas não necessariamente constituem rupturas dos esquemas vigentes. Há rupturas e continuidades, coetâneas e subsistentes. Podemos associar os tempos de reformas às janelas políticas abertas para que a educação profissional fosse inserida na agenda de políticas públicas, quando as novas configurações do contexto das relações entre Estado, sociedade e mercado redesenham os pactos. O fluxo de problemas se altera em função de novas finalidades

reclamadas à educação profissional, isto é, o problema é reformulado a partir novas interpretações da própria realidade social pelos atores na arena. No fluxo de políticas, novas inflexões são possíveis pela ascensão de um novo governo ou de um novo governante, de eventos emergentes, pelas relações com outros problemas da agenda, pelo quadro concreto dos atores que têm poder de influência. Desta forma, as reformas na educação configuram mudanças nas finalidades, estratégias e prioridades estabelecidas para o sistema educativo, implicantes das alterações nas políticas educativas, com base em uma visão prognóstica de um projeto de sociedade (OLIVEIRA, 2009).

Há uma concepção corrente de que o sistema educativo, necessariamente, precisa se renovar constantemente porque a educação necessita de transformações para acompanhar as mudanças sociais, econômicas e culturais da própria sociedade. A decisão política de atualizar e renovar o sistema e os procedimentos de implementação e controle integram o processo de reforma. Se entendermos que as reformas se constituem historicamente como períodos ou tempos de transição, cada reforma constitui uma etapa, que não tem sentido em si mesma, mas se define na relação com a etapa precedente e a subsequente. Popkewitz interpreta a reforma educativa “como uma questão sobre a relação entre saber (epistemologia), as instituições e o poder” e acredita que o aspecto fundamental no seu estudo “consiste em colocar em contato o passado com o presente com a finalidade de considerar a relação de continuidade, repetição e rupturas em nossas condições sociais” (POPKEWITZ, 2000, p. 17).

As reformas do sistema educacional podem ser interpretadas a partir de diferentes concepções teóricas, inferidas com base em argumentos próprios de cada teoria. Estas explicações incluem posições deterministas, que subordinam as mudanças na estrutura e no conteúdo do sistema educativo às necessidades orgânicas da sociedade, destinadas a concretizar o equilíbrio social necessário à manutenção da ordem social ou do sistema produtivo (funcionalismo) ou como decorrência da apropriação da legitimidade da transmissão cultural por parcelas de determinadas classes sociais (teoria da reprodução). Incluem também posições etnográficas que privilegiam o papel dos agentes, as relações de poder e as interações no interior das instituições escolares (BONAL, 1998a, p. 185).

Para explicações de tipo funcionalista-tecnológico, as necessidades constantes de formação polivalente para o sistema produtivo impactam o discurso educacional público, a orientação ideológica e os conteúdos das reformas educativas. O discurso de justificação da mudança valoriza ou mesmo adota a teoria do capital humano e se vale das recomendações dos organismos internacionais. Entretanto, alguns autores que defendem a correspondência direta entre educação e produção entendem que as mudanças dos discursos e dos conteúdos das

reformas não alteram significativamente as funções básicas de seleção e reprodução do sistema educativo para o capitalismo. Os processos de reestruturação do sistema educativo constituem novas formas de controle do Estado sobre a sociedade (BONAL, 1998a, p. 187-188; SARUP, 1990, p. 195).

Bonal (1998b) critica as teorias sociológicas da educação que omitem os aspectos políticos na análise das ações estatais em educação quando, de um lado, prescindem de considerá-la como aparato do Estado e, de outro, quando tratam o Estado como se fosse um macro ator com interesses homogêneos. Este tipo de análise ignora as contradições a que está sujeita a ação estatal na educação e as lutas entre os grupos de interesse. A compreensão das mudanças das reformas educativas não pode abstrair de considerar o Estado como um ator-chave no processo de formação de políticas, “a partir do estudo da lógica que rege a formação de políticas e dos condicionantes que contextualizam seus processos de aplicação” (BONAL, 1998a, p. 186). Para se evitar o reducionismo, nesta análise se requer considerar “a 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 os trabalhadores para o trabalho assalariado” e, simultaneamente, “a incorporação das próprias necessidades de legitimação do Estado capitalista e das contradições que caracterizam a consecução de seus objetivos” (BONAL, 1998b, p. 179).

A partir dos anos 1960, no cenário norte-americano, Fullan assinala que o movimento pelos direitos civis – por colocar em evidência certas injustiças sociais – e, simultaneamente, as preocupações com a qualidade da educação e as desigualdades sociais (igualdade de oportunidades para os desfavorecidos) influenciaram as estratégias governamentais para as mudanças da educação. Identifica três etapas: a década de 1970 ou da implementação (adoção de inovações como se a sua implantação por si mesma provocaria as mudanças desejadas); a década de 1980 ou do significado (para obter êxito nas mudanças, os grupos e indivíduos devem encontrar o significado tanto do que mudar como do modo de fazê-lo) e a década de 1990 em diante ou da capacidade de mudança (que depende da aprendizagem tanto interna quanto externa do sistema e afeta de modos diversos os indivíduos e os grupos a que pertencem, bem como as instituições e à sociedade). Seus estudos sobre a última década lhe permitem concluir que as reformas educacionais não são lineares e os processos de mudança são endemicamente fragmentados e incoerentes (FULLAN, 2002, p. 8-9).

Nas reformas educativas na América Latina, Braslavsky e Cosse (1997) apontam o protagonismo central dos Estados nacionais na oferta, articulação, liderança, configuração e regulamentação dos sistemas de ensino. Na oferta de serviços educativos, o Estado assume

responsabilidades pelas iniciativas de compartilhamento com a sociedade (convocação para o pacto), de informação e divulgação, de instauração da equidade, das mudanças pedagógicas e curriculares.

Os empresários, os dirigentes sindicais e outros atores – mais ainda que os políticos que ciclicamente propõem reformas – atuam no setor de forma errática e descontinuada: em certos momentos preocupam-se e se ocupam da educação, em outros, prolongados, se despreocupam ou delegam as iniciativas aos Estados Nacionais (BRASLAVSKY; COSSE, 1997, p.10).

O desenvolvimento dos sistemas educativos nos estados modernos é engendrado principalmente como investimento que adquire legitimidade pelos seus resultados econômicos; a ação política deve ser pragmática e rentável a partir de sua eficácia para impactar positivamente a economia. Nessa lógica econômica, os investimentos de curto prazo destinados à população vulnerável se justificam pelo possível desconto nos custos sociais futuros; assim o investimento na educação infantil torna-se útil pela expectativa de que o retorno futuro resulte em cidadãos altamente produtivos e governáveis (POGGI, 2013).

Para Braslavsky e Cosse (1997), os processos de reforma obedecem a três lógicas, habitualmente simultâneas -- de inovação, de mercado e de permanência --, com atores que se articulam em cada dinâmica. A lógica da inovação, com base nas demandas e nos resultados esperados do processo educativo, defende a necessidade de atualização e acesso à modernidade. Os principais agentes são as autoridades nacionais emergentes, “intelectuais reformadores”, novos movimentos educativos em torno de publicações especializadas e associações profissionais de educadores. A lógica da inovação, segundo os autores, decorre da convergência de três fatores: a decisão política de produzir mudanças, a utilização e adequação do conhecimento gerado pelos intelectuais reformadores que aceitam participar de decisões no aparato estatal e, por fim, a experiência cotidiana das instituições educativas gerada por educadores reformadores.

A lógica de mercado defende a privatização dos serviços educativos e suas variantes (vale-educação, bolsas de estudos em instituições privadas financiadas pelo Estado etc.). Pode-se incluir também o que alguns autores denominam de “quase mercado”⁸⁸ nas políticas e na administração públicas, ao introduzir a lógica subjacente do mercado na organização e no funcionamento da escola⁸⁹ (AFONSO, 2003 e BARROSO, 2005). Conta com representantes

⁸⁸ A expressão “quase mercado” foi usada inicialmente por Julian Le Grand, em *Quasi-Markets and Social Policy*. *The Economic Journal*, vol. 101, nº 408, 1991, pp. 1256-1267.

⁸⁹ Ball afirma que as atuais reformas educacionais articulam políticas que relacionam mercado com gestão, com “performatividade” e com mudanças na própria natureza do Estado. De acordo com o autor, trata-se menos de um processo de “des-regulamentação” e mais de “re-regulamentação”, porque o Estado não abandona propriamente seus mecanismos de controle, mas explora alternativas para que o provimento dos serviços educativos se torne

significativos das instituições privadas com interesses empresariais e também com grupos pré-reforma que se sentem prejudicados em contextos de redefinição do papel do Estado, alguns deles com posições destacadas na própria estrutura do governo.

Seguem a lógica da permanência – ou anti-mudança -- grupos sindicais, grupos de professores universitários e a burocracia estatal tradicional. A administração e a burocracia pública tradicional tendem a se descurar da avaliação dos resultados como mecanismo de autopreservação. O controle das normas, procedimentos e rotinas reserva-lhes graus de poder para evitar mudanças que lhes desfavoreçam.

Gorostiaga e Tello (2011) apresentam um mapa classificatório do discurso sobre a vinculação entre globalização e reforma educativa na América Latina e identificam sete diferentes perspectivas da compreensão dessa relação: economicista, inserção imperativa, integracionista, humanista, crítica normativa, crítica analítica e mundialização alternativa⁹⁰.

Na perspectiva economicista, a preocupação é a de melhorar a competitividade econômica dos países, sem questionar o cenário global. As políticas propostas se destinam a reforçar os vínculos entre educação, emprego e crescimento da economia nacional, a promover controles centrais mais diretos sobre o currículo e a avaliação escolar e a adotar mecanismos de seleção e descentralização das escolas. Embora reconheça a importância da educação para o aprimoramento da democracia e o aumento da equidade, põe ênfase no desenvolvimento econômico e na competição com outros países como motivos centrais para agendar as reformas.

Um exemplo desta visão é exposto por Navarro (1997)⁹¹. As reformas educativas na América Latina integram o contexto da reforma do Estado. Segundo o autor, o ativismo reformista, pós 1980, decorreu da “necessidade de incorporar ao sistema educativo todas as crianças e jovens e de conseguir que sua permanência no sistema educativo seja cada vez mais significativa e prolongada” (NAVARRO, 1997, p. 433). As elites governamentais e diversos atores sociais (entre os quais, os meios de comunicação, empresários e as próprias famílias)

mais competitivo pela concorrência com a oferta privada, adotando a mercantilização e a privatização como opções políticas (BALL, 2001, p. 104). Dale entende que “o que está em questão são novas formas e combinações de financiamento, fornecimento e regulação da educação. [...] O Estado pode retirar-se completamente quer do financiamento, quer do fornecimento da educação, mas mantém a autoridade reguladora que somente ele pode exercer e com ela o controle último do sistema” (DALE, 1994, p. 111).

⁹⁰ Os autores informam que o quadro foi construído a partir da análise de textos produzidos por acadêmicos e por organizações governamentais e não governamentais, publicados entre 1996 e 2008 (GOROSTIAGA; TELLO, 2011, p. 363 e 365). Aguerrondo (2014) se utiliza dessa classificação para refletir sobre o papel do planejamento educacional como instrumento na formulação e implementação das reformas educativas na América Latina.

⁹¹ O artigo de Navarro (1997) integra publicação patrocinada pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Seu diagnóstico e análise da situação da educação na América Latina no final do século passado, bem como suas propostas de solução, refletem as diretrizes políticas dessas organizações internacionais e orientam o financiamento de projetos nacionais.

manifestam a convicção de que a educação representa um elemento crucial para o desenvolvimento social e econômico do país, pois o aumento da competitividade da economia nacional e os investimentos em capital humano são críticos para este propósito na economia global contemporânea. Prevalece o consenso ainda de que não basta melhorar os aspectos pedagógicos do processo educativo (reformas curriculares, investimentos em infraestrutura, livros didáticos, formação docente etc.), mas que deveria dar ênfase ao aperfeiçoamento das formas de gestão nos diferentes âmbitos de governo, modificando suas estruturas de decisão e capacidades de gestão (descentralização, avaliação, prestação de contas, participação comunitária e autonomia escolar). Os países latino-americanos adquiriram capacidade técnica para a implementação de sistemas de avaliação, o que representa uma mudança fundamental na função do Estado, pois incorpora o princípio da prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e o requerimento público de produzir e divulgar informações que ajudem a sociedade e ao cidadão a tomarem melhores decisões em matéria educativa. O autor preconiza um “Estado Inteligente”, capaz de “distribuir a administração dos serviços educativos entre os diferentes níveis de governo”, que “consegue extrair o maior benefício social das parcerias com provedores privados de educação e conta com as capacidades políticas de obter informação dos resultados educativos e de utilizá-los efetivamente” (NAVARRO, 1997, p. 468).

A abordagem da denominada “inserção imperativa” mantém o argumento econômico como diretriz para as políticas educativas latino-americanas e acrescenta a contribuição das reformas para a conformação e preservação da identidade cultural nacional e regional. De um lado, o objetivo da competitividade econômica aparece associado à cobertura de dívidas pendentes herdadas do século anterior (como a universalização da oferta de educação básica, melhoria da qualidade do ensino, a modernização tecnológica e formação para a cidadania); por outro lado, a adaptação às transformações tecnológicas e culturais não pode prescindir do apoio e desenvolvimento da identidade cultural dos povos da região. Os autores indicam o documento da Comissão Econômica para a América Latina - Cepal⁹², “*Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade*” (1992)⁹³, representativo desta tendência. O documento advoga a necessidade de “desenhar e desenvolver a educação em

⁹² A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), vinculada à Organização das Nações Unidas, foi criada em 1948, com sede em Santiago do Chile. Seus objetivos são: “contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo” e, posteriormente, “incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social” (Extraído do site da Cepal, em <http://www.cepal.org/pt-br/about>; acesso em 6 de dezembro de 2016).

⁹³ O documento “*Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade*” foi publicado originalmente pela Cepal, em seu escritório de Santiago do Chile, em 1992

função das exigências contemporâneas da produção e do trabalho, sem reduzir a esfera formativa da sociedade a conteúdos puramente instrumentais” (CEPAL, 1992, p. 127) e, ao mesmo tempo, de “aproveitar as respostas que surgem da própria acumulação cultural. Como resultado dessa valorização, a apropriação dos conhecimentos universais adquire sentido e se transforma em fator de progresso”. Na América Latina, acrescenta, “o processo de valorização significa concretamente aceitar o carácter cultural próprio da região, produto da pluralidade de suas raízes e de sua particular trajetória histórica” (CEPAL, 1992, p. 157).

A perspectiva integracionista defende a adaptação dos sistemas educativos às tendências da globalização, especialmente pela introdução e disseminação das novas tecnologias de informação e das inovações na organização e gestão da educação. As políticas públicas de educação devem estabelecer mecanismos de regulação que se contraponham aos efeitos negativos da globalização e que superem objetivos imediatos de resultados quantitativos de eficiência e do rendimento acadêmico dos alunos. Casassus (2001) apresenta as reformas educativas latino-americanas dos anos 1990 no contexto da globalização, alavancada pelo comércio internacional e pelas tecnologias da informação. As agendas governamentais combinam recomendações, objetivos de políticas e os instrumentos para alcançá-los, no plano regional. O autor identifica os objetivos escolhidos das reformas: situar a educação no centro das estratégias de desenvolvimento; promover mudanças na gestão do sistema com a adoção de um estilo aberto de administração pública (como a descentralização e promoção de novas alianças com o mercado e a sociedade civil) e melhorar os níveis de qualidade (com a instalação de sistemas nacionais de avaliação, desenvolvimento de programas compensatórios de discriminação positiva e a reforma curricular). Entretanto, os conceitos orientadores das reformas – acesso à modernidade e à globalização – “torna urgente uma nova definição das finalidades da educação” e resolver os “problemas práticos, principalmente aqueles ligados à exclusão social” (CASASSUS, 2001, p.27).

O enfoque humanista defende mudanças educativas que potencializem as capacidades humanas em busca da equidade social e acentua a necessidade de adotar políticas sociais mais abrangentes para superar as desigualdades sociais e as novas formas de exclusão, apontadas como produtos da globalização econômica. A escola, por si mesma, é insuficiente (incapaz) de superar os efeitos perversos da competitividade globalizada; para isso, é necessário adotar políticas públicas globais, nas quais se articulem educação e qualificação, emprego e renda, benefícios sociais, entre outras. Noriega (2007) defende que as reformas devem “penetrar mais no núcleo da vida educativa, nas escolas”, a partir de uma “perspectiva integral complexa”, concepção que reconheça os sujeitos como seres “construídos com e a partir dos outros, não

somente com suas capacidades racionais, mas também movidos por suas emoções e sentimentos, com história pessoal, porém também pertencentes a grupos sociais com quem compartilham histórias, crenças, tradições”. Lamenta que, “se persistirem os mesmos níveis de desigualdade, a função igualitária da educação e as estratégias de equidade parecem não estar rendendo os frutos esperados”; ao contrário, “estaríamos frente ao reforço da função reprodutora da educação em detrimento de suas potencialidades como fator de redistribuição social” (NORIEGA, 2007, p. 260).

A abordagem da crítica normativa entende que a globalização expressa os interesses dos grupos dominantes, tanto internacionais, quanto locais. As reformas educativas, desde os anos 1990, são implementadas sob uma ideologia neoliberal, funcional para o tipo de dominação existente e patrocinada por organismos internacionais, cuja influência pode ser responsável por certa homogeneidade na formulação e implementação das políticas educacionais na região. Para Bonal (2002), sob os efeitos das políticas do Banco Mundial⁹⁴, “o aumento da privatização da educação, a retirada do Estado do financiamento e das políticas compensatórias, o aumento dos sistemas de supervisão e controle do ensino”, entre outras medidas adotadas, “não conseguiram os objetivos teóricos de favorecer o desenvolvimento”, ao contrário, serviram para “aumentar a dívida externa e piorar as condições de vida da população mais desfavorecida” (BONAL, 2002, p. 26).

No enfoque da crítica analítica, as reformas educativas latino-americanas seguem tendências globais que respondem a uma variedade de fatores e que articulam os interesses de diferentes atores. Os governos, preocupados em suprir demandas diferenciadas de inserção mundial, de novas formas de regulação, de adoção de novas tecnologias, em geral, acabam por ignorar o atendimento de necessidades regionais como a democratização da educação e questões de justiça social, entre as quais a de gênero. Embora o modelo implementado estabeleça uma articulação positiva entre autonomia, qualidade e equidade, ao organizar as políticas sociais sob o signo da competitividade, o Estado adota ações inspiradas em um cálculo racional-instrumental na organização do sistema; “estas lógicas e os valores que nelas subjazem

⁹⁴ O Banco Mundial foi criado em 1944 (com a denominação de Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - Bird), simultaneamente com Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). O Bird tornou-se uma dentre outras quatro instituições que compõem o Banco Mundial atualmente. Segundo seu site, a Instituição tem dois objetivos: “erradicar a pobreza extrema no curso de uma única geração e promover a prosperidade compartilhada”. O Banco Mundial oferece “empréstimos a juros baixos, créditos sem juros e doações aos países em desenvolvimento que englobam uma ampla gama de investimentos em educação, saúde, administração pública, infraestrutura, desenvolvimento do setor privado e financeiro, agricultura e gestão ambiental e dos recursos naturais” (Transcrições feitas do site do Banco Mundial, em <http://www.bancomundial.org/es/about/what-we-do>; acesso em 6 de dezembro de 2016).

pautam a ação cotidiana da escola e os processos de socialização através dos quais se moldam subjetividades propensas à aceitação do veredito do mercado” (TIRAMONTI, 1997, p. 6).

A perspectiva da mundialização alternativa defende uma globalização baseada na justiça social, na democratização e no desenvolvimento da educação como direito social, na perspectiva de uma globalização solidária e cooperativa, oposta à dominante. A mercantilização da educação – por exigir maior eficiência e produtividade e sua adaptação ao mercado – impactam diretamente as políticas de formação e profissionalização docente, a gestão escolar e as práticas educativas no interior da escola. A outra globalização, com base na cidadania global, se explicita em uma “prática pedagógica transdisciplinar”, aberta a “processos intencionais de encontros e relações humanas que permitem e provocam o desvelamento das diferenças, das semelhanças e dos hibridismos culturais, revelando as múltiplas identidades das pessoas envolvidas nesses encontros interculturais”, que ocorrem em comunidades locais, nacionais ou internacionais (PADILHA, 2011, p. 155).

As reformas educativas não constituem apenas respostas do Estado para as condições econômicas e políticas, isto é, não se restringem simplesmente à decisão de introduzir na agenda o problema político para resolver; representam uma estratégia de ajuste do sistema escolar às demandas sociais, políticas e econômicas da sociedade em transformação, para cuja compreensão é necessário articular categorias chave como escola, conhecimento e poder. Ao sistema de ensino são atribuídas funções de integração social do indivíduo, de transmissão de conhecimentos e domínio de habilidades, consideradas necessárias para desenvolvimento econômico do país; a estas funções se acrescem finalidades educativas como a formação de hábitos e condutas individuais destinadas a garantir a estabilidade das relações em sociedade. O poder regulador das reformas atinge as atitudes e os comportamentos dos indivíduos, ao buscar uma forma de estruturação da experiência dos sujeitos. Nos termos usados por Popkewitz, as reformas entendem o aluno como um “**cosmopolita inacabado**”⁹⁵, “um **aprendiz permanente** que responde ativamente às mudanças globais, compromete-se com a construção social e com a reconstrução da sociedade da aprendizagem como cidadão global” (POPKEWITZ, 2010, p. 88).

As reformas se desenvolvem em um contexto dialético de continuidade e mudança (VIÑAO, 2002). As instituições e as práticas escolares (que comportam uma gramática de representações e significados) participam de um sistema, cujo funcionamento depende da inter-

⁹⁵ Segundo o autor, “supõe que a sociedade está composta de indivíduos livres e iguais que se relacionam entre si como proprietários de suas próprias capacidades. Seus êxitos e aquisições são produtos de suas próprias iniciativas e o papel das instituições consiste em favorecer e apoiar seu desenvolvimento pessoal” (Popkewitz, 2000, p. 168).

relação entre as partes; as mudanças em uma delas se tornam incompreensíveis ou inexplicáveis sem recorrer à estrutura que lhe presta sentido. As escolas e os sistemas educativos tendem a cristalizar e perenizar práticas e significados. A análise precisa identificar também a “mudança sem diferença”, isto é, as combinações de continuidades e mudanças, a médio e longo prazos, oriundas da “interação das sucessivas reformas entre si, ou entre elas e os atores e instituições do sistema educativo, assim como seu papel nos processos de adaptação, ritualização e mudança das reformas”. A avaliação superficial pode ser apontada como a razão maior do imputado insucesso das reformas educativas. Além “dos efeitos não previstos, não desejados e inclusive opostos aos buscados”; além dos movimentos de resistência; além da “conversão em um ritualismo formal ou burocrático”, o fracasso das reformas pode ser atribuído especialmente ao fato de desconsiderar o caráter fundamentalmente histórico da cultura escolar. Os agentes políticos ignoram o “conjunto de tradições e regularidades institucionais sedimentadas ao longo do tempo, de regras do jogo e pressupostos compartilhados, nunca contestados”. E o poder público se esquece de adaptar as sucessivas reformas, por vezes ininterruptas, “às exigências derivadas de cultura ou gramática” escolares (VIÑAO, 2002, p.83-84).

Há uma divisão dicotômica de papéis e funções nos processos políticos de reformas educativas: uns pensam e decidem a implantação; outros a executam. As decisões, teorizações e explicações são tomadas e realizadas por atores externos às escolas e ambientes letivos; as aplicações são feitas por professores e gestores escolares. Para os implementadores das reformas, o bom profissional é um executor, um fiel aplicador das prescrições, orientações e desejos dos legisladores e teóricos. Este processo não leva em conta as reais condições em que se desenvolve a aplicação, que supõe dificuldades, limitações e contradições que bloqueiam ou ao menos dificultam a mudança (SANTOS GUERRA, 1994, p. 84-85). Conforme explica Viñao, ocorre um “divórcio entre a teoria, a legalidade e as práticas – o proposto, o prescrito, o real - são valiosos, porém insuficientes” (VIÑAO, 2002, p. 68).

As reformas, em geral, se diluem em um ambiente e numa trama de relações institucionais que requerem certa “desaprendizagem” dos hábitos vigentes e uma “reaprendizagem” dos novos. Para além de interpretar os sistemas de ensino (inclusas as escolas) como um mundo de usuários ou adotantes, as reformas conformam um universo de significados; em outras palavras, a efetividade da implementação das reformas educativas – assim como seus resultados -- depende da aderência dos indivíduos ou grupos em encontrar o significado do que e como mudar (FULLAN, 2002, p. 7).

Neste trabalho, alguns temas permitem vislumbrar as continuidades e rupturas na trajetória histórica da educação profissional no Brasil. As finalidades da educação profissional

se alteram nesse século: correção social, instrumento de regeneração pelo trabalho, qualificação da força de trabalho, formação de competências laborais para a empregabilidade, sustentabilidade econômica das classes mais pobres, inclusão social. Os fins estão determinados nas agendas de políticas, à vista dos personagens, de suas ações e da conjuntura. Na base das finalidades atribuídas à educação profissional se encontram concepções sobre as relações entre educação e trabalho: a educação como instrumento de correção social, como qualificação para o trabalho, como capital humano, a lógica das competências e a responsabilização pela empregabilidade, o trabalho como princípio educativo na educação politécnica.

Nos sistemas federalizados e descentralizados, como o brasileiro, em geral se conforma uma agenda de mudança de tipo incremental e contínua, resultante das relações de permeabilidade entre o sistema educativo e sociedade, menos rígidas e mais flexíveis em seu arranjo institucional e curricular; os sistemas descentralizados, por serem mais aberto e com diversificados pontos de contato com seu meio externo, permitem engendrar processos de adaptação e mudança permanentes (COX, 1994, p. 24).

A questão do federalismo perpassa esses momentos de maneiras diversas: a regulação, as ações de centralização e descentralização, o financiamento público (e os respectivos papéis dos entes federados) e privado (e o financiamento público da escola privada). Em instância paralela se colocam as políticas públicas para cumprimento de um (pressuposto) direito do cidadão à educação profissional ou se configura historicamente como uma política distributiva à camada mais pobre da população, para reduzir sua vulnerabilidade social.

Delineia-se uma dualidade recorrente na educação profissional, que se manifesta especialmente por antagonismos que envolvem: trabalho intelectual X trabalho manual; concepção X execução; ensino acadêmico X ensino profissional. Em resumo, o preconceito contra o trabalho manual se materializa nos preconceitos contra ocupações que se definem como meras executoras de um trabalho, cuja concepção e planejamento são-lhes alheios e atribuídos a outros trabalhadores, os intelectuais. O preconceito se explicita concretamente nos momentos em que a educação formal se desdobra com o estabelecimento de duas redes de ensino paralelas, uma destinada à preparação de profissões e ocupações de execução, mediante cursos com terminalidade definida e a outra reservada ao ensino propedêutico e de valorização das profissões intelectuais.

3.3. A criação das Escolas de Aprendizes Artífices

Ainda no final do Império, o Deputado Antonio de Almeida Oliveira⁹⁶, apresenta uma proposta para as “escolas dos meninos desvalidos”. Começa com a constatação de que “pela sua condição mesmo, os meninos desvalidos não raro aprendem mal o que devem aprender, e deixam de fazer uso do que aprendem”. Cumpre ao Estado, portanto, “fundar estabelecimentos que abriguem esses infelizes, e tanto pela instrução como pelo trabalho os habilitem para poderem trincar dos males, a que os expõe a sua miséria”. Todavia, “sendo assaz dispendiosos os estabelecimentos dessa natureza, compreende-se que não os podemos tê-los em grande número” e sugere que “ao menos um para cada sexo houvesse nas capitais das províncias”. Como esses menores são pobres e, em sua maioria, órfãos, dever-se-ia lhes oferecer “a educação necessária para habilitá-los a terem um meio de vida no mais curto espaço de tempo possível”, na qual “a instrução⁹⁷ deve ser sólida e não de luxo ou supérflua”, associada ao “gosto e a prática do trabalho”, organizada de maneira que “o trabalho deve ser diurno e a instrução noturna”. Os menores deveriam ingressar aos nove anos, pois, “nessa idade a criança, quer seja homem ou mulher, já pode trabalhar”. Prevê que “qualquer criança, varão ou mulher, aplicando-se seriamente a um ofício desde os 9 anos, com certeza acaba de aprendê-lo aos 16”. Os estabelecimentos serão autofinanciados, “convertido numa grande casa de trabalho, cujos produtos darão para a maior parte das despesas”, onde “os meninos desde logo ficam sabendo que o trabalho é uma redenção, pois por meio dele se educam e conquistam posições na sociedade” (OLIVEIRA, 2003, p. 181-189). As propostas do Deputado não diferem substancialmente da concepção de escola profissional instituída no início da República.

O marco de oficialização da educação profissional pública no Brasil é o Decreto Federal 7.566, de 23 de setembro de 1909, que cria nas capitais dos estados as Escolas de Aprendizes Artífices. O decreto tem base legal em autorização legislativa própria, vinculada ao Decreto Federal 1.606, de 29 de dezembro de 1906⁹⁸.

⁹⁶ Antonio de Almeida Oliveira (1843-1887), formado pela Faculdade de Direito do Recife, foi deputado pelo Partido Liberal, porém com nítidas tendências republicanas e positivistas. Manifestou-se contrário ao monopólio do ensino da Igreja Católica e se opunha aos deputados e senadores, defensores dos interesses das escolas privadas.

⁹⁷ Almeida Oliveira refere-se aqui à instrução primária ou aos primeiros anos do atual ensino fundamental.

⁹⁸ Durante a Primeira República, a oferta de ensino profissional, porquanto equiparado ao ensino primário, é de responsabilidade constitucional dos estados. O Decreto Federal 1606/1906 cria o Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, que se ocuparia, entre outros, do “ensino agrícola” e do “ensino profissional” da indústria e do comércio. O artigo 5º do decreto autoriza o Presidente da República a “a abrir os créditos necessários para as despesas do novo Ministério e dotação dos serviços que julgar conveniente ampliar ou criar desde já”.

O caráter assistencialista, o viés filantrópico e de correção social (regeneração pelo trabalho), expostos nas justificativas da criação destas escolas, já indicados no capítulo anterior, decorrem de uma conjugação de fatores no início do século passado. A abolição da escravidão (ocorrida havia duas décadas) disponibiliza uma mão de obra livre que, se não empregada, amplia o desemprego nas cidades e a marginalidade social. As crescentes ondas de imigração europeia tendem, com trabalhadores melhor qualificados e afeitos ao trabalho constante, a substituir os trabalhadores nativos e restringir o acesso à mão de obra nacional, inclusa a liberta da escravatura. Entretanto, suspeita-se da força de trabalho dos imigrantes, permeada de concepções anarquistas, imputadas às constantes paralizações e à insubordinação pelas condições precárias do trabalho e baixas remunerações, representando um perigo para a ordem nas indústrias nascentes. O início ainda incipiente do processo de industrialização, a expansão monetária decorrente da capitalização dos empresários agrícolas e o crescimento do mercado interno compõem um painel propício para legitimar a intervenção do Estado no sentido de constituir uma reserva de trabalhadores semiquualificados.

No século passado, a educação profissional está marcada pela dualidade da divisão técnica e social do trabalho. O trabalho manual destina-se às classes mais pobres da população e acentua o preconceito contra profissões e ocupações que se utilizam do esforço físico como meio de produção. A rejeição se acentua quando se verificam as condições de trabalho dos operários nas fábricas: salários baixos, acidentes frequentes, alta proporção de menores e mulheres. Em tais condições, qualquer emprego era preferível ao trabalho industrial (SACILOTTO, 1992, p. 42). A valorização das profissões e ocupações intelectuais acaba por se estender ao sistema de ensino, marcado também pela dualidade entre dois ramos: um destinado às classes mais pobres que conduzem a ocupações manuais, a educação profissional e outro, mais valorizado, destinado à preparação para níveis mais altos de ensino, de caráter acadêmico.

As questões atinentes à distribuição de competências do federalismo na educação profissional brasileira se prenunciam desde este período. Conforme adiantamos, no início do século passado, a norma constitucional atribui aos estados a regulação e o financiamento da educação primária. À União cabe cuidar do ensino secundário e superior. Ora, se a educação profissional está equiparada ao ensino primário, sua oferta e regulamentação incumbem aos estados. Mediante uma autorização legislativa, o governo federal inicia a criação das escolas de aprendizes artífices, iniciativa justificada pela omissão ou incapacidade financeira dos estados, com base no princípio da subsidiariedade.

Moraes (2000), com base em relatórios e depoimentos, traça um panorama sombrio da situação dos menores nas primeiras décadas do século XX na cidade de São Paulo. Menos da metade dos adolescentes entre 11 e 13 anos frequentava escolas; a maioria, ou vagava pela cidade, ou ficava em casa, ou era ambulante nas ruas ou fazia pequenos serviços para ganhar sua subsistência ou trabalhava nas pequenas indústrias em regime de exploração do trabalho. A autora cita artigo de Almeida Junior em que este lamenta que o trabalho ambulante constituísse o “caminho mais curto” para a delinquência dos meninos e o trabalho doméstico fosse comumente a “reta” das meninas para a prostituição, afora o grande contingente de menores abandonados pelas ruas da cidade (MORAES, 2000). Neste contexto, o diagnóstico orienta a ação política, a partir da relação entre educação e trabalho, seja pela sua integração, seja, ao contrário, pela sua separação ou exclusão.

Neste período, o Estado de São Paulo mantém asilos e reformatórios, reservados aos menores abandonados e infratores, onde se ministra algum tipo de aprendizagem profissional. Em 1902, pela Lei Estadual 844, o Congresso Estadual autoriza o Presidente do Estado a fundar:

a) um Instituto Disciplinar com a finalidade de “incutir hábitos de trabalho e a educar, fornecendo instrução literária, profissional e industrial, de preferência agrícola” a menores infratores entre 9 e 21 anos e a “pequenos mendigos, vadios, viciosos, abandonados, maiores de 9 e menores de 14 anos” (artigo 2º) e

b) uma Colônia Correccional destinada “à correção, pelo trabalho, dos vadios e vagabundos, como tal condenados”, de acordo com o Código Penal vigente (artigo 5º).

O Regulamento do Instituto Disciplinar, aprovado pelo Decreto Estadual 1.079/1902, prevê a criação de “oficinas necessárias” “para o ensino das artes e ofícios, tendo em vista as vantagens econômicas do estabelecimento e as conveniências do aproveitamento dos alunos” (artigo 18, parágrafo 1º)⁹⁹. Os menores internos do Instituto Disciplinar são computados nas estatísticas dos alunos matriculados no ensino profissional nos relatórios de 1917 e 1918, adiante.

Entretanto, a educação profissional preconizada por muitos educadores e políticos da época não é dirigida somente aos menores pobres, abandonados e infratores. As finalidades das escolas profissionais paulistas criadas no início do século passado são um pouco diversas das escolas de aprendizes artífices do governo federal. Isso pode ser verificado tanto pelas

⁹⁹ O regulamento previu ainda que os menores receberiam “instrução primária” e seriam “empregados na agricultura, sobretudo, na horticultura, floricultura, arboricultura, bem assim na criação do gado, de aves domésticas, e nos demais trabalhos congêneres” (artigo 18).

finalidades explícitas com base nos documentos legais que as criaram e as organizaram como pelo cotidiano na implantação da organização das escolas.

No Estado de São Paulo, em 1910¹⁰⁰, o governo estadual cria quatro escolas para aprendizagem de ofícios: a Escola Profissional Masculina (atual Escola Técnica Estadual - Etec Getúlio Vargas) e a Escola Profissional Feminina (atual Etec Carlos de Campos), ambas na Capital, a Escola de Artes e Ofícios de Amparo (atual Etec João Belarmino) e a Escola Profissional de Jacareí. Nos anos seguintes, novas escolas são instaladas em Rio Claro, Franca (Etec Júlio Cardoso), Campinas (atual Etec Bento Quirino), Sorocaba, Ribeirão Preto, Itu. A criação dessas escolas integra um projeto de sustentação para a “constituição de um mercado interno de mão de obra qualificada” (MORAES, 2002, 17). No Estado, o processo de desenvolvimento urbano, comercial e industrial se acelera em comparação com os demais estados. Estas escolas e outras criadas nas décadas seguintes vêm constituir a rede de escolas técnicas públicas (industriais e agrícolas), vinculadas até meados da década de 1990 à Secretaria Estadual de Educação e, a maioria delas, atualmente integrantes da rede de Etec do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza.

Na esfera federal, além dos *consideranda* que permitem inferir os destinatários das escolas de aprendizes artífices, o Decreto Federal 7.566/1909 exige para matrícula que o menor tenha “idade de 10 anos no mínimo e de 13 anos no máximo” e “preferidos os desfavorecidos da fortuna”. No Estado de São Paulo, ao estabelecer os requisitos para ingresso, o Regulamento das Escolas Profissionais paulistas impõe a idade mínima de 12 anos completos e a conclusão do curso das escolas primárias ou conhecimentos equivalentes. Nas escolas profissionais paulistas, não há exigência de idade máxima, o que implica que qualquer cidadão, com idade superior a 12 anos, pode ter acesso à escola. A exigência de conclusão do ensino primário para matrícula faz pressupor que se requer uma escolaridade básica anterior para frequência aos cursos. Entretanto, a exigência da escolaridade prévia pode ter sido apenas formal, pois já em 1919, por determinação legal, nas escolas profissionais do interior funciona “uma escola noturna preliminar para alunos analfabetos ou de insuficiente preparo” (artigo 8º da Lei Estadual 1.711/1919).

Vamos nos deter em três relatórios anuais do período (1917, 1918 e 1926), elaborados pela Diretoria Geral de Instrução Pública do Estado de São Paulo (SÃO PAULO,

¹⁰⁰ A criação das escolas profissionais públicas no Estado de São Paulo começa com uma autorização de operação de crédito para o Governo Estadual dispor de prédios escolares na Capital e em municípios do interior do Estado, para instalar, entre os quais, dois institutos de educação profissional, um para cada sexo, na Capital (Lei Estadual 1.214/1910) e a criação mesma de duas Escolas de Artes e Ofícios, com sede nas cidades de Amparo e Jacareí (artigo 46 da Lei Estadual 1245/1910).

1917; SÃO PAULO, 1918 e SÃO PAULO, 1926). Sua leitura permite identificar as concepções e motivações dos *politics* e *policy makers*, de modo a compreender como e porque a educação profissional penetrou – se conseguiu penetrar -- na agenda dos problemas públicos no Estado de São Paulo. Possibilita, ainda, nos aproximar das dificuldades e as vicissitudes da implantação de uma política pública que tenta se equilibrar entre uma finalidade de correção social para os menores abandonados nas ruas da cidade e a necessidade de qualificar a força de trabalho para dar conta de um processo de industrialização que se acelera, substituindo a fabricação artesanal de mercadorias por um modo de produção mais coletivizado, representado pelas fábricas e meios de transporte, especialmente as estradas de ferro. A leitura dos relatórios nos permite imergir no espírito da época - *Zeitgeist* - e nele situar a escola profissional; ao mesmo tempo, nos avizinhar do seu cotidiano e avistar algumas questões que demandaram soluções dos professores e gestores. Muitas dessas questões são recorrentes e, de alguma maneira, perpassam a trajetória da educação profissional brasileira, obtendo, em contextos diversos, repostas também diversas: as finalidades oficiais e as finalidades ocultas; sua relação com o projeto político do Estado e com o mercado de trabalho; sua articulação com o ensino regular; a dualidade do sistema escolar reprodutor das desigualdades sociais; a insuficiência de vagas para atender as demandas dos candidatos; a alimentação e o transporte escolar; o financiamento; a formação de professores.

Os três relatórios percorrem o período de 1917-1926; os dois primeiros são marcados pela primeira guerra mundial, no contexto em que exacerba o nacionalismo e o controle ideológico da imigração, no momento em que as ideias anarquistas são consideradas ameaçadoras para o projeto de Estado e para a unidade nacional. O terceiro relatório, no pós-guerra, se preocupa mais com a consolidação da oferta e de sua possível expansão.

O Relatório de 1917 é de autoria de Oscar Thompson, Diretor Geral da Instrução Pública, dirigido a Oscar Rodrigues Alves, Secretário do Interior do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 1917). Destaca inicialmente a necessidade de conferir, ao “trabalho manual” na escola primária, “uma feição utilitária, dotando cada aluno de uma profissão por mais simples que fosse” (SÃO PAULO, 1917, p. 39)¹⁰¹, com respaldo em nomes como Montaigne, Rabelais, Comênio, Locke e Basedow. Para o autor do relatório, não se compreende “uma escola onde não se ensinasse uma arte ou um ofício, independente da carreira, liberal ou não, que mais tarde seguisse o aluno” (p. 39). Lamenta o autor que, em crítica à difusão e adoção das ideias de

¹⁰¹ Com objetivo de oferecer maior fluidez ao texto, em seguida, nas citações de trechos do Anuario, somente serão indicadas as páginas. Procede-se da mesma maneira com os relatórios de 1918 e 1926.

Froebel, “o trabalho manual, na escola, perdeu ele seu caráter utilitário para adquirir o pedagógico”¹⁰², cujo objetivo se restringe a “integralizar a educação do aluno, dando-lhe uma habilidade manual, sem, todavia, facilitar-lhe uma profissão, ainda que modestíssima”; ao contrário, “as necessidades e aperturas da época” concorrem para que “o trabalho manual vá adquirindo, por toda parte, valor muito maior e mais importância utilitária do que pedagógica, propriamente dita” (p. 40). Para o Diretor Geral, não “estará completa a missão governativa”, mesmo quando conseguir “imprimir ao trabalho manual essa orientação e vulgarizá-lo por todas as escolas do Estado”, porque “é mister disseminá-lo em escolas apropriadas, profissionais e técnicas”, uma vez que destas “sairá, definitivamente preparado, o operário nacional, na plena consciência e integridade do seu valor econômico, capaz de concorrer, eficazmente, para a economia da coletividade, em a qual repousa a do Estado” (p.41). Ao invés de criar escolas secundárias onde se “incrementa o ensino livresco”, propõe abrir “em todos os municípios escolas profissionais de todos os graus¹⁰³, nas quais se preparam os nossos filhos para o exercício de profissões essenciais ao nosso desenvolvimento econômico” (p. 41). Há um forte componente nacionalista no relatório, associado à preocupação de fixar o homem no campo e evitar a migração para as cidades: o “elemento nacional, habituado, pela tradição a preferir as carreiras liberais”, se desvaloriza “por sua falta de preparo nas mais insignificantes ocupações materiais”, o que o releva a uma “situação inferior à dos estrangeiros, que, dentro em pouco tempo, se não mudarmos de rumo, serão os donos, os dirigentes econômicos dessa grande terra” (p. 41). Para fugir da “humilhação dessa inferioridade que nos infelicita”, só há um meio: “a criação de escolas profissionais e, mormente, de difusão do ensino agrícola, que deverá ser ministrado em nossas escolas” para que “a mocidade das zonas rurais adquira o hábito do trabalho sadio e proveitoso e se prenda mais à terra, de onde se afasta com preguiça de lhe querer e pavor de a cultivar” (p. 41). O relatório arremata com argumento nacionalista: “a oficina e a agricultura – sobretudo esta – serão nossos dois grandes meios de alforria, de

¹⁰² Segundo o relatório, “depois de Froebel, o trabalho manual, na escola primária, começou a ter uma orientação exclusivamente pedagógica: não mais se pretendia formar com ele o profissional, senão dele servir-se como instrumento educativo, de maneira a despertar no aluno o gosto e o amor pelo trabalho, fazer-lhe sentir a sua importância; mostrar-lhe que é uma perene fonte de prazer; incutir-lhe espírito de ordem e de exatidão; e revelar-lhes as vantagens e a necessidade da atenção, da aplicação e da perseverança” (SÃO PAULO, 1917, p. 39-40).

¹⁰³ A proposta da expansão de escolas profissionais no interior do estado é acompanhada da orientação de instalação de cursos para atendimento ao mercado de trabalho da região, de modo que “os alunos nela preparados possam, ao findar o curso, encontrar, imediatamente, colocação no município” e de uma pretensão de autofinanciamento, pois, à vista da possibilidade de possuírem uma organização mais simples, sua manutenção, “ao cabo do segundo ano de sua existência, ficará a cargo exclusivo da própria renda da escola” (SÃO PAULO, 1917, p. 42).

nacionalização das nossas indústrias, de consolidação da nossa riqueza” (SÃO PAULO, 1917, p. 39-41).

O Relatório de 1917 aborda ainda a insuficiência de vagas para atender a demanda pelos cursos e a evasão em detrimento da empregabilidade dos alunos. Relata Oscar Thompson que as matrículas nas duas escolas profissionais da Capital, feminina e masculina¹⁰⁴, “[excedem] a lotação das casas, ficando ainda o dobro ou o triplo de candidatos à espera de vagas, que são disputadas com extraordinário empenho, tornando-se, pois, necessário e urgente, criar, mesmo na Capital, maior número de cursos profissionais” (p. 42). Muitos alunos das duas escolas, “ao cabo de seis ou oito meses, interrompem o curso [...] para aceitar nas fábricas e oficinas da cidade, colocações que lhe garantem de três a cinco mil réis por dia”; se fossem “tais alunos aprendizes das mesmas fábricas e oficinas, nelas mourejariam anos e anos, percebendo apenas quinhentos ou mil réis diários” (p. 42).

O Relatório apresenta os dados quantitativos das matrículas na educação profissional no ano de 1917. Na Escola de Aprendizes Artífices, mantida pelo Governo Federal, matriculam-se 150 alunos naquele ano. As escolas profissionais estaduais possuem 2.002 alunos matriculados, dos quais 1.900 nos quatro estabelecimentos da Capital¹⁰⁵ e apenas 102 no interior, na Escola de Artes e Ofícios de Amparo. A quantidade maior de alunos frequenta as escolas particulares:

a) na Capital, em 20 escolas, matriculam-se 5.313 alunos, dos quais mais da metade em duas escolas (Liceu do Sagrado Coração de Jesus e Liceu de Artes e Ofícios);

b) no interior, em 14 escolas, sediadas em oito diferentes municípios, há 718 alunos matriculados (SÃO PAULO, 1917, p. 39-42)¹⁰⁶.

O Relatório de 1918 (SÃO PAULO, 1918) dava conta das duas escolas profissionais, feminina e masculina, da Capital e da Escola de Artes e Ofícios de Amparo, na esfera estadual. A escola de Jacareí, criada pelo Governo Estadual em 1910, “desapareceu por falta de alunos. Foi uma perda sensível, pois a zona necessita de uma escola profissional, dadas as condições pouco prósperas de seus habitantes” (p. 534). O Governo Federal mantém a Escola de Aprendizes Artífices, com 171 alunos, escola que “pelos serviços que presta a São Paulo,

¹⁰⁴ Segundo o Relatório de 1917, a Escola Profissional Feminina oferecia os seguintes cursos: Roupas Brancas, Bordados, Flores e Chapéus, Confecções, Desenho Artístico e Profissional. A Escola Profissional Masculina ministrava cursos de Mecânica, Funilaria, Eletricidade, Marcenaria e Desenho Profissional (p. 42).

¹⁰⁵ Eram eles: Escola profissional Feminina; Escola Profissional Masculina; Seminário das Educandas e Instituto Disciplinar. A maioria dos alunos estava matriculada nas duas escolas profissionais (cerca de 75%).

¹⁰⁶ A maioria das escolas abrigava até 30 alunos: oito no interior e nove na capital. Com mais de 100 alunos, havia apenas duas escolas no interior e nove na Capital.

bem merece do Estado, auxílio pecuniário [g.n.] para melhor movimentar suas oficinas” (p. 532), recomenda o Diretor Geral.

O mesmo Oscar Thompson, Diretor Geral da Instrução Pública, designa Guilherme Khulmann para inspecionar as escolas profissionais no Estado. O Inspetor lamenta, de início, que seu trabalho foi prejudicado pela epidemia de ‘*grippe*’¹⁰⁷ que “assolou o Estado” e “tudo desorganizou. As escolas foram obrigadas a cerrar suas portas”. Entretanto, se propõe a fazer, “à guisa de relatório, algumas considerações” e indicar o que pensa sobre “as necessidades de ampliação e aperfeiçoamento do ensino profissional” (p. 532-533).

Segundo Khulmann, a ampliação do ensino profissional provocaria, “no povo, a simpatia para com os operários, que serão encarados como fatores de progresso e não como seres desprezíveis, sem direito ao respeito e à consideração”. Reitera, do relatório do ano anterior, que as “escolas profissionais formarão o cidadão operário, cômico dos seus deveres e direitos políticos, cumpridores das suas obrigações sociais e morais”, “uma força viva de progresso e um fator de riqueza para o país”. O Inspetor adverte que “precisamos ter operários nossos” e evitar “a importação de elementos, muitas vezes banidos das suas terras de origem, pelas ideias subversivas que professam e tudo anarquizam, pois não lhes pesa na consciência a desorganização social de uma terra, extraordinariamente hospitaleira”. Os governos devem encarar a ampliação das escolas profissionais como uma “questão patriótica”, “um veículo seguro de nacionalização” (p. 533).

Khulmann apresenta outras sugestões em seu relatório, a propósito da organização das escolas: o financiamento de escolas privadas e a busca de autofinanciamento para as escolas públicas; a implantação de cursos para atender as preferências individuais dos alunos; o oferecimento de alimentação escolar e de bolsa-auxílio; a formação e seleção dos professores e instrutores. Considerando que as escolas particulares vinham prestando “bons serviços ao ensino profissional”, recomenda que “tivessem subvenções mais amplas” e que estivessem sujeitas “à orientação de um técnico, para que tivessem feições uniformes”. Para que o ensino profissional pudesse ser disseminado pelo Estado sem grandes custos, propõe que se estude um “tipo econômico de escola de artes e ofícios”, com sede nos municípios mais populosos (p. 534), com alguma renda própria para sua manutenção (p. 536), como, por exemplo, os “campos

¹⁰⁷ A *grippe* mencionada no relatório foi um surto de gripe espanhola que afligiu o Estado, em especial, a Capital. Como medida profilática, o Governador Altino Arantes ordenou o fechamento das escolas e pediu à população que permanecesse dentro de suas residências.

de experiência agrícolas”¹⁰⁸. A “sopa escolar” é uma “necessidade para os alunos que vem de longe, das cidades próximas, aproveitando os horários de trens” (p. 537) e também vantajosa para os alunos residentes no município da escola. Os cursos devem ser escolhidos de acordo com as preferências dos alunos; “as oficinas que, por ventura, não apresentassem matrículas satisfatórias, deveriam desaparecer” (p. 536). Propõe o pagamento de “diárias” aos alunos, para “atrair a frequência”¹⁰⁹. Pretende que as escolas profissionais ampliem o atendimento, com inclusão de diferentes tipos de alunos, nomeadamente, analfabetos¹¹⁰ e menores infratores¹¹¹. O autor do relatório manifesta preocupação também com a formação e seleção dos docentes; segundo ele, entregar o ensino a “mestres estrangeiros, na maioria dos casos semianalfabetos, o nobre empreendimento cairá fatalmente na trilha sinuosa das ideias anarquizantes” (p. 537)¹¹². Recomenda que a formação de professores seja feita pelas escolas normais – de formação de professores para o ensino primário e secundário – mediante a instalação de “oficinas anexas, de onde sairiam os futuros mestres das escolas profissionais” (p. 538).

A Tabela 3.1 mostra as matrículas nos diversos graus de ensino, por dependência administrativa, no Estado de São Paulo em 1918.

O ensino superior é incipiente. Equiparado ao ensino primário, o número de matrículas no ensino profissional suplanta o de matrículas no ensino secundário. A comparação reforça a dualidade do sistema de ensino, com a ocorrência de duas redes paralelas: uma secundária, destinada à educação das elites republicanas, com possibilidade de ascender ao ensino superior; outra, destinada à população mais pobre, confinada à qualificação ou reprodução da força de trabalho, de caráter terminal. As possibilidades de continuação de estudos, a partir de ensino primário, para as elites, também são restritas, consideradas as

¹⁰⁸ Segundo Khulmann, “anexos às escolas, poderiam ser organizados campos de experiências agrícolas, que, além de poderem constituir-se em aprendizados práticos, poderiam ainda fornecer os cereais necessários à sopa escolar” (SÃO PAULO, 1918, p. 533).

¹⁰⁹ Sugeriu que o pagamento das “diárias” fosse dividido em “duas partes: - uma que será entregue aos alunos, semanalmente, para as despesas urgentes; outra que será recolhida à caixa econômica para, no final do curso, constituir o pecúlio para o início da vida do oficial” (SÃO PAULO, 1918, p. 537). A forma de pagamento poderia, assim, pretender não apenas incentivar a frequência diária, mas também evitar a evasão.

¹¹⁰ Na ocasião, os analfabetos não tinham acesso às escolas profissionais paulistas porque o requisito para admissão era a conclusão do ensino primário. Khulmann propõe que se criasse, junto a cada escola profissional, “um curso primário para os alunos analfabetos”. Justifica sua proposta, tendo em vista que a restrição se lhe afigura “uma injustiça para com os infelizes, que não tiveram ocasião de aprender a ler. No entanto, eles querem aprender a trabalhar” (SÃO PAULO, 1918, p. 538).

¹¹¹ Afirma ele: “Um grande serviço prestariam os diretores se combinassem com as autoridades policiais a matrícula dos menores vagabundos. Sob pena de reclusão no Instituto Disciplinar, os menores seriam obrigados a frequentar a escola profissional. Teria a sociedade mais esse benefício: a profilaxia moral de muitos infelizes” (SÃO PAULO, 1918, p. 538).

¹¹² E acrescenta, o Inspetor: “Com mestre estrangeiro que não tem amor à terra em que vive, que, a propósito de tudo, diz mal de nossos homens e de nossas instituições, as escolas nunca serão as incubadoras ideais do nacionalismo consciente” (SÃO PAULO, 1918, p. 537).

quantidades de alunos matriculados no ensino secundário e superior. Destaca-se a massiva presença das escolas privadas no ensino secundário e superior, em muito, superativa da oferta pública (SÃO PAULO, 1918, p. 532-538).

Tabela 3.1 - Quantidade de alunos matriculados em 1918, por grau e modalidade de ensino e por dependência administrativa.

	Primário	Secundário	Profissional	Superior
Federal	3		171	384
Estadual¹¹³	171.767	1.020	5.025	417
Municipal	12.364			
Particular	48.387	7.023	4.869	1.090
Total	232.621	8.043	10.135	1.891

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base no Anuário de Ensino do Estado de São Paulo, edição de 1918 (SÃO PAULO, 1918, p. 548).

O Relatório de 1926 (SÃO PAULO, 1926) é assinado por Pedro Voss, Diretor Geral da Instrução Pública, dirigido ao Secretário do Interior do Estado de São Paulo. Dos relatórios citados neste trabalho, é aquele que dedica maior quantidade de páginas ao ensino profissional (SÃO PAULO, 1926, p. 163 a 196), embora restrito à esfera estadual, com descrição da atuação das cinco escolas profissionais públicas. O Quadro 3.2 apresenta os cursos oferecidos pelas cinco escolas profissionais em 1926.

As escolas oferecem os cursos profissionais “práticos”, organizados em “secções”, onde se ministrava a prática profissional e os conhecimentos técnicos necessários para desenvolvê-la¹¹⁴. À Escola Profissional Feminina, única escola profissional pública da época para mulheres, ocorre grande número de candidatas, segundo o Relatório de 1926: “em janeiro, como nos anos anteriores, dado o grande número de concorrentes à matrícula, foi preciso adotar-se, na forma do regulamento vigente¹¹⁵, o recurso do sorteio para as candidatas diplomadas por grupos escolares, cabendo, a estas, metade das vagas”; a outra metade das vagas

¹¹³ O segmento estadual da educação profissional inclui alunas do Seminário das Educandas e internos do Instituto Disciplinar.

¹¹⁴ Por exemplo, o curso de Mecânica se compunha das seguintes “secções”: Fundição, Ferraria, Ajustagem, Tornearia e Fresagem. O curso de Marcenaria era formado por Tornearia e Elementos de Slojd, Entalhamento e Elementos de Marcenaria e Ebanesteneria Fina. Eram “secções” dos cursos de Pintura e Decoração: Desenho (geométrico e do natural), Composição Livre; Trabalhos decorativos a cal, a óleo, fíngimentos, letras, tabuletas, decoração fina, Serviços Lisos e Decoração.

¹¹⁵ O regulamento vigente determinava que “a matrícula nas escolas profissionais será feita de acordo com as disposições seguintes: 1.º - Para metade das vagas existentes serão admitidos alunos diplomados pelos grupos escolares ou pelas escolas públicas do Estado; 2.º - Para preenchimento da outra metade serão matriculados os candidatos não diplomados que provarem mediante exame de admissão o necessário preparo nas matérias essenciais do curso preliminar” (artigo 17 da Lei Estadual 1.711/1919). O regulamento estabeleceu a reserva de vagas para alunos oriundos de escolas públicas.

“foi disputada pelas não diplomadas mediante exame das principais matérias do curso primário” (p. 170-171).

Quadro 3.2 - Cursos oferecidos nas escolas profissionais públicas do Estado de São Paulo em 1926.

Escola	Cursos profissionais	Cursos noturnos de aperfeiçoamento	Outros cursos
Masculina da Capital	Mecânica Marcenaria Pintura e Decoração	Desenho Profissional Mecânico, Desenho Profissional de Construções Civas; Desenho de Ornato e Escultura.	Curso teórico geral
Feminina da Capital	Confecções, Roupas Branças, Flores e Artes Aplicadas, Pintura, Chapéus, Corte e Comércio.	<i>Um curso, não identificado no relatório.</i>	Curso teórico geral
Amparo	Mecânica, Marcenaria, Selaria, Segearia.	Desenho Técnico Marcenaria	Curso teórico geral, Alfabetização.
Rio Claro	Mecânica, Marcenaria, Pintura.	Desenho Técnico	Curso teórico geral
Franca	Mecânica, Selaria, Sapataria, Pintura	Desenho Profissional, Desenho Artístico, Escultura.	Curso teórico geral, Curso Noturno Primário

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base nas informações do Anuário do Ensino do Estado de São Paulo, edição de 1926 (SÃO PAULO, 1926, p. 163-192).

Todas as escolas oferecem um curso “teórico geral”, “obrigatório e comum a todos os alunos e para todas as profissões” (p. 169), especialmente para aqueles de “preparo insuficiente que frequentam de dia os cursos práticos das oficinas e que não podem, por seu atraso, acompanhar as aulas teóricas” (p. 184). O curso teórico é constituído de matérias como Português, Aritmética e Geometria, Desenho Técnico, Física e Química, Plástica, “ministradas de conformidade com as necessidades de cada ofício, acompanhando, tanto quanto possível, a marcha dos trabalhos das oficinas, aliando a teoria à prática” (p. 176)¹¹⁶. Fonseca atribui a introdução do “curso teórico geral” a uma reação à orientação predominantemente prática dos

¹¹⁶ A Lei 1.711/1919 prescrevia que “as Escolas Profissionais ministrarão aos alunos, conjuntamente com o aprendizado profissional, noções elementares das seguintes matérias; a) língua materna e educação moral e cívica; b) cálculo aritmético e geométrico; c) geografia e história do Brasil. Os programas dessas matérias deverão ser organizados de acordo com as artes a ensinar e serão desenvolvidos de conformidade com o curso profissional de modo que se completem” (artigos 3º e 4º).

cursos profissionais, voltada para trabalhos manuais que, enquanto tal, prescinde da formação intelectual dos alunos (FONSECA, 1962, v.2, p. 326)¹¹⁷.

As escolas profissionais paulistas ofertam no período noturno cursos de “aperfeiçoamento” para operários e outros interessados (Vide Quadro 3.2). Segundo o Relatório, na Escola Masculina da Capital, o curso presta “os melhores serviços à instrução popular, pois o operário nele encontrava, após a labuta diária, o único meio para o seu aperfeiçoamento pelo desenho aplicado a cada especialidade técnica” (p. 170). A Escola Feminina da Capital oferece também o Curso Noturno de Aperfeiçoamento, destinado às “moças que pelas suas ocupações diurnas não podem participar dos benefícios de ensino profissional”. O curso noturno, “cujos lugares são disputados com verdadeira avidez”, “vem prestando inestimáveis serviços à causa da educação operária e do desenvolvimento artístico do nosso meio”, atendendo “grande número de operárias, muitas professoras normalistas, farmacêuticas, estudantes de várias escolas, empregadas do comércio etc.” (p. 172). A Escola Profissional de Amparo oferece curso de aperfeiçoamento destinado “ao desenvolvimento técnico dos alunos diplomados em Marcenaria”. Justifica a escola que o curso de três anos de Marcenaria, “de curta e insuficiente duração”, “não dá ao aprendiz os conhecimentos de que precisa para vencer as dificuldades do ofício”. Ao sair da escola, se “for colocado numa oficina particular não fará boa figura, diante de oficiais já adestrados, por lhe faltar a precisão, o desembaraço e o gosto artístico”, habilidades que serão dominadas “após um estágio de seis meses a um ano no curso de aperfeiçoamento, sob a orientação de um mestre competente” (p. 177-178). Os cursos de “aperfeiçoamento” da Escola profissional de Rio Claro, segundo o Relatório, destinam-se a “oficiais que queiram completar sua educação artística e têm sido frequentados por mecânicos, marceneiros, pedreiros e construtores, pintores, marmoristas e por simples amadores” (p. 184). Em Franca, no período noturno, além do curso de Desenho Profissional, a escola proporciona os cursos de Desenho Artístico e Escultura, “a título de experiência e sem ônus para o Estado”, pois os “mestres trabalharam sem gratificação alguma” (p. 189-190).

No Relatório de 1926, há algumas questões recorrentes da educação profissional, entre as quais: a vinculação dos cursos com o mercado de trabalho, associada à demanda para matrícula e ao desaparecimento de algumas ocupações; a alimentação escolar e o território de abrangência das escolas. No Relatório da Escola Profissional Dr. Julio Cardoso, de Franca, são

¹¹⁷ O Regulamento de 1911, anexo ao Decreto Estadual 2.118/1911, acometia ao diretor se “esforçar por imprimir ao ensino um cunho de utilidade prática” (artigo 6º, inciso 5º) e aos professores e mestres, “imprimir ao ensino feição prática e proveitosa, incutindo nos alunos o hábito da economia” (artigo 7º, inciso 2º).

apontadas dificuldades com o curso de Selaria “que este ano teve sua matrícula abaixo da crítica” e que “a despeito de todos os esforços que ... [a] diretoria venha a empregar, terá que desaparecer”. Argumenta que “a indústria de couros, arreios etc. nesta cidade está francamente em decadência, vendo-se diariamente o fechamento de oficinas de selaria. Raríssimos são os que desejam aprender o ofício de seleiro” (p. 191). Para evitar o fechamento do curso, informa o relatório, a Diretoria da Escola, no ano seguinte, “experimentará, de acordo com o Inspetor Técnico, modificar a orientação de acordo com a tendência atual (tapeçaria em automóveis etc.), pensando dest’arte poder evitar seu desaparecimento” (p. 192)¹¹⁸.

O relatório informa ainda que, em vez de “sopa propriamente dita”, a escola de Franca fornece refeições, pois “um contingente elevado de alunos residentes em localidades vizinhas e que saindo de suas casas às 7 horas da manhã, só a elas regressam para jantar às 6 e 7 horas da noite, não sendo, pois, possível que essas crianças passem o dia todo com um simples prato de sopa” (p. 192). A questão da alimentação escolar é decisiva para a aprendizagem se muitos alunos frequentam a escola em dois turnos ou, à noite, quando se dirigem diretamente do trabalho para a escola. Nas chamadas escolas agrícolas, a oferta de refeições diárias sempre foi uma prática, já que a produção interna poderia suprir parte dos ingredientes e à vista da necessidade de garantir a alimentação dos alunos em regime de internato. Nesse período, há alguma oferta de alimentação escolar, embora precária, como a “sopa” escolar. Ao longo do tempo esta preocupação se perde nas escolas urbanas, ficando o aluno desprovido de alimentação escolar mesmo quando estuda nas escolas em período integral (manhã e tarde), algumas décadas depois.

Comenta que a Escola Profissional de Franca “vem tomando o caráter de estabelecimento de ensino ‘regional’”, pois é “grande o número de crianças daquelas [vizinhas] localidades que procuram a escola”, “facilitadas as viagens dos alunos pela Companhia Mogiana, que tem fornecidos passes diários grátis”; além do que “situada como está esta cidade nas vizinhanças do Estado de Minas, é grande o número de alunos daquele Estado que frequentam a Escola” (p. 195). A escola profissional sempre teve uma cobertura regional, pela sua dispersão; a ela acorrem os interessados habitantes de seu território de sua influência. Apesar da expansão, a escola profissional atende grande contingente de alunos dos municípios

¹¹⁸ À primeira vista, não faz sentido propor o “desaparecimento” de um curso vinculado ao arranjo produtivo da região, a indústria de couros e derivados. Aparentemente não é problema da produção local, pois o mesmo não ocorre com outro curso da escola, o de sapataria, na mesma área. Provavelmente, a profissão artesanal de seleiro estaria em gradativo processo de desaparecimento, pelo surgimento dos primeiros automóveis na cidade. A sugestão do Inspetor Técnico, de redirecionar o currículo do curso para a tapeçaria de automóveis, soa ingênua hoje.

vizinhos¹¹⁹; aquelas situadas próximas às fronteiras estaduais acabam recebendo alunos do estado limítrofe¹²⁰.

Quadro 3.3 - Estatística geral das escolas profissionais no ano de 1926

ESTATISTICA GERAL DAS ESCOLAS PROFISSIONAES NO ANNO DE 1926.											
N. de Ordem	ESCOLAS	Matricula geral	Eliminações	Alumnos no fim do anno	Frequencia media annual	Porcentagem de frequencia annual	Diplomados	RENDA	Diarias e porcentagens pagas aos alumnos	Aplicações na escola	SALDOS
1	Masculina da Capital	646	201	445	339,4	72,0 %	37	77.475\$900	2.550\$760	39.749\$620	35.166\$520
2	Feminina da Capital	1.053	291	761	657,5	86,4 %	124	43.226\$500	5.338\$700	9.196\$800	28.726\$000
3	De Amparo	397	128	269	224,3	83,8 %	39	101.200\$286	18.029\$835	50.438\$605	32.731\$846
4	De Rio Claro	522	200	322	314,6	84,0 %	12	28.341\$500	2.849\$200	22.638\$400	2.853\$900
5	"Dr. Julio Cardoso" de Franca	475	256	219	207,7	86,1 %		11.645\$000	918\$810	9.807\$590	918\$900
	TOTAL	3.092	1.076	2.016	1.743,5	82,4 %	212	261.889\$486	29.661\$105	131.831\$015	100.377\$166
						Media					

(1) — O saldo referente á escola profissional de Amparo é representado em artefactos existentes na escola.

Fonte: Extraído de Anuario de Ensino de São Paulo, ano de 1926 (SÃO PAULO, 1926, p.166).

O Relatório da Escola Profissional de Amparo apresenta, como vantagem do curso de aperfeiçoamento, “o lucro que poderão dar ao Estado essas secções [“Secção Industrial”] que se mantém com sua própria renda, sem pesar aos cofres públicos” (p. 178). O Regulamento das Escolas Profissionais da Capital de São Paulo (1911) estabelece que as escolas poderiam “encarregar-se de trabalhos para particulares, desde que não seja prejudicado o trabalho das oficinas” (artigo 22)¹²¹ e “do produto das obras realizadas nas escolas, descontado o custo do material empregado, reverterá uma parte correspondente a 50% em favor do aluno ou alunos

¹¹⁹ No caso específico de escolas agrícolas, tradicionalmente atende alunos provenientes de municípios muito distantes, o que determina, por exemplo, a oferta do internato nessas escolas.

¹²⁰ As escolas sediadas próximas às fronteiras estaduais sempre receberam alunos dos estados vizinhos; a exemplo de Franca, ocorre também com outras Etec, localizadas em Mococa, Espírito Santo do Pinhal, Cruzeiro, Ourinhos, Ilha Solteira etc..

¹²¹ De acordo com a Lei Estadual 1.711/1919, “como auxilio ao desenvolvimento das escolas profissionais, poderá ser instalada uma ‘Secção Industrial’, especialmente destinada às encomendas particulares” (artigo 18).

que tiverem executado o trabalho” (artigo 21); compete aos diretores das escolas “recolher mensalmente ao Tesouro do Estado a parte do produto de trabalhos da Escola” (artigo 6º, inciso 11)¹²². Os valores arrecadados pelas escolas podem ser significativos, conforme se verifica no Quadro 3.3, reproduzido do Relatório (Decreto Estadual 2118-B, *in* SÃO PAULO, 1911b).

O Quadro 3.3 indica, além da renda auferida pelas escolas profissionais em 1926, os valores aplicados na escola (50%), as diárias e percentagens pagas aos alunos (12%) e os saldos recolhidos ao Tesouro Estadual (38%), exceto da Escola de Amparo¹²³.

O quadro mostra ainda a evasão nos cursos profissionais, durante o ano de cerca de 30%, pela comparação entre a “matrícula geral” (matrícula inicial no começo do ano) com a quantidade de alunos frequentes no “fim do ano”. Essa deserção provavelmente compromete o índice de concluintes (cerca de 5% das matrículas iniciais na Escola Masculina e 12% na Escola Feminina).

Nesse período identificam-se semelhanças e diferenças entre as finalidades atribuídas à educação profissional, pela União e pelo governo paulista. Em ambas aparece a função filantrópica de prover a subsistência dos pobres mediante a oferta de algum tipo de qualificação profissional e, ao mesmo tempo, uma função instrumental de regeneração pelo trabalho. No Estado de São Paulo, já aparece com maior nitidez, a educação profissional como meio de qualificação profissional para atender demandas da força de trabalho necessária para um processo crescente de industrialização, evidenciada pelos requisitos de ingresso: conclusão do ensino primário (embora não excludente) e pela possibilidade de frequência de adultos (exigência de idade mínima para admissão, sem estabelecimento de idade máxima). Essas condições possibilitam o acesso de adultos trabalhadores às escolas profissionais, especialmente no período noturno. A vinculação com o ensino formal – à época equiparada com a educação primária – ainda é precária, à vista da oferta do curso primário noturno para os alunos e de cursos complementares ou supletivos para os trabalhadores. Em São Paulo, também surge a preocupação com o disciplinamento da força de trabalho, na perspectiva nacionalista; de uma parte, na intenção de integrar o trabalhador em um projeto de identidade nacional, acertado pelo Estado; de outra parte, na reação contra o elemento estrangeiro em proteção da

¹²² Essa prática pode ser verificada também no Decreto Federal 7.566/1909, de criação das escolas de aprendizes artífices (vide artigos 10 e 11).

¹²³ Para se avaliar a dimensão desses valores, o Relatório de 1926 informa que, para a Escola Profissional Feminina, mal instalada, seria construído um novo prédio, para “acomodação, com tempo integral de trabalhos, [de] 2.000 alunas, nos períodos diurno e noturno”, cujas “obras estão orçadas em 1.200.000\$000” (SÃO PAULO, 1926, p. 171), cerca de cinco vezes a renda anual arrecadada pelas escolas. A Tabela de Vencimentos, anexa à Lei Estadual 1.711/1911 estipulava os salários anuais dos diretores das escolas profissionais da Capital em 9.600\$000 e dos professores em 4.800\$000.

indústria nacional nascente e contra ideias anarquistas, principalmente, difundidas pelos imigrantes europeus.

3.4. As leis orgânicas da educação profissional e a criação do “Sistema S”

No Estado de São Paulo, entre as décadas de 1920-1940 são instaladas várias escolas públicas, oriundas de duas fontes principais: doações pessoais ou comunitárias e mediante iniciativas dos governos municipais. Várias das atuais escolas técnicas públicas estaduais nascem de doações de pessoas físicas ou de associações comunitárias que deixam patrimônio com o fim precípua de ser aplicado na instalação de escolas profissionais, entre elas: a Etec José Martimiano da Silva (Ribeirão Preto), em 1927; Etec Bento Quirino (Campinas) em 1927; Etec Fernando Prestes (Sorocaba) em 1929; Etec Francisco Garcia (Mococa) em 1931; Etec Dona Escolástica Rosa (Santos) em 1931; Etec Paulino Botelho (São Carlos) em 1933. Outro grupo de escolas origina-se de iniciativas das administrações municipais nas cidades de: Tatuí, Rio Claro, Limeira, Jundiaí e Araraquara em 1934; Santo André em 1935; Jaboticabal em 1936; Lins em 1937, Botucatu em 1937; Jaú em 1939¹²⁴ (FONSECA, 1962, v.2).

No período surgem também cursos de qualificação profissional para trabalhadores das estradas de ferro: Central do Brasil (São Paulo, 1927); Sorocabana (Sorocaba, 1929/1930); Centro Ferroviário de Ensino e Seleção Profissional (São Paulo, 1934); Centros Ferroviários de Campinas, Rio Claro, Jundiaí e Araraquara (1934); Noroeste do Brasil (Bauru, 1935), entre outros. As primeiras escolas agrícolas são fundadas nesse período: Escola Profissional Agrícola-Industrial Mista de Espírito Santo do Pinhal (atual Etec Carolino Motta e Silva) e Escola Profissional Agrícola-Industrial Mista Regional de Jacareí (atual Etec Cônego José Bento), ambas em 1935; e, em 1939, a Escola Profissional Agrícola-Industrial de São Manuel (atual Etec Dona Sebastiana de Barros).

No Estado de São Paulo, a Lei Estadual 2.915, de janeiro de 1937 preveja alguns dispositivos da Constituição de 1937 e das futuras leis orgânicas do ensino. Institui, anexa ao Instituto Profissional, “escola técnica profissional para formação e aperfeiçoamento de operários”, para funcionar “com a colaboração das empresas, industriais particulares e as associações de classe, devidamente reconhecidas, nas condições que forem estipuladas em contrato” (artigo 8º), destinados a “alunos maiores de treze (13) anos, que tenham o curso de grupo escolar ou preparo equivalente, demonstrado em exame de suficiência” (artigo 12). Os alunos são classificados em duas categorias: “a) alunos operários das fábricas, ou empresas

¹²⁴ As datas se referem aos anos em que as escolas foram reestruturadas segundo o modelo vigente das escolas profissionais e incorporadas oficialmente à rede de escolas profissionais estaduais.

particulares, que receberão aulas do curso geral; b) alunos que farão o curso geral do Instituto Profissional, e que deverão frequentar as oficinas ou fabricas” (artigo 9º). Ao Instituto Profissional cabe “o ensino das matérias de preparação geral, de tecnologia do trabalho e os ensaios de laboratórios”; às empresas, “o ensino de ofício ou técnica industrial, realizado nas próprias oficinas, fábricas e laboratórios especializados” (artigo 14), correndo a “carga das empresas particulares as despesas com o pagamento dos mestres e técnicos de suas oficinas, fabricas e laboratórios, bem como o fornecimento de matéria prima para o aprendizado” (artigo 16, *in* SÃO PAULO, 1937).

No âmbito federal, as finalidades da educação profissional, indicadas no período anterior, se mantêm parcialmente: o ensino profissional continua destinado “às classes menos favorecidas” e se amplia para atender à qualificação dos “filhos dos seus operários ou de seus associados”. Assim, a Constituição Federal, outorgada em 1937, estabelece em seu artigo 129, que “o ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado”. Implicitamente, alega o pacto federativo para sua ação política “fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais”. No pacto funcional e distributivo proposto, na terminologia de Oszlak, se recorre à participação do mercado (“indústria e sindicatos econômicos”) a instalação de escolas de aprendizagem profissional, destinadas “aos filhos de seus operários ou de seus associados”, isto é, na reprodução da força de trabalho. Coube a uma lei complementar a regulação do “cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público”.

Romanelli assinala a “preocupação do governo de engajar as indústrias na qualificação de seu pessoal, além de obrigá-las a colaborar com a sociedade na educação de seus membros”, decorrente da “impossibilidade de o sistema de ensino oferecer a educação profissional de que carecia a indústria e da impossibilidade de o Estado alocar recursos para equipá-lo adequadamente” (ROMANELLI, 1978, p. 155). O período é marcado pela segunda guerra mundial, quando o consumo interno dependia da importação de produtos industrializados e a produção industrial, da importação de técnicos estrangeiros. (ROMANELLI, 1978, p. 156). A expansão e reorganização da educação profissional pretende satisfazer a um duplo objetivo: prover a necessidade de expansão do setor industrial brasileiro com a força de trabalho qualificada autóctone necessária para satisfazer o consumo da população e, por essa via, desenvolver a indústria nacional e substituir as importações para abastecer o mercado interno.

Gustavo Capanema, durante sua passagem pelo Ministério da Educação e Saúde (1934-1945) “agregou em torno de si uma linhagem de homens ilustres nos campos da educação, da cultura e das artes, deixando-nos a responsabilidade de avaliar as políticas e projetos ali implementados”¹²⁵ (BOMENY, 1999, p. 137). Além destes, “a definição de uma política educacional [...] [também] contou com a participação ativa do Exército” (idem, p. 141). Para os militares, a educação está estrategicamente inserida como instrumento de preparação civil em um projeto de mobilização controlada de soberania nacional, vinculado a um projeto de segurança nacional. “O projeto estado-novista deveria orientar todas as iniciativas do Estado dirigidas à sua própria construção e à construção da sociedade”, entre as quais a construção de uma nova “identidade do trabalhador, a construção de um homem novo para um Estado que se pretendia novo, e incluía-se igualmente nesta pauta a delimitação do que seria aceito como nacional” (BOMENY, 1999, p. 151). Nesse programa nacionalizador e centralizador, o papel de educação se desdobra não apenas na construção da hegemonia político-ideológica do Estado Novo via currículo escolar, mas também na centralização da regulação da educação, que a edição de leis orgânicas evidencia, como instrumento para enfrentar as práticas regionalistas – incluída a educação -- entendidas como um sintoma da fragmentação da unidade nacional.

Schwartzman, Bomeny e Costa (2000) identificam, no início dos anos 1940, conflito de bastidores entre o Ministério da Educação e Saúde e o do Trabalho, Indústria e Comércio, escudado, principalmente, pela Federação Nacional da Indústria e a Federação das Indústrias de São Paulo¹²⁶.

Rodolfo Fuchs, assessor do Ministério da Educação para o ensino industrial, em documento elaborado em 1935, defende o ensino industrial obrigatório para todos. Propõe criar ao lado da escola primária, a Escola Profissional Elementar e escolas profissionais de nível médio, normal (para a formação de professores e mestres), culminando com a Universidade do Trabalho. Esta proposta de organização do sistema se associa “à exigência de diplomas para o exercício do trabalho profissional em todos os níveis, de forma tal que a passagem pelo ensino industrial se tornasse inevitável e obrigatória” (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000, p. 249). O Ministério da Educação defende o controle da mão-de-obra nas mãos de um “Estado

¹²⁵ Segundo a autora, “a formulação das políticas cultural e educacional para o Brasil contou com a atuação nem sempre simétrica, mas inequivocamente ativa, de intelectuais como Mário de Andrade, Carlos Drummond de Andrade, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Rodrigo Mello Franco, Alceu Amoroso Lima (mais tarde Tristão de Ataíde) e até Villa-Lobos, Jorge de Lima, Manoel Bandeira... Foi o ministério dos modernistas, dos Pioneiros da Escola Nova, de músicos e poetas” (BOMENY, 1999, p. 137).

¹²⁶ Sobre o conflito entre os ministérios, vide também BEZERRA, 2000.

ordenador e orientado para fins supostamente mais nobres, e não à mercê dos interesses mais imediatistas dos industriais” (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000, p. 252).

Fonseca confirma que, no Ministério da Educação, Gustavo Capanema designa comissão¹²⁷, presidida pelo Ministro, para estudar uma nova organização para o ensino industrial. O autor parte da constatação de que “o ensino profissional no país não dispõe de preceitos gerais, uniformes para todo o país”, pois “a União se limitara apenas a regulamentar as escolas federais” e “os estabelecimentos estaduais, municipais ou particulares regiam-se pelas próprias regras” (FONSECA, 1961, v.1, p. 265). Sente a necessidade de uniformizar as bases e a organização de cada ramo de ensino, segundo Capanema, estruturado em “um sistema nacional harmônico, coeso e funcional, que comunica a todas as instituições e aparelhos do nosso ensino uma mesma dinâmica e um só sentido” (CAPANEMA, 1983, p. 359)¹²⁸. No caso do ensino industrial, o Ministro Capanema, com argumentos em favor da unificação da legislação e do instituto da equiparação e reconhecimento das escolas¹²⁹, afirma que o governo tomou as “iniciativas as mais diversas e adequadas no sentido de dar ao ensino industrial do país método e clareza, flexível estrutura e funcionamento ativo, em correspondência com a forma, o sentido e o vigor do trabalho nos estabelecimentos industriais” (CAPANEMA, 1983, p. 365).

A outra corrente, sustentada pela Federação das Indústrias de São Paulo e patrocinada pelo Ministério do Trabalho, pleiteia estender para todo o país a experiência paulista da Escola Profissional Mecânica do Liceu de Artes e Ofícios de São Paulo e do Serviço de Ensino e Seleção Profissional da Estrada de Ferro Sorocabana. Demanda implantar um sistema de aprendizagem industrial diretamente ligado à indústria e às suas necessidades específicas de qualificação profissional.

¹²⁷ Segundo Fonseca, participavam da comissão: Horácio da Silveira, Lourenço Filho, Leon Renault, Francisco Montojos e Rodolfo Fuchs, além de Roberto Mange e representantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, “chamados para também emitirem o pensamento relativo às necessidades militares no campo industrial” (FONSECA, 1961, v. 1, p. 265).

¹²⁸ A “lei orgânica” tem a função de regular a estrutura, o modo e a organização de instituições, relativos a uma dada atividade considerada de Estado.

¹²⁹ A equiparação é uma forma de regulação escolar. A Lei Orgânica do Ensino Industrial (artigo 59), por exemplo, previa três categorias de escolas:

- a) industriais e técnicas federais, mantidas e administradas sob a responsabilidade da União;
- b) equiparadas: escolas industriais ou escola técnicas mantidas e administradas pelos Estados ou pelo Distrito Federal;
- c) reconhecidas: escolas industriais ou escolas técnicas mantidas e administradas pelos Municípios ou por pessoa natural ou pessoa jurídica de direito privado, e que hajam sido autorizadas pelo Governo Federal.

O reconhecimento e a equiparação dependiam de prévia verificação (autorização) e inspeção regular do estabelecimento de ensino pelo Governo Federal; em contrapartida, recebiam “orientação pedagógica” do Ministério da Educação.

O conflito culmina com a assinatura de dois decretos pelo Presidente Getúlio Vargas: Decreto-Lei 1.238, de 2 de maio de 1939 e o Decreto 6.029, de 26 de julho de 1940, que regulamentam os cursos profissionais conforme a ótica do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A tensão se desdobra com uma solução pretensamente conciliatória quando, em 1942, são assinados pelo Presidente da República, outros dois decretos quase simultâneos:

a. Decreto-Lei 4.048, de 22 de janeiro de 1942, que cria Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (Senai)¹³⁰ e

b. Decreto-Lei 4.073, de 30 de janeiro de 1942, que institui a Lei Orgânica do Ensino Industrial.

Ao Senai, “organizado e dirigido pela Confederação Nacional da Indústria” (artigo 3º), compete “organizar e administrar, em todo o país, escolas de aprendizagem para industriários” (artigo 2º), ofertando às empresas jurisdicionadas:

- a) organizar e manter, em todo o país, ensino de ofícios cuja execução exija formação profissional, para aprendizes empregados nos estabelecimentos industriais;
- b) proceder à seleção profissional dos candidatos a aprendizes industriais;
- c) organizar e manter cursos extraordinários para empregados na indústria;
- d) assegurar bolsas de estudo a operários, diplomados ou habilitados, e de excepcional valor, para aperfeiçoamento ou especialização profissional (Decreto-Lei 4.048/1942, artigo 1º, *in* BRASIL, 1942a).

Todos os estabelecimentos industriais estão obrigados ao “pagamento de uma contribuição mensal para montagem e custeio das escolas de aprendizagem” (artigo 4º). As unidades de ensino do Senai estão isentas de impostos federais, estaduais e municipais (artigo 7º).

Fonseca (1961, v. 1, p. 477-479) aponta que a criação do chamado “Sistema S” inspirou-se em modelos estrangeiros do século XIX, entre outros, Inglaterra¹³¹ e Alemanha¹³². Assinala ainda a ocorrência de, pelo menos, duas iniciativas do Departamento de Ensino

¹³⁰ A criação do SENAI e, posteriormente, do SENAC visa cumprir a obrigação constitucional da oferta aos “filhos dos operários ou de seus associados”. O SENAC foi instituído pelos Decretos-lei n 8.621 e 8.622, de 10 de janeiro de 1946.

¹³¹ Na Inglaterra, trata-se do *Factory Act of 1833*, que regulamenta o dia de trabalho. Proíbe o trabalho aos menores de 9 anos. Aos adolescentes entre 9 e 13 anos, o trabalho diurno é permitido, limitado a 8 horas diárias. A propósito, refere-se Engels: “Ao mesmo tempo, a lei instituiu uma frequência escolar obrigatória de duas horas por dia para todas as crianças menores de 14 anos e qualquer industrial que empregasse crianças não tendo nem certificado médico da idade passado pelo médico da fábrica, nem o certificado de escolaridade passado pelo professor, incorria em penas previstas pela lei. Em contrapartida, estava **autorizado a reter todas as semanas para o professor um penny sobre o salário da criança**” [g.n.] (ENGELS, 1975, p. 220).

¹³² O Reich-Gewerb Ordnung (Código Industrial do Império) de 1869 estabeleceu que “os industriais devem conceder a seus empregados de menos de 18 anos de idade, que seguem cursos em uma escola de aperfeiçoamento, o tempo necessário para frequentá-la; este tempo é estabelecido pelas autoridades” (Apud FONSECA, 1961, v.1, p. 478).

Industrial do Ministério da Educação e Saúde para cumprir o artigo 129 da Constituição de 1937. Entretanto, os projetos “não lograram aprovação final, pois a Federação Brasileira dos Industriários achou preferível silenciar sobre o assunto, não lhe dando assim andamento” (FONSECA, 1961, v. 1, p. 484). Na sequência, dois decretos federais tratam da qualificação profissional dos empregados da indústria (Decreto-Lei Federal 1.238, de 2 de maio de 1939, e Decreto Federal 6.029, de 26 de julho de 1940), pelos quais:

- se exige dos estabelecimentos com mais de 500 empregados, a oferta de “cursos de aperfeiçoamento profissional para adultos e menores”;
- institui cursos profissionais, “instalados, como unidades autônomas, nos próprios estabelecimentos industriais, ou na proximidade destes, podendo ainda ser mantidos em comum por vários estabelecimentos”;
- estabelece que as matrículas seriam gratuitas, destinadas “além dos próprios empregados”, “em primeiro lugar, [aos] filhos e, em segundo lugar, nas vagas que houver, [aos] irmãos dos empregados do estabelecimento industrial a que os mesmos cursos estiverem vinculados”;
- integra a prática profissional do curso no “próprio trabalho que o aluno prestar ao empregador, na qualidade de seu empregado e, ainda, dos exercícios por ele realizados, de maneira metódica, em harmonia com o estudo tecnológico respectivo, no local do trabalho, ou fora dali” (BRASIL, 1939, 1940).

As iniciativas legais do governo, a exemplo dos decretos supracitados, pretendem acelerar as negociações e induzir os interessados para uma solução rápida do problema. O Governo se atribui o papel de articular os interesses do capital e do trabalho no projeto do Estado autoritário. Na educação profissional, o Estado autoritário imputa corresponsabilidade ao mercado de qualificar a força de trabalho necessária ao desenvolvimento das forças produtivas.

Segundo Fonseca, o Presidente Getúlio Vargas solicita aos empresários Euvaldo Lodi (Presidente da Conferência Nacional da Indústria) e Roberto Simonsen (Presidente da Federação das Indústrias de São Paulo) e a seu assessor Valentim Bouças, estudar a criação de uma instituição destinada ao ensino profissional para aprendizes nas empresas industriais. O grupo propõe como “solução prática do problema, a entrega da questão à indústria, ficando ela responsável não só pela execução do plano como também pelo seu financiamento”, com a alegação de “libertar o novo sistema de instrução das inúmeras peias burocráticas a que ficaria sujeito caso fosse criado dentre da esfera governamental, que dificultava a expansão dos

estabelecimentos existentes” (FONSECA, 1961, v.1, p. 491). Fonseca aponta a oposição do Ministro Capanema à proposta, pois pretende incluir toda a educação do país – inclusive a profissional e excetuada a formação militar -- no âmbito do seu ministério. No caso da educação profissional, o anteprojeto da lei orgânica provém de estudos de mais de cinco anos, nos quais os cursos de aprendizagem já estavam previstos. No final, outra solução conciliatória se interpõe, ao estabelecer que o regimento da instituição a ser criada fosse aprovado pelo Ministério da Educação e Saúde, embora sua administração coubesse à Confederação Nacional da Indústria (FONSECA, 1961, v. 1).

No Estado de São Paulo, o Engenheiro Roberto Mange, fundador do Centro Ferroviário de Ensino e Seleção Profissional de São Paulo, é designado como o primeiro Diretor Regional do Senai. “A influência do Centro Ferroviário na organização inicial do Senai” é destacada por Fonseca como “tão clara, tão franca, tão visível, que pouco exagero haverá em afirmar-se serem os métodos pedagógicos da nova entidade uma decorrência direta dos que usava aquela instituição destinada às estradas de ferro”, além do aproveitamento de muitos instrutores do Centro Ferroviário recrutados para o trabalho nas unidades iniciais do Senai (FONSECA, 1962, v.2, p. 359-360 e 1961, v.1, p. 495).

As primeiras unidades do Senai em São Paulo são instaladas provisoriamente em escolas profissionais estaduais existentes (Etec Getúlio Vargas, em São Paulo, e Etec Júlio de Mesquita, em Santo André) e em prédios cedidos ou comprados. No Estado, em 1945 são instituídas 18 unidades do Senai, duas em 1946 e outras duas em 1947.

A Lei Orgânica aspira fins menos imediatistas. O ensino industrial deve atender às necessidades do trabalhador, “realizando a sua preparação profissional e a sua formação humana”, das empresas, “nutrindo-as, segundo as suas necessidades crescentes e mutáveis, de suficiente e adequada mão de obra” e “da nação, promovendo continuamente a mobilização de eficientes construtores de sua economia e cultura” (artigo 3º). Recomenda que o “ensino prático e ensino teórico apoiar-se-ão sempre um no outro” e que, no currículo dos cursos, devem ser incluídas “disciplinas de cultura geral e práticas educativas, que concorram para acentuar e elevar o valor humano do trabalhador”, evitando-se a “especialização prematura ou excessiva” (BRASIL, 1942b).

Cunha (2000b, p. 34) menciona que “o deslocamento do ensino profissional para o grau médio tem a função principal de permitir que a própria escola primária selecionasse os alunos mais ‘educáveis’”. A nova escola profissional exige, para ingresso, “exames vestibulares” e testes de aptidão física e mental; portanto alunos “mais educados”, para que o rendimento do ensino profissional fosse maior. Bomeny (1999) assinala que a reforma do

ensino secundário, almeja, além de fornecer uma ampla cultura geral, habilitar os alunos para ingresso em cursos profissionais de diferentes níveis e modalidades. Capanema defende que a reforma do ensino secundário,

atende à necessidade de dar aos jovens estudantes aptidões necessárias e suficientes ao ingresso em cursos profissionais de níveis diversos, que assim se tornam acessíveis à vocação, à capacidade intelectual e às possibilidades econômicas de cada um. As três categorias diferentes de cursos profissionais poderão dar acesso os ciclos do ensino secundário: do primeiro ciclo se poderá ir aos cursos técnicos; do segundo ciclo, aos cursos superiores; e do terceiro ciclo, aos cursos universitários (Capanema, apud BOMENY, 1999, p. 164)¹³³

A década de 1940 assiste à promulgação de várias outras leis de regulamentação do ensino¹³⁴. A criação de um “aparato educacional destinado à formação da força de trabalho industrial”, por iniciativa governamental, se deve à instauração de um corporativismo do empresariado, como instrumento de defesa de seus interesses. A articulação entre o público e o privado se efetiva pela sua participação em comissões e conselhos consultivos e na ação de instituições civis de representação, como federações e confederações de empresários, associações negadas aos trabalhadores no período autoritário do Estado Novo. O operariado é submetido ao controle rígido com a subordinação dos sindicatos ao Ministério do Trabalho. O Estado passa a ter um papel de protagonista na mediação dos conflitos entre capital e trabalho e assume a tarefa de negociação dos interesses privados (CUNHA, 2000b, p. 3-4).

Batista (2013), ao analisar a Revista IDORT – publicada pelo Instituto de Organização Racional do Trabalho, criado em 1931, pela burguesia industrial paulista --, constata que a associação “não se dedica apenas à organização racional do trabalho, mas tinha um projeto pedagógico, de formação profissional e de organização social não só para a classe trabalhadora, mas para toda a sociedade” (GALLO NETO, 2013, p. 4), em defesa da formação de mão de obra especializada para atender às necessidades do emergente parque industrial paulista. Segundo o autor, “os industriais paulistas criaram um projeto de nação a partir dos pressupostos da organização científica do trabalho, visando não apenas à formação de um operário para o chão da fábrica, mas à formação de todos os trabalhadores em toda a sociedade” (BATISTA, 2013, p. 231). Para isso, apoia instrumentos para facilitar o ingresso dos jovens na

¹³³ Vide também Capanema, 1983, p. 363.

¹³⁴ Os principais documentos que compõem a chamada Reforma Capanema, além dos já citados, são: Decreto-lei n.4.244 de 9 de abril de 1942, Lei Orgânica do Ensino Secundário; Decreto-lei n.6.141, de 28 de dezembro de 1943, Lei Orgânica do Ensino Comercial; Decreto-lei n. 8.529, de 02 de janeiro de 1946, Lei Orgânica do Ensino Primário; Decreto-lei 8.530, de 02 de janeiro de 1946, Lei Orgânica do Ensino Normal; Decreto-lei n. 9.613 de 20 de agosto de 1946, Lei Orgânica do Ensino Agrícola.

educação básica e profissional. A revista republica artigos divulgados nos EUA e na Europa sobre o tema da racionalização do trabalho, inspirado nas concepções de Taylor e no fordismo, com preocupações com a padronização, eficiência, redução do tempo de produção de mercadorias e disciplina (BATISTA, 2013).

A organização do ensino industrial é contemporânea à implementação de uma ampla legislação trabalhista, previdenciária e sindical, que pretende reordenar o mercado de trabalho viabilizando a implantação de um projeto político de nação e de desenvolvimento econômico, baseado na industrialização. A legislação trabalhista se alarga para a regulamentação profissional.

3.5. A Lei Federal 5692/1971 e a profissionalização compulsória do ensino médio

Durante o regime militar há um avanço significativo dos processos de urbanização e industrialização. O ritmo do crescimento econômico se acelera para produzir o chamado “milagre econômico”, com grandes projetos de desenvolvimento. O sucesso do empreendimento depende de uma força de trabalho qualificada suficiente para atender a demanda projetada.

A modernização do país assume uma forma específica de participação na divisão internacional do trabalho mais integrada ao sistema de produção capitalista mundial, com base no princípio da interdependência. Dinamizar a economia requer aumentar a produtividade das empresas pela qualificação da sua força de trabalho. Argumenta-se que havia, no período, um déficit de técnicos na estrutura da força de trabalho, levando-se em conta a quantidade de engenheiros e operários disponíveis. Na lógica da organização do trabalho taylorista-fordista o técnico é o intermediário entre o engenheiro e o operário. Requer-se moldar o sistema educacional às necessidades de expansão capitalista; para tanto é necessário instituir a terminalidade no ensino de 2º grau, concepção pragmática e tecnicista caudatária do ensino integrado às necessidades econômicas. O sistema educacional se torna instrumento do desenvolvimento econômico; a escola é formadora do capital humano necessário para o desenvolvimento pessoal e do país, pela preparação dos trabalhadores demandados pela produção capitalista.

Ao mesmo tempo, há necessidade de conter a demanda ao ensino superior. A formação de quadros técnicos de nível médio capacitaria o egresso, por possuir uma habilitação profissional credenciada, a ingressar imediatamente no mercado de trabalho. Argumenta-se então que a terminalidade do ensino de 2º grau pode diminuir a pressão por vagas no ensino superior, atenuando os conflitos existentes.

A Lei Federal 5692, de 11 de agosto de 1971, torna obrigatória a profissionalização no ensino de 2º grau. Os currículos do ensino de 1º e 2º graus são formados por um “núcleo comum, obrigatório em âmbito nacional, e uma parte diversificada para atender, conforme as necessidades e possibilidades concretas, às peculiaridades locais, aos planos dos estabelecimentos e às diferenças individuais dos alunos” (artigo 4º, parágrafo 3º). A parte diversificada, destinada à habilitação profissional, deve ser fixada “em consonância com as necessidades do mercado de trabalho local ou regional” (artigo 5º, parágrafo 2º). Compete ao Conselho Federal de Educação fixar o mínimo a ser exigido em cada habilitação profissional ou conjunto de habilitações afins.

Cunha aponta que a edição desta lei representa “a vitória de uma corrente de pensamento que propugnava, dentro do MEC, pela profissionalização universal e compulsória do ensino médio, numa especialização estrita dos estudantes conforme ocupações existentes no mercado” (CUNHA, 2000b, p.182). No início dos anos 1970, as escolas técnicas tradicionais, especialmente da rede federal, gozam de grande prestígio junto à população e empresários devido tanto à qualidade do seu ensino profissional, quanto pela função propedêutica que desempenham, na preparação para o acesso ao ensino superior (CUNHA, 2000b e NASCIMENTO, 2007, p. 260). A decisão para a profissionalização compulsória do ensino de segundo grau conta com o apoio e a experiência de representantes das escolas técnicas federais, que naquele momento são os especialistas do Ministério da Educação e Cultura que cuidam do ensino médio (CUNHA, 2000b, p. 70).

Nascimento (2007, p. 262) cita que um dos personagens centrais nesse processo foi um ex-diretor da Escola Técnica Nacional (Rio de Janeiro), à época Diretor do Departamento de Ensino Médio (DEM) do Ministério da Educação, Edmar de Oliveira Gonçalves¹³⁵. Após o Golpe de 1964, nas escolas técnicas federais, os diretores são mantidos ou designados pela sua lealdade ao ideário do novo governo, cooptados para a repressão violenta ao movimento estudantil e aos movimentos de esquerda em geral. Em outras palavras, “os diretores, mais do que nunca, eram nomeados pelo critério de apoio e de lealdade aos ‘princípios da revolução’ e não tinham que obedecer a nenhum mandato” (NASCIMENTO, 2007, p. 267).

Shiroma, Moraes e Evangelista (2004) lembram que as reformas educativas implantadas durante o regime militar foram influenciadas por recomendações das agências

¹³⁵ Edmar de Oliveira Gonçalves fora aluno e professor da Escola Técnica Nacional no Rio de Janeiro; sucedeu a Celso Sukow da Fonseca na direção da Escola. Segundo Nascimento, “foi o principal colaborador do ministro da Educação (Jarbas Passarinho) exatamente no período de aprovação da reforma do ensino médio [...] e responsável direto pela sua implantação em todo o Brasil, apesar de sua gestão na função [de Diretor do Ensino Médio do MEC] ter durado apenas sete meses” (NASCIMENTO, 2007, p. 263).

internacionais, de relatórios (nacionais e vinculados ao governo norte-americano) e de organizações nacionais associadas ao regime. Neste trabalho, são apresentados, sucintamente, quatro dessas recomendações: a *Carta de Punta del Este* (1961); as sugestões do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais – IPES (1968); uma breve descrição de um dos chamados acordos MEC/Usaid (*United States Agency for International Development*), referente ao ensino secundário (1965) e as conclusões do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, atinentes ao ensino secundário (1968).

Na “*Declaracion a los Pueblos de América*”, assinado em Punta del Este, em 13 de março de 1961, os “representantes das repúblicas americanas concordam entre si, constituir a Aliança para o Progresso em um vasto esforço para procurar uma vida melhor para todos os habitantes” e se comprometem, entre outros, a “acabar com o analfabetismo; estender, no prazo mais curto, os benefícios do ensino elementar ou primário a todo habitante latino-americano e **ampliar, em vasta escala, as oportunidades de educação secundária, técnica e superior**” [g.n.] (ALIANZA PARA EL PROGRESO, 1961, p. 10). Na *Carta de Punta del Este*, anexa à *Declaracion*, na Meta 7, os países americanos prometem “modernizar e ampliar os meios para o ensino secundário vocacional, técnico e superior”, por intermédio da execução de programas nacionais de desenvolvimento, nos quais se incorporem esforços próprios para “melhorar os recursos humanos e ampliar as oportunidades mediante a elevação dos níveis gerais de educação e saúde, o aperfeiçoamento e a expansão do ensino técnico e a formação profissional dando relevo à ciência e à tecnologia” (ALIANZA PARA EL PROGRESO, 1961, p. 16-19).

O Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais – IPES, fundado em 1962, entidade organizada por empresários cariocas e paulistas, promove em 1968 um fórum de debates, que resultou a publicação “A educação que nos convém” (1969), em que divulga as aspirações dos empresários para a educação brasileira, na defesa da vinculação da educação pública aos interesses do mercado. As sugestões para a política educacional, apresentadas pelos empresários na publicação, enfatizam o papel da educação na “formação de recursos humanos para o desenvolvimento econômico dentro dos parâmetros da ordem capitalista”, consoante os elementos dispostos na “teoria do capital humano”, pela qual se atribui a “função de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho [...] ao primeiro grau de ensino” e o “papel do ensino médio de formar, mediante habilitações profissionais, a mão-de-obra técnica requerida pelo

mercado de trabalho”, desta forma, promovendo a “institucionalização da visão produtivista de educação”, conforme classifica Saviani (2008, p. 296-298)¹³⁶.

Os acordos entre o Ministério da Educação e Cultura e a *United States Agency for International Development*, denominados Acordos MEC/Usaid, são “programas de cooperação para o desenvolvimento da educação brasileira”, desenvolvidos entre 1964 e 1968 (alguns vigem até 1971), em decorrência dos compromissos acordados pela Aliança para o Progresso. A assistência técnica, composta de 12 acordos, envolve todos os níveis da educação brasileira. Os acordos se concentram no treinamento de representantes (técnicos e educadores) dos órgãos centrais de decisão da administração educacional federal e estadual para coordenação e execução dos programas educacionais, preparo e execução dos planos estaduais de ensino. O diagnóstico da situação do sistema educacional brasileiro prenuncia os remédios recomendados:

A maior parte dessas dificuldades sobreveio em razão do fato de os Conselhos Estaduais de Educação, as Secretarias e outras autoridades estaduais de educação carecerem de experiência quanto à formulação de planos estaduais de ensino que consultassem os Estados e a disponibilidade de seus recursos, tanto humanos quanto materiais. O fato de ressentirem-se as autoridades estaduais de experiência na formulação de planos viáveis, notadamente no que se refere ao nível secundário, tornou-se um problema crucial, em face da crescente demanda de melhores e maiores oportunidades educacionais para a juventude brasileira. (Convênio entre o MEC/ Departamento de Ensino Secundário/ Contape e a Usaid/Brasil, apud ALVES, 1968, p. 60).

Os treinamentos priorizam a relação de eficácia entre os recursos aplicados e a produtividade do sistema escolar, consoante a visão produtivista. Na seleção dos representantes brasileiros se pretende que, com algum poder de decisão, os escolhidos aceitem as propostas e se responsabilizem pela sua execução (ROMANELLI, 1978, p. 209-215). Para tanto, o acordo prevê como resultados:

- a) a formação de equipe permanente de assessoramento aos estados para planejamento do ensino secundário;
- b) “a elaboração de Planos racionais sobre o ensino secundário de âmbito estadual, de grande e pequena amplitude” (ALVES, 1968, p. 61);
- c) relatório circunstanciado e com recomendações “ao Ministério/DES e ao Conselho acerca das condições e reclamos do ensino secundário no Brasil, decorrentes do desenvolvimento de planos estaduais” (ALVES, 1968, p. 61)¹³⁷.

¹³⁶ Para Saviani, a concepção produtivista foi estendida a todas as escolas e “convertida em pedagogia oficial” pela edição da Lei Federal 5.692/1971 (SAVIANI, 2007, p. 263).

¹³⁷ Vários dos acordos com a Usaid estão reproduzidos no livro do deputado Márcio Moreira Alves, “O be-a-bá dos MEC-Usaid” (1968), de onde retiramos as transcrições deste trabalho. Registre-se a indignação do Deputado,

O golpe de 1964 obtém o apoio das camadas médias da população que reivindicam a ampliação de vagas no ensino superior como mecanismo de ascensão social. O aumento de vagas nas universidades públicas mostra-se coerente com a adoção de política econômica com exigência de mais escolaridade da força de trabalho. Entretanto, as vagas para o ensino superior público crescem menos que sua demanda; o déficit é compensado pelo aumento de vagas nas escolas superiores privadas. As manifestações estudantis, durante a crise de 1968, exigindo mais verbas e mais vagas para a universidade pública, decorrem da quantidade dos “excedentes”, isto é, da insatisfação dos candidatos aprovados nos exames vestibulares para ingresso, mas não admitidos no ensino superior (CUNHA, 2000d).

No início do ano de 1968, o Governo Federal designa um Grupo de Trabalho, com a finalidade de “estudar a reforma da Universidade Brasileira, visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do País” (artigo 1º do Decreto Federal 62.937, de 2 de janeiro de 1968)¹³⁸. O Grupo de Trabalho propõe mudanças não apenas no ensino superior, mas também no ensino médio, com vistas à articulação entre os dois níveis. Considera que é necessário “corrigir as distorções do ensino médio, que atualmente levam um número excessivo de técnicos de nível médio a procurar acesso ao ensino superior, cuja demanda fica, assim, consideravelmente agravada” (BRASIL, 1983, p. 50). Por isso, no exame da expansão do ensino superior, “o dimensionamento da demanda seria colocado em bases mais adequadas, com o aperfeiçoamento do ensino médio de modo que já possa constituir, para grande número de alunos, o término da preparação para o trabalho” (BRASIL, 1983, p. 52).

O relatório apresentado identifica “desarticulações entre a escola média e a superior” e, com base nelas, apresenta as sugestões de mudanças. A primeira desarticulação é “quantitativa”: “a oferta de oportunidades em nível universitário está longe de alcançar a relação que deve haver entre esse e o nível médio; e a solução é o aumento progressivo das

a propósito dos rumos da formação profissional: “Essa alternativa é a transformação do ensino em fábrica de gerentes, de técnicos bitolados, de autômatos que aceitem que se lhes determine completamente como devem usar suas vidas. Daí a ênfase dada nos últimos tempos à ‘tecnização’ do ensino [...] É evidente que para nos tornarmos independentes temos de criar gerações capazes de absorver e transformar a tecnologia e a ciência modernas, portanto, gerações de técnicos. Essas gerações só serão capazes de transformar — e o essencial é a transformação — se forem também capazes de pensar e de aplicar esse pensamento à realidade brasileira” (ALVES, 1968, p. 106).

¹³⁸ Em “Nota Explicativa” no início do relatório apresentado, o Grupo de Trabalho informa que o Presidente, em “decreto sem número, da mesma data, nomeou os 13 integrantes do Grupo (Professor Antônio Moreira Couceiro, Padre Fernando Bastos de Ávila, Reitor João Lyra Filho, Doutor João Paulo dos Reis Velloso, Doutor Fernando Ribeiro do Vai, Professor Roque Spencer Maciel de Barros, Professor Newton Sucupira, Professor Valmir Chagas, além de dois estudantes universitários os quais, entretanto, embora convocados, preferiram abster-se de dar a sua colaboração)” (BRASIL, 1983, p.3).

vagas” (BRASIL, 1983, p. 28). As duas outras desarticulações registradas são classificadas como “qualitativas”. A primeira delas refere-se à divisão do ensino secundário em dois cursos distintos, um propedêutico e outro de diferentes “ramos” do “ensino técnico-profissional”, divisão que “apenas reflete a estratificação da sociedade num dado momento, em vez de converter-se num fator dinâmico de democratização”. Por não exigir que “estudos especiais e formas de trabalho se cultivem obrigatoriamente no colégio, ela se omite em relação àqueles que por esta forma deixam de desenvolver muitos traços de inteligência específica”. A segunda “desarticulação qualitativa” resulta da “tendência inevitável que tem o aluno a buscar na escola um instrumento de promoção individual no quadro dos valores aceitos”. Apesar da equivalência com o ensino técnico, o ensino secundário continua a ser a grande “estrada real da Universidade”, é o “preferido pela imensa maioria dos que procuram menos preparar-se para a vida, e eventualmente para o trabalho, do que ensaiar os passos de um vestibular convertido em autêntica especialização” (BRASIL, 1983, p. 28-29).

O Grupo de Trabalho retoma as conclusões de uma indicação do então Conselho Federal de Educação (Indicação CFE 48/1967) e sugere a instalação do

ginásio comum, enriquecido por ‘sondagem e desenvolvimento de aptidões para o trabalho’, e o colégio integrado em que os diversos tipos de formação especial e profissional, tornados obrigatórios, se assentem sobre a base de “estudos gerais” para todos. Estes, além da importância que têm em si mesmos, levam os mais capazes à Universidade; aqueles predispõem ao exercício de ocupações úteis, evitando a marginalização dos que encerram a vida escolar ao nível do segundo grau. É o primeiro dispositivo de absorção que se imagina (BRASIL, 1983, p.29)¹³⁹.

A contenção das demandas ao ensino superior pela profissionalização obrigatória no ensino de 2º grau pretende resolver alguns problemas: diminuir ou acabar com os protestos por mais vagas e mais verbas para as universidades públicas; evitar a frustração de muitos profissionais, que apesar de sua formação em nível superior, não conseguiam ingressar no mercado de trabalho; e reduzir os gastos públicos com financiamento das universidades (CUNHA, 2000d, p. 184). As propostas apresentadas acabam institucionalizadas na Lei Federal 5.692/1971.

¹³⁹ Romanelli assinala diferenças de enfoque nas propostas de redefinição das políticas educacionais nas recomendações dos relatórios “estrangeiros” e dos nacionais. Nos acordos MEC/Usaid, se propunha a ampliação da educação básica, integrando a escola primária e o ginásio, evitando compartimentalização das duas etapas de ensino. Os relatórios brasileiros, especialmente aquele da reforma universitária, defendia a reformulação do ensino médio para resolver o problema do acesso à universidade, pois “uma vez adquirida uma profissão, antes de ingressar na universidade, o candidato potencial a ela ingressaria na força de trabalho e se despreocuparia de continuar lutando pela aquisição de uma profissão que, na maioria dos casos, só era obtida através do curso superior” (ROMANELLI, 1978, p. 234).

Freitag (1987, p. 41-42) atribui o fracasso da reforma do ensino de 1º e 2º graus ao “total despreparo físico, humano e ideológico das escolas”, devido à falta de infraestrutura física (instalações e equipamentos) e de professores capacitados para as aulas profissionalizantes, e sem recursos financeiros para o material didático. A educação profissional não atende às classes média e alta que aspiram a um ensino secundário como preparatório para a universidade. Os trabalhadores ambicionam que seus filhos ascendam socialmente e não repitam sua profissão. A reforma acaba por não concretizar sua função não manifesta de conter as demandas ao ensino superior. Os empresários da educação mostram sua insatisfação, pois a reforma impunha um investimento alto para a introdução de instalação e aquisição de equipamentos. Os pais e alunos protestam contra formação deficiente para prosseguimento de estudos em nível superior. As escolas técnicas tradicionais reclamam da desvalorização do ensino profissional.

Cunha (2000d) reforça os motivos do fracasso:

a política de profissionalização não teve sucesso. No ensino de 1º grau, a falta de recursos financeiros e a carência de pessoal qualificado determinaram o progressivo abandono da iniciação para o trabalho e da sondagem vocacional nos currículos das redes escolares estaduais e municipais. As escolas privadas jamais incorporaram essas determinações curriculares, já que a função propedêutica era sua principal razão de ser. No ensino de 2º grau, a resistência dos proprietários das escolas privadas se juntou à dos estudantes e das próprias empresas (que não abriram suficientes oportunidades de estágio) e à falta de recursos nas redes públicas de ensino (CUNHA, 2000d, p. 54).

A reforma do ensino interposta pela Lei Federal 5692/1971 tem forte inspiração da teoria do capital humano: maior escolarização, mediante mais anos de escolaridade, contribui para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, pelo acréscimo aos rendimentos do trabalho. O aumento da renda pessoal depende diretamente do nível de qualificação para o desempenho no mercado de trabalho. “O incremento da produtividade – decorrente do aumento da capacitação – levaria a que o indivíduo também se beneficiasse pelo aumento dos seus salários” (OLIVEIRA, 2001, p. 5). A educação adquire valor econômico tanto para o indivíduo como para o país, pois uma população mais escolarizada e melhor qualificada sustenta o desenvolvimento econômico e favorece sua posição na concorrência capitalista internacional.

3.6. O Decreto 2208/1997 e a desvinculação do ensino técnico do ensino médio

No final do século passado, as novas categorias profissionais, segundo Dupas (1998), emergem da lógica das novas cadeias produtivas, associadas ao crescente processo de globalização da economia. Alteram-se os padrões de produção, os sistemas de gestão e a forma de utilização da mão-de-obra devidos à fragmentação do processo produtivo, a progressiva fragilização das fronteiras nacionais e a flexibilização dos transportes. No capitalismo atual

coexistem processos de inclusão e exclusão. A dinâmica da acumulação persiste, apesar do desemprego estrutural crescente. “Enquanto a nova lógica das cadeias, seleciona, reduz e qualifica em direção ao seu topo (e, portanto, exclui), também tende a incluir – em direção a sua base – trabalhadores com salários baixos e contratos flexíveis, quando não informais” (DUPAS, 1998, p. 128). O consumo de bens ou serviços, antes restritos, torna-se acessível a parcelas crescentes da população devido à queda dos preços. A possibilidade do acesso ocorre não necessariamente pelo aumento da renda, mas porque se podem adquirir mais bens com a mesma renda.

As mudanças tecnológicas demandam um trabalho flexível, os contratos são precarizados quanto a tempo, lugar e salário: tempo parcial, contratos curtos, trabalho em casa, salário variável. Quando o pleno emprego é substituído pelo desemprego estrutural, a sobrevivência parece depender da capacidade de se manter incluído no mercado formal de trabalho, acrescenta Paiva (1991). A autora identifica alguns elementos dessas transformações com implicações para os requerimentos do sistema de educação: a reintegração de tarefas e a consequente exigência de conhecimentos mais gerais dos executores; participação em equipes multifuncionais de trabalho que leva a uma relativa equalização dos conhecimentos práticos; suposto fim da divisão do trabalho pela introdução da microeletrônica, em que se passa a exigir raciocínio abstrato dos trabalhadores manuais e tarefas manuais dos trabalhadores intelectuais; a valorização da qualificação e da autonomia do trabalhador, devendo recorrer com frequência ao bom senso e ao raciocínio abstrato.

Segundo Cunha (2000b, p. 252), a primeira manifestação do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), na questão do ensino médio e técnico, ocorre no documento intitulado “Planejamento Político Estratégico 1995/1998”, divulgado em 1995. Nele já se preconiza, do ponto de vista conceitual e operacional, a separação da parte profissional da parte acadêmica no ensino médio, maior flexibilidade dos currículos para adaptá-los às mudanças do mercado de trabalho, estímulo às parcerias e fluxos de serviços entre as escolas e as empresas e estabelecimento de mecanismos de avaliação das escolas técnicas.

Nas políticas públicas de educação no Brasil, na década de 1990, os governos se voltam para o cumprimento dos preceitos constitucionais de universalização do ensino fundamental, erradicação do analfabetismo e progressiva extensão para o ensino médio. No governo FHC, a política de financiamento da educação se concentra na otimização dos recursos existentes; o governo opta por pagar os credores externos em detrimento de aumentar os recursos para a educação.

A reforma visa aproximar a educação das demandas do setor produtivo e instrumentalizá-la para atendimento dos seus interesses. Os empresários defendem que, face à concorrência internacional, o aumento de competitividade garantiria uma melhor distribuição de renda, mediante o aumento dos salários e redução do desemprego. A estabilidade financeira e a criação de um ambiente econômico favorável, mediante produtividade e eficiência, dependeriam de mudanças qualitativas do sistema educacional. O investimento em educação potencializa a renda e a produtividade dos trabalhadores, de uma parte, e a competitividade das empresas, de outro (OLIVEIRA, 2003).

Shiroma, Moraes e Evangelista (2004, p. 53-86) identificam diversos “arautos da reforma”, determinantes das políticas públicas educacionais brasileiras nos anos 1990, dentre os quais documentos divulgados pela Cepal e pelo Banco Mundial.

Na América Latina, a Cepal lamenta que a capacitação dos trabalhadores financiada pelas empresas “não é sistemática e privilegia os cursos de curta duração para responder às exigências tecnológicas mais urgentes, em vez de antecipar as futuras demandas de qualificação”. A exigência de uma maior qualidade dos produtos levou as empresas maiores a desenvolver cursos rápidos de comunicação, informática e relações pessoais. “A maioria das empresas considera, entretanto, que a capacitação compete ao governo e ao sistema educativo formal”. Segundo o documento, o resultado é um círculo vicioso: as empresas lamentam o nível insuficiente dos trabalhadores, porém não investem em sua capacitação. A visão tradicional dos empresários não se modifica substancialmente (CEPAL, 1996, p. 25).

No documento “*Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade*” (1992), a Cepal defende o estabelecimento de uma nova relação entre a educação e a produção, reconhecendo que os espaços de ambas estão cada vez mais próximos e, de diferentes maneiras, se entrecruzam. Portanto se apresenta a tarefa urgente de “conceber, desenhar e desenvolver a educação em função das exigências contemporâneas da produção e do trabalho, sem reduzir a esfera formativa da sociedade a conteúdos puramente instrumentais” (CEPAL, 1992, p. 127).

Para a educação profissional, recomenda que as instituições de ensino disponham de autonomia suficiente para estabelecer uma estreita vinculação com o meio empresarial, colocando-se em “um plano estritamente prático, isto é, o plano das exigências sociais e laborais que o ensino profissional teria que satisfazer para cumprir seus objetivos” (CEPAL, 1992, p. 147). Instituída desta maneira, permite que o ensino profissional constitua um canal adequado de formação em áreas de grande demanda do mercado de trabalho, por um lado; de outro lado, pode ser utilizada como um instrumento para a inserção produtiva dos jovens, após sua

formação geral. Em qualquer caso, “a definição dos conteúdos da formação deveria responder às necessidades do desenvolvimento produtivo local e ser feita com a participação direta, corresponsável e contínua das empresas” (CEPAL, 1992, p. 147).

A Cepal considera que a descentralização é um requisito indispensável para o êxito das instituições de formação, para que possam responder rapidamente às mudanças da demanda e às necessidades das empresas. A autonomia administrativa dos órgãos públicos permite estimular o aparecimento heterogêneo de interessados e de ofertantes, em resposta às crescentes e variantes exigências das unidades produtivas, o que define o papel que devem desempenhar as instituições públicas de capacitação em função das necessidades do seu entorno. O documento recomenda ainda maior liberdade para as instituições de educação profissional na contratação de seus docentes, porque “é importante contar entre os professores com especialistas que provenham diretamente do setor produtivo. Os mecanismos de credenciamento e certificação¹⁴⁰ [...] permitem, de sua parte, assegurar a qualidade do ensino, realizado por estes profissionais” (CEPAL, 1992, p. 184-185).

Na mesma época, o Banco Mundial divulga o documento “Educação técnica e formação profissional” (BANCO MUNDIAL, 1992), no qual defende a separação entre a educação básica (ensino primário e secundário) e a educação profissional. Esta posição condiciona os empréstimos do Banco para o financiamento de programas educacionais¹⁴¹. Esse documento certamente influencia a concepção e a estrutura de formação profissional presente no Decreto 2.208/1997. Em seguida, indicam-se recomendações inscritas no documento, aplicadas na reforma da educação profissional pelo Decreto citado e regulamentação sequente.

Para o Banco Mundial, a capacitação profissional pelo próprio setor privado – em comparação com o setor público -- constitui a forma mais eficaz e eficiente de desenvolver os conhecimentos que a força de trabalho necessita, pois os empregadores treinam os trabalhadores com maior rapidez, com custos mais baixos comparados com os da capacitação prévia ao

¹⁴⁰ Para o documento da Cepal, o credenciamento supõe a avaliação externa da instituição pelos órgãos responsáveis pela regulação e supervisão do sistema de ensino. Sugere que esteja combinado com uma cultura interna de autoavaliação, mediante controle interno formal dos seus processos e resultados, a dizer, a avaliação institucional. A certificação se refere aos procedimentos de reconhecimento dos títulos ou habitações obtidas e sua legitimação perante o sistema de ensino e mercado de trabalho. Para a Cepal, o processo de certificação deve ter a participação dos empregadores: “para os diplomas técnicos deveriam estabelecer-se organismos independentes de certificação, com representação das autoridades educativas e do setor empresarial, cuja participação no processo de certificação é a melhor garantia de reconhecimento dos títulos no mercado de trabalho” (CEPAL, 1992, p. 152).

¹⁴¹ Cerca de cinco anos depois, em documento sobre a educação (“Prioridades e estratégias para a educação: exame do Banco Mundial”), o Banco informa que “os empréstimos para educação e capacitação profissional pós-secundária estão diminuindo, em conformidade com a política da instituição de que, em geral, é melhor que esse tipo de educação seja administrado pelos empregadores no trabalho” (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 166).

emprego e facilita aos trabalhadores capacitados a admissão imediata em empregos nos quais podem aplicar seus conhecimentos. As instituições privadas de capacitação têm a vantagem de poder funcionar conforme as regras do mercado, o que lhes possibilita aumentar ou reduzir a quantidade de matrículas e elaborar planos de estudos, ajustados às oportunidades de emprego e às necessidades locais de força de trabalho. Neste caso,

os custos e benefícios da capacitação privada, realizada pelos empregadores, são compartilhados equitativamente por estes e pelos trabalhadores. Estes últimos contribuem com a redução dos custos ao aceitar salários mais baixos durante a capacitação e se beneficiam através de melhores salários depois dela. Os empregadores aceitam a menor produtividade dos trabalhadores em treinamento durante esse período, pagam os custos diretos da capacitação e se beneficiam da maior produtividade da empresa (BANCO MUNDIAL, 1992, p.8).

O Banco Mundial defende, no documento, que os recursos públicos seriam mais bem aplicados no financiamento da educação básica, pois a capacitação para funções específicas carece de se apoiar em uma sólida base de educação geral, fornecida pela educação primária e secundária. Assim,

o uso de recursos públicos para melhorar a produtividade e a flexibilidade da força de trabalho que se torna mais eficaz em razão dos custos é o investimento em educação geral em nível primário e secundário. Além de gerar amplos benefícios para a sociedade, a educação geral aumenta diretamente a produtividade dos trabalhadores e o acesso dos pobres e de grupos socialmente desfavorecidos à capacitação e ao emprego assalariado (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 9).

Nos setores mais modernos da economia, em que as habilidades manuais se tornam menos importantes, os conhecimentos adquiridos na educação básica de boa qualidade são relevantes para a produtividade do trabalhador e para que ele seja capaz de adquirir novas aptidões ao longo da carreira. “O elemento mais relevante dessa educação é a capacidade que desenvolve para se comunicar por escrito e as matemáticas e as ciências no diagnóstico e solução de problemas” (BANCO MUNDIAL, 1992, p 10). O Parecer CNE/CEB 16/1999 reitera a importância da educação básica para a qualificação técnica, como suporte para a inserção permanente no mercado de trabalho, em constante mutação (BRASIL, 1999b, p. 18).

A mudança mais radical na organização do ensino brasileiro estabelece o Decreto 2.208/1997 no artigo 5º, com a proibição de manter a oferta integrada do ensino médio ao técnico ao instituir, para a educação profissional técnica, organização curricular própria e independente do ensino médio. Os alunos matriculados no ensino médio podem até frequentar um curso técnico, mas os currículos dos cursos e suas matrículas devem ser separados e independentes.

A separação entre o ensino médio e o ensino técnico, aparece com ênfase no documento do Banco Mundial com a recomendação de se evitar a diversificação dos currículos da educação secundária pela agregação de cursos de formação profissional, dado que os resultados obtidos com esse procedimento são deficientes:

os programas ‘diversificados’ não são mais eficazes que a educação secundária acadêmica no sentido de facilitar aos concluintes a obtenção de empregos assalariados ou o trabalho por conta própria. A limitada capacitação que proporcionam esses programas diversificados produz qualificações igualmente limitadas e não modifica muito as aspirações dos estudantes relativas à educação superior e aos empregos; sem dúvida se impede de oferecer maior preparação em competências básicas (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 78).

A recomendação da separação entre educação básica e qualificação profissional abrange uma proposta mais radical do Banco Mundial: “concentrar a formação de habilidades [profissionais] em instituições alheias ao ministério da educação”. Se permanecerem no âmbito deste ministério, os procedimentos burocráticos devem se “modificar para dar aos programas a flexibilidade necessária” ou adiar a “formação profissional de forma intensiva para o final do ciclo da educação secundária”, pois “em geral, permitir aos estudantes escolher um curso de formação profissional depois de alcançar o nível mais alto possível de educação geral melhora a equidade educacional, a motivação dos estudantes e a flexibilidade dos trabalhadores” (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 53). No Brasil, a integração entre a educação secundária (ensino médio) e educação profissional é descartada, conforme se adiantou, pelo Decreto Federal 2.208/1997.

No sistema federal, as instituições de educação profissional permanecem no âmbito do Ministério da Educação. A partir de 1998, o Decreto passa a ser implantado de forma abrangente na rede federal: redução das vagas para ingresso no ensino médio em 50% e incremento das vagas destinadas aos cursos técnicos nas formas concomitante e sequencial e aos cursos de qualificação profissional (Portaria MEC 646, de 14 de maio de 1997, *in* BRASIL, 1997b).

No Estado de São Paulo, a rede de escolas técnicas, paulatinamente, é transferida da Secretaria Estadual de Educação para o Ceeteps (vide Capítulo 5º deste trabalho). A oferta de cursos de educação profissional na rede estadual de escolas da Secretaria de Educação cessa a partir de 2001 (Resolução SE nº 92, de 10 de novembro de 2000, *in* SÃO PAULO, 2000d).

O Banco Mundial recomenda que os países reduzam as regulamentações que coagem a capacitação profissional pelo setor privado, tais como as barreiras prescritivas de currículos obrigatórios e de limitação de matrículas em cursos (BANCO MUNDIAL, 1992, p.

12). A fixidez dos currículos é substituída pela flexibilidade das diretrizes curriculares¹⁴² desde a LDB e pela implantação de referenciais curriculares nacionais¹⁴³ para a educação profissional de nível técnico, a partir do Decreto Federal 2.208/1997, em substituição às matrizes curriculares com nomenclaturas prescritas de componentes curriculares e de cursos, nos termos do Parecer CFE 45/1972. As alterações são classificadas como “um novo paradigma que se implanta”, em que o currículo “tradicionalmente entendido como uma grade disciplinar preestabelecida, obrigatoriamente reproduzida pelas escolas” se transforma em “um conjunto de situações-meio, organizado de acordo com uma concepção criativa local e particular, voltado para a geração de competências, estas sim estabelecidas, para cada área profissional” (BRASIL, 2000a, p. 8). As diretrizes curriculares expedidas (Resolução CNE/CEB 4/1999 e Parecer CNE/CEB 16/1999) estabelecem como “princípios norteadores” da educação profissional, entre outros, a “identidade dos perfis profissionais de conclusão de curso; atualização permanente dos cursos e currículos; autonomia da escola em seu projeto pedagógico” (artigo 3º). Os currículos são planejados e organizados para “atendimento às demandas dos cidadãos, do mercado e da sociedade”, conciliando as “demandas identificadas com a vocação e a capacidade institucional da escola ou da rede de ensino” (artigo 4º). As escolas ganham autonomia para elaborar seus planos de curso: “a organização curricular, consubstanciada no plano de curso, é prerrogativa e responsabilidade de cada escola” (Resolução CNE/CEB 4/1999, artigo 8º, *in* BRASIL, 1999a).

O Banco Mundial sugere que os planos de estudos e as práticas educativas usem eficientemente as instalações escolares e se aproveitem de diferentes meios de capacitação, entre os quais o “currículo modular baseado em competências, que permite a quem está em processo de formação entrar e sair deste em conformidade com as aptidões adquiridas facilitando desta maneira alternar o estudo com o emprego” (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 16). As Diretrizes Curriculares de 1999 permitem que os cursos sejam “estruturados em etapas ou módulos [...] com terminalidade correspondente a qualificações profissionais de nível técnico identificadas no mercado de trabalho” (Resolução CNE/CEB 4/1999, artigo 8º, *in*

¹⁴² A Resolução CNE/CEB 4/1999 entende diretriz curricular, para a educação profissional, como o “conjunto articulado de princípios, critérios, definição de competências profissionais gerais do técnico 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”.

¹⁴³ Os referenciais curriculares têm a finalidade de “subsidiar as escolas na elaboração dos perfis profissionais de conclusão e na organização e planejamento dos cursos” (Resolução CNE/CEB 4/1999, artigo 7º, parágrafo 1º). Os referenciais curriculares “oferecem informações e indicações adicionais para a elaboração de planos de cursos nas diferentes áreas profissionais, incluindo a caracterização de seus respectivos processos de produção, a identificação de funções e subfunções neles distinguidas, competências, habilidades e bases tecnológicas nelas envolvidas ou para elas necessárias” (BRASIL, 2000a, p.8).

BRASIL, 1999a)¹⁴⁴, definidas a partir de um perfil profissional de conclusão. Os currículos dos cursos técnicos devem enfatizar

as competências profissionais gerais do técnico de uma ou mais áreas, acrescidas das competências profissionais específicas por habilitação, para cada perfil de conclusão pretendido, em função das demandas individuais, sociais, do mercado, das peculiaridades locais e regionais, da vocação e da capacidade institucional da escola (Parecer CNE/CEB 16/1999, in BRASIL, 1999b, p. 35).

O Banco Mundial entende que a concessão de autonomia e flexibilidade das escolas para definir seus próprios cursos e currículos “requer programas contínuos de certificação dessas instituições e de informação aos consumidores para se evitar práticas abusivas” (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 12). A Resolução CNE/CEB 4/1999 (BRASIL, 1999a) estabelece que os planos de curso aprovados e em desenvolvimento pelas instituições de ensino sejam “inseridos no cadastro nacional de cursos de educação profissional de nível técnico”, organizado pelo MEC “para registro e divulgação em âmbito nacional” (artigo 13). Em “regime de colaboração com os sistemas de ensino”, compete ao MEC organizar o “processo nacional de avaliação da educação profissional de nível técnico, garantida a divulgação dos resultados” (artigo 15).

As transformações da organização do trabalho, propondo a substituição do modelo taylorista-fordista por um modelo de produção flexível, inspira a concepção da reforma da educação profissional do governo FHC.

A Organização Internacional de Trabalho – OIT é outro organismo internacional com influência nas políticas públicas brasileiras de educação profissional. Sua presença alcança predominantemente as políticas de trabalho, emprego e renda, via Ministério do Trabalho e Emprego, com interface na formação profissional e, portanto, com implicações na regulamentação da educação profissional no Brasil. Ressalte-se que essa influência não é objeto de pesquisas mais abrangentes. Neste trabalho, limita-se a indicar a repercussão de documentos da OIT na formação e certificação profissionais e nos seus arranjos institucionais de constituição e oferta.

¹⁴⁴ A organização dos cursos em módulos permite tanto as certificações parciais (quando o aluno conclui o módulo), quanto a certificação final, correspondente à habilitação profissional (quando o aluno concluiu todos os módulos). A possibilidade de o aluno cursar os diversos módulos em outros cursos, escolas e momentos diferentes está prevista na regulamentação desde que “o prazo entre a conclusão do primeiro e do último módulo não exceda cinco anos” (parágrafo 3.º do artigo 8.º da Resolução CNE/CEB 4/1999). Da mesma forma os estudos realizados em instituições credenciadas poderiam ser aproveitados, para fins de prosseguimentos no curso sem avaliação formal, desde que realizados no prazo de cinco anos. O prazo prescreve a validade dos conhecimentos adquiridos em cinco anos, além do qual será necessário revalidá-los mediante avaliação de competências. A consequência para o técnico formado será a necessidade de validar sua titulação a cada cinco anos mediante certificação de competências. As escolas técnicas, por seu lado, devem atualizar os currículos dos cursos a cada cinco anos.

Em 1997, a OIT, em parceria com a Secretaria de Formação do Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil, desenvolve o Projeto “Avanço Conceitual e Metodológico da Formação Profissional no Campo da Diversidade no Trabalho e da Certificação Profissional”, com a finalidade de “atualizar os conceitos, estratégias e metodologias aplicadas ao planejamento, gestão e execução da formação profissional”. Em relação à certificação profissional, o projeto visa “a publicação de manuais metodológicos sobre normalização, avaliação e certificação e a prestação de serviços de assistência técnica e treinamento a instituições para a certificação de competências” e a criação de uma Rede Nacional de Certificação de Competências Profissionais” (OIT, 2002a, p. 269). Vários trabalhos são publicados¹⁴⁵ e um seminário realizado¹⁴⁶.

O Relatório do Seminário Tripartite reconhece que procedimentos e conceitos recomendados foram incorporados na regulação da educação profissional pós-LDB:

O Ministério da Educação (MEC) deu um passo para a reforma educacional direcionada ao trabalho, com o Projeto sobre um “Sistema Nacional de Certificação Profissional” voltado para a continuidade de estudos, atendendo à prescrição da Lei de Diretrizes e Bases (LDB). O Conselho Nacional de Educação (CNE), em seu Parecer nº 4/99, consagrou o princípio da certificação e a necessidade do enfoque de competências (OIT, 2002f, p.13).

Em artigo no mesmo Relatório, Cordão informa que o Ministério da Educação e o Conselho Federal de Educação estudavam, à época, as normas necessárias à “implementação do Sistema Nacional de Certificação Profissional, do qual participarão, de forma multipartite, trabalhadores, empregadores, representantes da comunidade educacional e dos órgãos federais das áreas pertinentes” (CORDÃO, 2002f, p. 120).

A conformidade do conceito de competência indicado no Glossário da OIT é quase literal com a definição exposta na Resolução CNE/CEB 4/1999. No Glossário da OIT, competência é entendida como a “capacidade de articular e mobilizar condições intelectuais e emocionais em termos de conhecimentos, habilidades, atitudes e práticas, necessários para o

¹⁴⁵ Os trabalhos publicados foram: “Certificação de competências profissionais: discussões” (OIT, 1999); “Certificação de Competências Profissionais - Análise Qualitativa do Trabalho, Avaliação e Certificação de Competências – Referenciais Metodológicos” (OIT, 2002a); “Certificação de Competências Profissionais - Glossário de Termos Técnicos” (OIT, 2002b); “Diversidade - Avanço Conceitual para a Educação Profissional e o Trabalho – Ensaio e Reflexões” (OIT, 2002d); “Referencial de Planejamento - Diversidade e Educação Profissional” (OIT, 2002d); “Certificação de Competências Profissionais - Relatos de Algumas Experiências Brasileiras” (OIT, 2002e). As publicações estão disponíveis no site da OIT Brasil: <http://www.ilo.org/brasil/publicacoes/lang--pt/index.htm>. Acesso em 11 de março de 2016.

¹⁴⁶ “Seminário Tripartite sobre Certificação e Diversidade” (OIT, 2002f). Igualmente, o relatório está disponível no site da OIT Brasil: <http://www.ilo.org/brasil/publicacoes/lang--pt/index.htm>. Acesso em 11 de março de 2016.

desempenho de uma determinada função ou atividade, de maneira eficiente, eficaz e criativa, conforme a natureza do trabalho”¹⁴⁷(OIT, 2002b, p. 22).

A Convenção OIT nº 111 - Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação¹⁴⁸ estabelece para seus signatários o propósito de formular política nacional “que tenha por fim promover, por métodos adequados às circunstâncias e aos usos nacionais, a igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e profissão, com o objetivo de eliminar toda discriminação nessa matéria”¹⁴⁹ (OIT, 1958). O Relatório do Seminário Tripartite confirma que os conceitos de certificação e diversidade comparecem na concepção e implementação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) a partir de 1995 (OIT, 2002f, p. 12).

Conceito recorrente nos documentos da OIT é a recomendação do “tripartismo”, pelo qual, das decisões sobre as relações e intervenções relativas ao trabalho e formação profissional, participam representantes do governo, dos trabalhadores e dos empresários. Para a OIT, constitui um mecanismo permanente de negociação e equilíbrio entre interesses do governo, empregadores e trabalhadores, necessário para apoiar as instituições de formação profissional e assegurar sua vocação e flexibilidade (OIT, 1990, p. 269). O próprio Seminário, a cujo relatório se referiu antes, constitui um exemplo de discussão tripartite. A Resolução CNE/CEB 4/1999, ao mencionar um “sistema nacional de certificação baseado em

¹⁴⁷ No artigo 6º da Resolução CNE/CEB 4/1999, encontra-se: “Entende-se por competência profissional a capacidade de mobilizar, articular e colocar em ação valores, conhecimentos e habilidades necessários para o desempenho eficiente e eficaz de atividades requeridas pela natureza do trabalho”. As semelhanças continuam na classificação das competências. A Resolução CNE 4/1999 informa que “as competências requeridas pela educação profissional, considerada a natureza do trabalho, são as:

I - competências básicas, constituídas no ensino fundamental e médio;

II - competências profissionais gerais, comuns aos técnicos de cada área;

III - competências profissionais específicas de cada qualificação ou habilitação” (Parágrafo único do artigo 6º).

No Glossário da OIT, depara-se com:

I - Competências Básicas: “São aquelas adquiridas no pré-escolar e no início da escola (até os 11 ou 12 anos). Compreendem a leitura, a escrita, as quatro operações, as operações lógico-formais, a geometria básica, o uso do computador e máquinas terminais bancárias, a comunicação oral, o uso dos signos e símbolos de sua cultura, as noções de ética e civismo e as relações interpessoais” e Competências Gerais (Genéricas): “Adquiridas no período escolar e na prática do trabalho. Servem a qualquer atividade profissional. São apoiadas em bases científicas e tecnológicas e em atributos humanos”.

II - Competências Transversais: “Aquelas que são comuns a diversas atividades profissionais. Permitem a transferibilidade de um perfil profissional a outro ou de um conjunto de módulos curriculares a outros”.

III - Competências Específicas: São aquelas adquiridas na especialização profissional. Não podem ser transferíveis, a não ser indiretamente, pelas habilidades adquiridas que possam ser readaptadas” (OIT, 2002b, p. 22-23).

¹⁴⁸ A Convenção OIT nº 111 foi aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo 104, de 24/11/1964 e promulgada pelo Decreto Federal 62.150, de 19/1/1968.

¹⁴⁹ Entende, a Convenção, por “discriminação”, “toda distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidade ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão” ou “qualquer outra distinção, exclusão ou preferência que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou tratamento em matéria de emprego ou profissão”. Acrescenta que “as palavras ‘emprego’ e ‘profissão’ incluem o acesso à formação profissional, ao emprego e às diferentes profissões, bem como às condições de emprego” (OIT, 1958).

competências” (artigo 16), estabelece que, dele, participariam representantes dos trabalhadores, dos empregadores e da comunidade educacional.

O “tripartismo” aparece em outras convenções da OIT, quando tratam da formação profissional. Na Convenção nº 117 - Objetivos e Normas Básicas da Política Social (1962)¹⁵⁰, consta que as “autoridades competentes se encarregarão da organização ou do controle de tal formação profissional, após consultarem as organizações de empregadores e empregados” (artigo XVI, inciso 2). A Convenção nº 142 - Desenvolvimento de Recursos Humanos (1975)¹⁵¹ recomenda que os países devem “desenvolver políticas e programas coordenados e abrangentes de orientação profissional e de formação profissional”, ligados ao emprego, “formulados e implementados em cooperação com as organizações de empregadores e trabalhadores”. A Convenção nº 142 encarrega os países signatários de “desenvolver sistemas abertos, flexíveis e complementares de educação vocacional técnica e geral, de orientação profissional e educacional e de formação profissional, [...] dentro ou fora do sistema de educação formal”. Tais sistemas de formação profissional devem se estender e se adaptar para “atender às necessidades de formação profissional durante toda a vida, não só dos jovens, mas também dos adultos em todos os setores da economia e ramos da atividade econômica e em todos os níveis técnicos e de responsabilidade” (OIT, 1975).

A pretendida aproximação entre a educação e o mercado introduz na escola categorias próprias da gestão capitalista, dentre as quais, competência profissional e empregabilidade. A “lógica” ou o “modelo” de competência surge no espaço empresarial como alternativa para organizar os planos de salários e empregos e orientar a formação de recursos humanos compatível com a organização do trabalho. O conceito se contrapõe ao de qualificação profissional, utilizado no modelo de produção taylorista para designar a preparação para uma ocupação tecnicamente definida. O conceito possui denotações e finalidades diversas, “na medida em que enfatiza menos a posse dos saberes técnicos e mais a sua mobilização para a resolução de problemas e o enfrentamento de imprevistos na situação de trabalho, tendo em vista a maior produtividade com qualidade” (FERRETTI, 1997, p. 229). A lógica das competências visa a adaptação psicofísica do trabalhador ao modo de produção flexível; seu domínio é considerado meio de acesso e condição de permanência no emprego. O trabalhador

¹⁵⁰ A Convenção nº 117 foi aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo 65, de 30/11/1966, do Congresso Nacional e promulgado pelo Decreto Federal 66.496, de 27/4/1970.

¹⁵¹ No Brasil, a Convenção sobre desenvolvimento de recursos humanos foi aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo 46, de 23/9/1981 e promulgada pelo Decreto Federal 98.656, de 21/12/1989.

competente dispõe de “empregabilidade”, para se adaptar a quaisquer mudanças de função e, caso desempregado, possa concorrer a nova colocação no mercado de trabalho. A empregabilidade se torna, desta maneira, uma condição a que o trabalhador deve dispor para concorrer no mercado de trabalho. A qualificação profissional, mediante o domínio de competências “atualizadas”, torna-se responsabilidade individual do trabalhador, desonerando a empresa ou o Estado de providenciá-la. Assim, a política pública de educação profissional poderá ser mais bem caracterizada como política distributiva de emprego e renda ou de inclusão social, ocultando eventuais direitos subjetivos referentes à oferta pública e gratuita de educação profissional ao cidadão trabalhador.

3.7. O Decreto 5.154/2004 e o retorno do ensino técnico integrado ao ensino médio

O governo Lula (2002-2009) assume com uma proposta de reformulação da educação profissional. A primeira ação efetiva se dá com a edição do Decreto Federal 5154, de 22 de julho de 2004. O retorno da possibilidade de desenvolvimento dos cursos técnicos integrados ao ensino médio constitui a principal alteração em relação à oferta e aos currículos dos cursos. O Decreto indica que os cursos técnicos – com base na sua articulação com o ensino médio -- podem ser oferecidos nas seguintes formas (parágrafo 1º do artigo 4º):

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 - subsequente, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino médio (BRASIL, 2004).

O Decreto, ao detalhar as formas e oportunidades de oferta, permite várias opções aos interessados e às escolas. Comparado ao decreto anterior, acrescenta (no parágrafo 3º do artigo 3º) que os cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores devem se articular, “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”. Este

dispositivo antecipa os futuros programas de educação profissional vinculados à modalidade Educação de Jovens e Adultos e à ampliação da escolaridade, como o Proeja e o ProJovem, dos quais se trata adiante.

Retoma-se preliminarmente as finalidades pretendidas para a educação profissional a partir do Governo Luiz Inácio Lula da Silva e sua esperada integração com a educação básica. Em capítulo anterior, adiantou-se que as mudanças propostas apresentam nova fundamentação teórica alicerçada na concepção de trabalho como princípio educativo, configurada na perspectiva de situar o ser humano como produtor de sua própria realidade. As produções culturais, técnicas e científicas são construções humanas coletivas, realizadas pelo trabalho. A escola constitui um termo de mediação que democratiza as conquistas humanas ao possibilitar a participação de todos os membros da sociedade. Essa concepção é caudatária de pesquisas e textos acadêmicos de vários pesquisadores da área da educação: Saviani (1989), Frigotto (1984), Kuenzer (1999), Machado (1982, 1989), Ramos (2003 e 2011), Ciavatta (2011) e outros.

Para Saviani (1989), a profissionalização compulsória do ensino de segundo grau da Lei Federal 5692/1971 pretende formar profissionais para as diferentes habilitações (especialidades) requeridas pelo mercado de trabalho. A fragmentação do trabalho em especialidades autônomas gera trabalhadores treinados para executar com eficiência tarefas específicas requeridas pelo mercado de trabalho. Esta concepção espelha a divisão entre trabalho manual e trabalho intelectual, a divisão entre proprietários e não proprietários de meios de produção, “entre os que concebem e controlam o processo de trabalho e aqueles que executam o processo de trabalho”; desta forma “o ensino profissional é destinado àqueles que devem executar, enquanto que o ensino científico-intelectual é destinado àqueles que devem conceber e controlar o processo” (SAVIANI, 1989, p. 14-15). O autor contrapõe a esta concepção a noção de politecnia que se refere “ao domínio dos fundamentos científicos das diferentes técnicas que caracterizam o processo de trabalho produtivo moderno”, em que todo “trabalho humano envolve a concomitância do exercício dos membros, das mãos, e do exercício mental, intelectual. Isso está na própria origem do entendimento da realidade humana, enquanto constituída pelo trabalho” (SAVIANI, 1989, p. 17). Não se trata de adequar a educação profissional às conjunturas e à multiplicidade das ocupações existentes no mercado de trabalho em uma determinada região, mas de organizar o processo educativo como processo de trabalho real, “porque a politecnia supõe a articulação entre o trabalho manual e o intelectual. Isto será organizado de modo a que se possibilite a assimilação não apenas teórica, mas também prática, dos princípios científicos que estão na base da organização moderna (SAVIANI, 1989, p.18).

Frigotto, em “A produtividade da escola improdutivo: um (re)exame da relação entre educação e estrutura econômico-social capitalista” (1984), rebate a visão economicista da educação, especialmente pelas implicações da ideologia do capital humano na educação. Para o autor, “a escola cumpre [...] uma função mediadora no processo de acumulação capitalista, mediante sua ineficiência, sua desqualificação. Ou seja, sua improdutividade, dentro das relações capitalistas de produção torna-se produtiva” e desempenha uma dupla função: “a escola serve ao capital tanto por negar o acesso ao saber elaborado e historicamente acumulado, quanto por negar o saber social produzido coletivamente pela classe trabalhadora no trabalho e na vida” (FRIGOTTO, 1984, p. 224). Frigotto propõe uma escola “única, politécnica”, na qual “o vetor de organização política e técnica são as próprias relações de produção vividas concretamente pela classe trabalhadora e onde trabalho se constitui no princípio educativo fundamental” (FRIGOTTO, 1984, p. 226).

Ciavatta e Ramos defendem uma proposta que supere a fragmentação e a dualidade entre ensino médio e educação profissional. Historicamente a função formativa de ambos esteve sujeita a finalidades economicistas da educação. As autoras sustentam o compromisso de se construir um novo projeto de escola média “que supere a dualidade entre formação específica e formação geral e desloque o foco de seus objetivos do mercado de trabalho para a formação humana, laboral, cultural e técnico-científica, segundo as necessidades dos trabalhadores”. As autoras defendem a necessidade da integração de todas as dimensões humanas no processo educativo; assim, essa concepção pode orientar a tanto a educação básica geral, quanto a educação profissional. Nessa perspectiva, é possível realizar a “formação politécnica e *omnilateral* dos trabalhadores e teria como propósito fundamental proporcionar-lhes a compreensão das relações sociais de produção e do processo histórico e contraditório de desenvolvimento das forças produtivas” (CIAVATTA; RAMOS, 2011, p. 31).

Para Kuenzer (1986), o trabalho é a categoria fundamental do processo de elaboração do conhecimento; enquanto tal deve ser compreendido como “todas as formas de atividade humana pelas quais o homem aprende, compreende e transforma as circunstâncias ao mesmo tempo em que se transforma” (KUENZER, 1986, p. 183). A consciência e o mundo da produção devem ser concebidos como polos contrários da relação dialética. A autora assinala que a “escola é vital para o trabalhador e para seus filhos, na medida em que ela se apresenta como uma alternativa concreta e possível de acesso ao saber”, o que implica a “revisão dos conteúdos, dos modos de operação e de organização que têm caracterizado a escola”. A escola pode servir a uma estratégia que se contraponha à dominação representada pela fábrica; para

isso a escola deve “repensar seriamente a sua relação com o trabalho, a partir de uma leitura mais adequada das circunstâncias concretas” (KUENZER, 1986, p. 190-195).

Machado (1982) examina a trajetória do ensino técnico no Brasil e analisa as três principais teorias que informam a ideologia dominante sobre esta modalidade de ensino (Teoria Funcionalista, Teoria do Capital Humano e Teoria da Modernização). A autora conclui que “a conquista da escola técnica pelas classes dominadas faz parte da estratégia mais geral de transformação da sociedade” (MACHADO, 1982, p. 21). A construção de uma nova escola técnica “pressupõe a reunificação do que se encontra hoje dividido: a educação e a produção, o trabalho e a cultura”, inserida em uma sociedade na qual se possa “devolver a propriedade e o controle dos meios de produção àqueles que, com seu trabalho, produzem os bens necessários à coletividade” (MACHADO, 1982, p. 148).

Em pesquisa posterior, Machado defende a proposta da escola única, cujo objetivo básico é o de “desenvolver o alicerce cultural sólido e durável, capaz de acompanhar o indivíduo pela sua vida, útil às suas atividades de trabalho e de vida, independentemente da especialidade exercida” (MACHADO, 1989, p. 160). Essa “escola unificada e unificadora” pressupõe a transformação da cultura e da educação numa perspectiva crítica, na qual se estreitam “os laços entre política e educação, impregnando tais atividades com o espírito de luta desenvolvida pela classe operária” (MACHADO, 1989, p. 168). Este processo implica a metamorfose do velho sistema educacional, caracterizado pela diferenciação do ensino por motivos sociais, políticos, sexuais, econômicos, dentre os quais a dualidade entre o ensino propedêutico e a educação profissional. No caminho em direção a essa transformação, as reformas “se inserem na perspectiva do desenvolvimento das contradições, ou seja, no processo dialético entre continuidade e ruptura [...], elas devem ser entendidas como mediações, objetivos intermediários e não o fim último da ação política” (MACHADO, 1989, 262).

A proposta de uma nova concepção das relações entre educação e trabalho se delinea mais intensamente na organização da escola e no currículo dos cursos com a publicação da Resolução CNE/CEB 6/2012 e aprovação do Parecer CNE/CEB 11/2012.

Em seguida, a título de exemplo, são apresentados algumas ações políticas e programas de educação profissional, iniciados pelo Governo Federal até 2010, cingidos nessas concepções: a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica pelo país; a edição do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, os programas Proeja, Projovem e Brasil Profissionalizado.

A expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica constitui ação política significativa. Em 1994, a Lei Federal 8.948 institui Sistema Nacional de Educação

Tecnológica e permite a transformação das escolas técnicas e agrotécnicas federais em centros federais de educação tecnológica (BRASIL, 1994). Alguns meses após a publicação do Decreto Federal 2208/1998, o Congresso Nacional aprova alteração na lei, que restringe a criação de novas unidades federais de ensino **somente** dependente de existência de “parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino” (Lei Federal 9.649/1998, artigo 47, que altera o artigo 5^a da Lei Federal 8.948/1994, *in* BRASIL, 1998). Até 2002, o Governo Federal criara 140 unidades dedicadas à educação profissional e tecnológica. Pela Lei Federal 11.195/2005, no Governo Lula, o Congresso Nacional altera o parágrafo citado e estabelece que a expansão da oferta da educação profissional seja realizada **preferencialmente** em parceria com Estados, Municípios e Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais (artigo 5^o). A nova redação abre possibilidades de expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica em todo o país no regime de colaboração com outros entes federativos, extensivo a instituições privadas¹⁵².

Na regulação da oferta e na organização dos sistemas de ensino, exerce papel relevante a edição do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos – CNCT, pela Portaria MEC nº 870, de 16 de julho de 2008 (BRASIL, 2008a)¹⁵³. A legislação anterior, complementar ao Decreto Federal 2208/1997, classifica os cursos por “área profissional”, entendida esta como o conjunto de “atividades geradoras de produtos e serviços”, que “apresentam similaridades ou semelhanças que permitem agrupá-las segundo diferentes critérios, tais como propósitos, objetos ou características dos seus processos produtivos” (BRASIL, 2000a, p. 23). Para cada área são identificadas: “as competências - saberes articulados e mobilizados através de esquemas mentais”, “as habilidades que permitem que essas competências sejam colocadas em ação em realizações eficientes e eficazes” e as “bases tecnológicas ou conjuntos sistematizados de conceitos, princípios e processos (métodos, técnicas, termos, normas e padrões) resultantes, em geral, da aplicação de conhecimentos científicos a essa área produtiva” (BRASIL, 2000a, p. 26).

Com a vigência dos catálogos nacionais de cursos, o critério de organização da oferta de educação profissional e tecnológica para a ser por eixos tecnológicos. O conceito de eixo tecnológico se aproxima da noção de linha de pesquisa e “se pauta na lógica do

¹⁵² No Capítulo 5 apresenta-se breve descrição da expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica no Brasil e no Estado de São Paulo.

¹⁵³ A edição do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos é precedida pela instituição do Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia pela Portaria MEC nº 10, de 28 de julho de 2006, com base no Decreto Federal 5.773, de 9 de maio de 2006.

conhecimento e da inovação tecnológica” (MACHADO, 2010, p. 94). Quando o conceito é aplicado à organização dos cursos, esclarece a autora,

a identidade técnica ou tecnológica de um curso de educação profissional e tecnológica buscada com a aplicação do critério organizacional de eixo tecnológico não significa descolamento do curso com relação ao seu contexto local e regional. Por identidade técnica e tecnológica pode-se considerar o substrato técnico e tecnológico de um curso de educação profissional e tecnológica. Ela compreende o conjunto das técnicas e tecnologias que lhe servem de base, estruturam sua proposta curricular e sobre as quais repousam suas finalidades e objetivos educacionais, servindo para afirmar ou identificar sua especificidade e para diferenciá-lo de outros cursos (MACHADO, 2010, p. 94).

A mudança tem implicações nas “ações de concepção, controle, atualização, expansão e indução da melhoria dos seus padrões de qualidade de ensino-aprendizagem e das condições de funcionamento das instituições de ensino” (MACHADO, 2010, p. 97) e, concretamente, “a linha central de cada eixo, constituída por matrizes tecnológicas, tem fundamental importância na sustentação da organização curricular e da identidade dos cursos de educação profissional e tecnológica” e constitui “referência para a definição de componentes curriculares, o direcionamento da ação educativa, o estabelecimento de certas exigências pedagógicas, a definição da direção do projeto pedagógico e a facilitação do desenho dos itinerários formativos” (MACHADO, 2010, p. 100-101).

No *site*¹⁵⁴, o Catálogo se apresenta como “importante referência para a oferta dos cursos técnicos de nível médio nos diferentes sistemas de ensino Federal, Estadual/Distrital e Municipal do país”. A consignação de uma nomenclatura comum, o estabelecimento da carga horária mínima de cada curso e a descrição sumária de um perfil profissional, de acordo com o Catálogo, “possibilitam à instituição de ensino qualificar a oferta de seus cursos e ao estudante uma maior aceitação no mercado de trabalho”. Entretanto, para o governo, o CNCT constitui instrumento de política pública, de regulação da oferta e de avaliação dos cursos, conforme expresso no Parecer CNE/CEB 11/2008, que o aprovou. Em 2005 havia 2.700 denominações distintas para os 7.940 cursos técnicos de nível médio em oferta, quantidade excessiva que dificulta a “formulação de políticas, planejamento e avaliação dessa modalidade de educação profissional”. O Catálogo, “organizado em função da estrutura socioocupacional e tecnológica”, permite promover “o processo nacional de avaliação da educação profissional técnica” e proporciona “um adequado mapeamento da oferta da educação profissional técnica de nível médio, desde a implantação das diretrizes curriculares nacionais, e possibilitará a

¹⁵⁴ Site do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos: <http://pronatec.mec.gov.br/cnct/introducao.php>. Acesso em 25 de março de 2015.

correção de distorções, bem como fornecerá importantes subsídios para a formulação de políticas públicas respectivas” (BRASIL, 2008a).

O Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – Proeja foi instituído pelos Decreto Federal 5.478, de 24 de junho de 2005, em seguida substituído pelo Decreto Federal 5.840, de 13 de julho de 2006, com a finalidade de implementar uma política pública de inclusão social pela oferta de educação profissional integrada à educação básica na modalidade de EJA. O programa parte do diagnóstico de que a educação de jovens e adultos no Brasil, “é marcada pela descontinuidade e por tênues políticas públicas, insuficientes para dar conta da demanda potencial e do cumprimento do direito, nos termos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988” (BRASIL, 2007c, p. 9). O propósito é o de estender a política pública de educação profissional e tecnológica, “com o mesmo padrão de qualidade e de forma pública, gratuita, igualitária e universal, aos jovens e adultos que foram excluídos do sistema educacional ou a ele não tiveram acesso nas faixas etárias denominadas regulares” (BRASIL, 2007c, p. 33). O programa se destina a jovens e adultos matriculados em cursos de EJA da educação básica (ensinos fundamental e médio) e que também pretendem uma profissionalização.

São três formas de oferta, com previsão de integração da educação profissional com ensino fundamental (qualificação profissional) e ensino médio (qualificação profissional e ensino técnico). Podem ser instituições ofertantes: a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; as redes estaduais, as redes municipais e as entidades privadas nacionais de serviço social, aprendizagem e formação profissional vinculadas ao sistema sindical (“Sistema S”). O Proeja é financiado com recursos do Fundeb (estados e municípios) e do programa Brasil Profissionalizado (estados).

A oferta do Proeja no Estado de São Paulo é pouco significativa e, majoritariamente, ocorre na rede federal¹⁵⁵. Há registro de matrículas de educação de jovens e adultos no ensino fundamental integrada à educação profissional, apenas em 2011/2012, com 187 alunos na rede federal e 62 na rede municipal, que representam menos de 0,1% dos alunos. Em 2014, as matrículas permanecem insignificantes também em outras formas: 816 alunos matriculados na educação de jovens e adultos no ensino médio integrada à educação profissional, das quais 58% nas redes públicas.

¹⁵⁵ Os dados foram retirados do *site* do Observatório do PNE (<http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/10-eja-integrada-a-educacao-profissional/dossie-localidades>). Acesso em 19 de dezembro de 2016.

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária – ProJovem, foi iniciado em 2005, aprovado pela Medida Provisória nº 238, de 1º de fevereiro desse ano¹⁵⁶. O ProJovem destina-se a jovens entre 15 a 29 anos e tem por “objetivo de promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano” (BRASIL, 2008a). O ProJovem integra a Política Nacional de Juventude no Brasil, como política do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e apresenta um modelo diferenciado na área de políticas públicas para os jovens ao propor a integração entre educação, trabalho e cidadania (SCHIMIDT; CASTRO; FARIA, 2011).

Na Lei Federal 11692/2008 (BRASIL, 2008a), estão previstas quatro modalidades de desenvolvimento do programa, a seguir descritas:

1. Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo: destinado adolescentes de 15 a 17 anos, com objetivos de “complementar a proteção social básica à família, criando mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária” e “criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional”. Esta modalidade pretende oferecer oportunidades socioeducativas para criar condições de inserção, reinserção e permanência de jovens em situações de vulnerabilidade social, tais como: adolescentes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, egressos de medida socioeducativa de internação ou de programas de combate ao abuso e à exploração sexual ou do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (artigos 9º e 10).
2. Projovem Urbano: destinado a jovens de 18 a 29 anos, que “saibam ler e escrever e não tenham concluído o ensino fundamental”, com objetivo de “elevar a escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental [na modalidade EJA], à qualificação profissional e ao desenvolvimento de ações comunitárias com exercício da cidadania” (artigos 11 e 12).
3. Projovem Campo - Saberes da Terra: destina-se a jovens agricultores entre 18 e 29 anos, com “objetivo elevar a escolaridade dos jovens da agricultura familiar, integrando a qualificação social e formação profissional” mediante estímulo à “conclusão do ensino

¹⁵⁶ A Medida Provisória citada é convertida na Lei Federal 11.129, de 30 de junho de 2005. Inicialmente, por esta Lei, o programa é criado em caráter “emergencial e experimental”, subordinado à Secretaria Geral da Presidência da República, “destinado a executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros [...] elevação do grau de escolaridade visando a conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional voltada a estimular a inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local” (artigo 1º, in BRASIL, 2005).

fundamental e proporcionando a formação integral do jovem, na modalidade educação de jovens e adultos, em regime de alternância”¹⁵⁷(artigos 14 e 15).

4. Projovem Trabalhador: destina-se a jovens com idade entre 18 e 29 anos, em situação de desemprego e que sejam membros de famílias com renda mensal per capita de até um salário-mínimo, que cursam ou são egressos do ensino fundamental ou médio. Segundo a Lei, o “Projovem Trabalhador tem como objetivo preparar o jovem para o mercado de trabalho e ocupações alternativas geradoras de renda, por meio da qualificação social e profissional e do estímulo à sua inserção” (artigos 16 e 17).

O Projovem é financiado mediante transferência de recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, “sem a necessidade de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, mediante depósito em conta corrente específica, sem prejuízo da devida prestação de contas da aplicação dos recursos” (artigo 4º). Para os alunos matriculados e assíduos está prevista a concessão de auxílio financeiro, no valor de R\$ 100,00 (cem reais) mensais (artigo 6º, *in* BRASIL, 2008a).

Schmidt, Castro e Faria apontam como uma importante diretriz do programa, a gestão compartilhada por três ministérios (Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), sob coordenação da Presidência da República. Na avaliação realizada, os autores especificam dificuldades na implementação do programa como as dificuldades de gestão, face às divergências entre os diferentes sistemas que compunham; os problemas advindos da necessidade de uma efetiva coordenação federativa; a indefinição de aspectos fundamentais como a padronização mínima da infraestrutura requerida; a desarticulação das ações entre a formulação da política em nível central e sua implementação em nível local (SCHIMIDT; CASTRO; FARIA, 2011, p. 17-19).

O Ceetps desenvolveu um programa homônimo (Projovem – Programa de Formação de Jovens Empresários Rurais) em parceria com a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da USP, na segunda metade dos anos 1990. O programa tinha por objetivo

¹⁵⁷ O regime de alternância (ou Pedagogia da Alternância) é entendido como uma “metodologia de organização do ensino escolar que conjuga diferentes experiências formativas distribuídas ao longo de tempos e espaços distintos, tendo como finalidade a formação profissional da juventude rural. Os espaços dizem respeito aos locais onde a formação se processa: escola (no Paraná são as Casas Familiares Rurais), indústria, propriedade agrícola, comércio, etc. Os tempos dizem respeito aos períodos de permanência dos educandos nesses espaços. Em quaisquer dos espaços a formação é experienciada em tempo integral, tendo-se como pressuposto a necessária articulação entre educação e trabalho, teoria e prática, de modo que se favoreça ao educando meios para a reflexão acerca de suas próprias experiências formativas. Nos tempos e espaços são desenvolvidas atividades educativas previamente planejadas e orientadas em sua execução” (ANTUNES; MASSUCATTO; BERNARTT, 2014, p.6). Sobre a Pedagogia da Alternância na educação profissional, há manifestação do Conselho Nacional de Educação, pelo Parecer CNE/CEB 1/2006, relatado pelo Conselheiro Murílio de Avellar Hingel.

“preparar jovens, filhos de agricultores, para administrarem pequenas propriedades rurais, competitivamente e de maneira sustentável, garantindo níveis crescentes de renda para suas famílias” (PERES *et alii*, 1998, p. 13-14), com utilização da metodologia da Pedagogia da Alternância. Os alunos deveriam ter “idade próxima a 16 anos (com um mínimo de 14 anos), não havendo uma exigência prévia de escolaridade, a não ser a alfabetização básica” e “ser filho de pequenos proprietários rurais, parceiros ou trabalhadores” (PERES *et alii*, 1998, p. 19).

O Programa Brasil Profissionalizado foi criado pelo Decreto Federal 6302, de 12 de dezembro de 2007 com a finalidade de expandir, modernizar e melhorar a oferta de ensino médio integrado à educação profissional nas redes públicas de educação profissional¹⁵⁸. Machado e Velten (2013) entendem o Programa como uma “forma de colaboração federativa por meio da qual a União busca induzir e fomentar a expansão da oferta de educação profissional e tecnológica pelos estados, Distrito Federal e municípios”. As autoras acrescentam que “inicialmente, essa indução visou à oferta do modelo de ensino médio integrado à educação profissional, mas no ano seguinte, 2008¹⁵⁹, incluiu as formas subsequente e concomitante ao ensino médio” (MACHADO; VELTEN, 2013, p. 1124).

Os recursos são repassados aos estados para construção, ampliação e reforma de prédios escolares, atualização e reforma de infraestrutura escolas (modernização das instalações e aquisição de equipamentos), formação e capacitação dos profissionais de educação profissional e compra de acervo bibliográfico. O repasse de recursos depende da adesão formal ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, previsto no Decreto no 6.094, de 24 de abril de 2007. Segundo o site do Programa no Portal do MEC, “de 2007 até janeiro de 2016, o Programa atendeu instituições de educação profissional de 24 estados. Foram concluídas 342

¹⁵⁸ O artigo 1º do Decreto Federal 6302/2007 elenca os objetivos do Programa: “I - expandir o atendimento e melhorar a qualidade da educação brasileira; II - desenvolver e reestruturar o ensino médio, de forma a combinar formação geral, científica e cultural com a formação profissional dos educandos; III - propiciar a articulação entre a escola e os arranjos produtivos locais e regionais; IV - fomentar a expansão da oferta de matrículas no ensino médio integrado à educação profissional, pela rede pública de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive na modalidade a distância; V - contribuir para a construção de novo modelo para o ensino médio fundado na articulação entre formação geral e educação profissional; VI - incentivar o retorno de jovens e adultos ao sistema escolar e proporcionar a elevação da escolaridade, a construção de novos itinerários formativos e a melhoria da qualidade do ensino médio, inclusive na modalidade de educação de jovens e adultos; VII - fomentar a articulação entre a educação formal e a educação no ambiente de trabalho nas atividades de estágio e aprendizagem, na forma da legislação; e VIII - fomentar a oferta ordenada de cursos técnicos de nível médio” (BRASIL, 2007).

¹⁵⁹ A Resolução/CD/FNDE Nº 9, de 29 de fevereiro de 2008, estende a abrangência para outras formas de oferta: “O Programa Brasil Profissionalizado tem como objetivo, prioritariamente, prestar assistência financeira a ações de desenvolvimento e estruturação do ensino médio integrado (cursos de ensino médio integrados a cursos técnicos), com ênfase na educação científica e humanística, e **também às escolas que oferecem cursos subsequentes e concomitantes, que estejam integrados aos arranjos produtivos locais e regionais.**” [g.n.]

obras, sendo 86 novas escolas, 256 ampliações e/ou reformas. Ainda foram entregues 635 laboratórios para aulas práticas”¹⁶⁰.

Alguns autores lamentam certa “continuidade” nas políticas públicas de educação profissional dos governos FHC e Lula (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005; KUENZER, 2006, entre outros). Os autores criticam a “continuidade”, em particular, na organização e concepção da educação profissional, afinal adotadas pelos governos Lula e Dilma Rousseff. O Decreto Federal 5.154/2004 “sinaliza a persistência de forças conservadoras no manejo do poder de manutenção de seus interesses” e pode “revelar a timidez política do Governo na direção de um projeto nacional de desenvolvimento popular e de massa, cujo corte exige reformas estruturais concomitantes” (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005, p. 21). As críticas não se estendem, por exemplo, à expansão da educação superior (e mesmo da educação profissional na rede federal) e aos esforços de promover a igualdade e inclusão social, embora considerados insuficientes pelos autores citados.

Kuenzer (2006) afirma que o Decreto Federal 5154/2005, “longe de reafirmar a primazia da oferta pública, viabilizando-a por meio de políticas públicas, representou uma acomodação conservadora que atendeu a todos os interesses em jogo”, seja do governo, “que cumpriu um dos compromissos de campanha com a revogação do Decreto n. 2.208/97”, seja das instituições públicas, “que passaram a vender cursos para o próprio governo, e gostaram de fazê-lo, renunciando em parte à sua função”, seja ainda das instituições privadas, “que passaram a preencher, com vantagens, o vácuo criado pela extinção das ofertas públicas” (KUENZER, p. 900). A autora conclui que “os princípios que orientaram a Educação Profissional no Governo Fernando Henrique não foram superados no Governo Lula, alguns deles inclusive tendo sido intensificados” (KUENZER, 2006, 906).

Além disso, Ciavatta e Ramos, escrevendo em 2011, lastimam que “educadores brasileiros do ensino médio e da educação profissional, assim como a própria sociedade, não incorporou como sua a concepção de ensino médio integrado na perspectiva da formação omnilateral e politécnica” As autoras identificam que ainda predomina, de um lado, a “visão sobre o ensino médio profissionalizante como compensatória e, de outro, a defesa de um ensino médio propedêutico, sendo a profissionalização um processo específico e independente”, ao se considerar que “é permanente a demanda pelo ensino superior, talvez por ser o único canal

¹⁶⁰ Transcrito do Portal do MEC/Brasil Profissionalizado, disponível em: http://portal.mec.gov.br/index2.php?option=com_content&view=article&id=12325&Itemid=663. Acesso em 12 de dezembro de 2016

acessível de mobilidade social para os segmentos desfavorecidos da população” (CIAVATTA; RAMOS, 2011, p. 35).

Acrescenta-se um panorama sucinto da oferta de educação profissional em diversos países, na perspectiva da educação comparada. Algumas categorias e eixos comuns presidem a organização da modalidade educacional: “competência profissional”, “empregabilidade”, “educação ao longo da vida”, a problemática relação entre educação profissional e ensino regular, a regulação da oferta mediante catálogos nacionais, a montagem de sistemas de certificação profissional e, especialmente, o papel do Estado no financiamento e oferta pública.

“Competência” e “empregabilidade”, associadas ao paradigma da educação ao longo da vida, são categorias centrais, tanto no debate contemporâneo quanto na organização da educação profissional na maioria dos países. Essas categorias substituem a qualificação para uma ocupação definida, tendentes a superar o modelo de formação para um posto de trabalho. O sistema de qualificação vigente até os anos de 1970, limitado à análise técnica do trabalho de cunho taylorista-fordista, passa a ser questionado porque não acompanha as evoluções do sistema de produção. Quando visto no contexto das mudanças ocorridas, a qualificação torna-se uma “noção anônima de nível padrão homologada pelo Estado no diploma, o que corresponde ao crescimento da divisão e da padronização do trabalho” (DUGUÉ, 2004, 22). O sistema de qualificação é criticado por não reconhecer os saberes adquiridos pelo trabalhador no trabalho e na vida quotidiana, não se adaptar às transformações do sistema produtivo nem à necessária flexibilidade do mundo do trabalho e também não atender aos propósitos de formação dos empregos na área de serviços.

Ropé identifica que, na França, a noção de competência, com sua filiação gerencial e administrativa, se impõe na escola por meio da avaliação. Decorre da preocupação de verificar a eficácia dos sistemas educativos, de se avaliar a política de educação ou o efeito-escola (qualificação) sobre a produção e a produtividade e de instaurar uma cultura de avaliação na prática docente (ROPÉ, 1997, p. 82-83). Essas modalidades de avaliação são filiadas intelectualmente e produtos de estudos das áreas da psicopedagogia, da linguística aplicada e da psicolinguística cognitivista (ROPÉ, 1997; DADOY, 2004).

Carvalho e Kpnis apontam o papel central da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no “desencadeamento das reformas em seus países membros e também naqueles que, embora não pertençam à comunidade europeia, seguiram a sua orientação, como é o caso da Coreia do Sul” e do Conselho da Comunidade Europeia, ao definir como objetivo “para os sistemas de educação e formação europeus, a necessidade de se adaptarem não só às exigências da sociedade do conhecimento, como também à necessidade de

um maior nível e qualidade do emprego” (CARVALHO; KPNIS, 2010, p. 56). A mudança pretendida elege a aprendizagem ao longo da vida como o “princípio orientador da oferta”, permitindo a todos os países “o benefício de oportunidades idênticas para se adaptarem às exigências das mutações sociais e econômicas, a partir da promoção de uma cidadania ativa e do reforço da empregabilidade” (CARVALHO; KPNIS, 2010, p. 57).

Em Portugal, a oferta de educação profissional está atrelada à adequação dos perfis profissionais, estruturados para atender áreas prioritárias e estratégicas para o desenvolvimento do país. A oferta de formação profissional está regulamentada pelo Catálogo Nacional de Qualificações e pelo Catálogo Modular de Formação profissional. As competências profissionais são as referências para a formação profissional, classificadas em competências-chave, competências transversais, perfis profissionais comuns e competências específicas de cada perfil. Esses referenciais aparelham os currículos e demarcam os títulos de certificação e as descrições das suas respectivas atribuições.

No Canadá, o arranjo federativo responsabiliza as províncias pelo desenvolvimento da educação profissional. Os esforços mais recentes se concentram no reconhecimento de diferentes formas de aprendizagem obtidas em situações de trabalho. As empresas preferem reconhecer aprendizagens adquiridas em instituições de ensino formais; a descentralização produz dificuldades ao trabalhador de transferir suas competências de um território a outro. O desafio do sistema canadense é, portanto, superar as barreiras do reconhecimento das qualificações, face ao imperativo de cumprir os princípios de flexibilidade e da permeabilidade do sistema de formação profissional.

A Finlândia promoveu a reforma das suas instituições politécnicas para torná-las uma alternativa viável para a formação universitária. Adota o sistema de qualificações baseado em competências com o propósito de assim elevar o nível e a qualidade da educação profissional. A implantação é precedida de “extensiva experimentação, durante o qual empresários, empregados e educadores trabalham em cooperação para aperfeiçoá-lo e só depois disso instruir a legislação concernente”. As reformas promovem o aumento da flexibilidade dos currículos e da certificação de competências, para beneficiar as mudanças ocupacionais e a transferibilidade das competências. A Finlândia fomenta a aproximação da educação geral com a educação profissional. A exemplo de outros países europeus, a Finlândia concede grande importância aos serviços de orientação e aconselhamento profissional (GOMES, 2008, p. 37).

Em 1991, a Suécia introduziu no seu sistema de ensino a concepção de educação continuada e reformou a educação profissional ao descentralizar a oferta e estabelecer currículos nacionais comuns. O governo central promove a transferência de recursos para os

municípios, e delega a gestão e os processos decisórios para as instâncias locais. O país introduz procedimentos de quase-mercado, admitindo a escolha da escola pelos alunos e pais. Na relação com a formação acadêmica, reforça o valor da educação geral como alicerce para a educação profissional (GOMES, 2008, p.55-64).

Na Alemanha, a oferta educativa profissional se distribui pela educação secundária e terciária superiores, desenvolvidas em regime de tempo integral, e pelo sistema dual, no qual se associam, em alternância, um tempo de escola e um tempo de trabalho na empresa, na condição de aprendiz, com recebimento de salário. Câmaras de agricultura, indústria e comércio e associações de profissões liberais definem as ocupações conforme as mudanças do processo produtivo e do mercado de trabalho, elaboram e supervisionam os exames de certificação e, por fim, atestam a capacidade do egresso para exercer a profissão. A Alemanha desenvolve um sistema de validação e o reconhecimento da aprendizagem não-formal e informal. O sistema de educação profissional alemão estabelece uma relação íntima entre a empresa e o preparo profissional da força de trabalho (GOMES, 2008, p.80-83).

A Inglaterra apostou, desde o governo Thatcher, em um modelo liberal com estímulo das leis do mercado e aberto a alternativas variadas de formação profissional custeadas pelos indivíduos ou pelas empresas empregadoras. Diferentes conselhos estabelecem: os marcos referenciais das ocupações (*Sector Skills Council*), a administração e financiamento (*Learning and Skills Council*) e de certificação de competências (*skills*). A obtenção do *technical certificate* depende de exame público e de estágio em empresas. A Inglaterra mantém serviços de orientação e aconselhamento nas escolas e fora delas, no paradigma europeu da educação ao longo da vida. O país desenvolve um sistema de educação profissional privado, onde o mercado exerce primazia na regulação das relações de produção (GOMES, 2008, p. 106-108).

Ao contrário da Inglaterra, a França construiu um sistema de educação profissional predominantemente estatal. Os currículos são organizados a partir de descrição analítica dos empregos, elaboradas por agentes escolares, gestores do sistema escolar de supervisão da educação profissional e responsáveis pelos setores de recursos humanos das grandes empresas, desde os anos 1970. O método dos referenciais curriculares preside a obtenção dos diplomas profissionais e técnicos e suas respectivas certificações. O valor dos títulos educacionais e profissionais estabelece uma hierarquização acentuada no interior das empresas. A gestão do sistema de educação profissional tende à descentralização, com delegação crescente de responsabilidades para as regiões, departamentos e comunas. A educação ao longo da vida, no caso francês, se conforma em um processo de colaboração e parceria com o mercado, com

interveniência dos governos central e regionais com o sindicato patronal da indústria e comércio (GOMES, 2008, p. 128-129).

Na América do Sul, a Argentina desenvolve um arranjo de “secundarização” da educação técnica, inicialmente pela introdução da educação polimodal, com duração de três anos, disposta em diferentes trajetórias profissionais. Com organização modular, a educação polimodal habilita tanto a continuação de estudos em nível superior quanto a obtenção de certificações profissionais, mediante a conclusão de módulos de “trajetos técnico-profissionais”. Em 2005, no Governo Kirchner, é aprovada a Lei 26058 (Lei de Educação Técnico-Profissional), com a pretensão de assegurar a unidade e coerência da oferta nacional, estabelecer as responsabilidades das instâncias no arranjo federativo (competências concorrentes entre os governos central e provinciais) e articulação com o setor produtivo. A educação técnico-profissional abrange os níveis secundário e superior não universitário, para formar técnicos de níveis médio e superior, à vista da complexidade das competências profissionais previstas. A organização curricular dos cursos tem como referência os perfis profissionais para os distintos setores produtivos, elaborados pelo Instituto Nacional de Educação Tecnológica, com base no Catálogo Nacional de Títulos e Certificações (GOMES, 2009, p. 127-133).

A exemplo de outros países sul-americanos, o Chile instituiu inicialmente um sistema paraestatal de formação profissional, financiado mediante contribuição compulsória sobre a folha de pagamentos, o Instituto Nacional de Capacitación Profesional – Inacap. Durante a ditadura militar chilena, o órgão é obrigado a se autosustentar, mediante a venda de serviços a pessoas físicas e jurídicas: “para desonerar o Estado e aproximar a oferta e a procura, alto número de escolas profissionalizantes foi transferido para a gestão de empresas ou organizações por elas mantidas, ainda que o poder público continuasse a prover recursos” (GOMES, 2009, p. 103). Atualmente, os currículos de educação profissional são organizados por competências, validados por representantes de empresas do setor produtivo, inclusive com a estruturação de um sistema de certificação de competências. A oferta educativa é realizada por uma configuração de redes, das quais participam instituições educacionais e empresariais. “O papel do Estado é o de agente do desenvolvimento, com a função subsidiária de financiar os serviços contratados por meio de uma subvenção para cada estudante” (GOMES, 2009, p. 113).

4. O financiamento da educação profissional pública paulista sob o federalismo¹⁶¹

4.1. Sobre o federalismo brasileiro

A análise das políticas públicas de educação no Brasil não prescinde da compreensão da forma com que o federalismo está estruturado e como foi implantado no país. O modelo educacional e a configuração dos sistemas de ensino dependem da conformação e da organização do Estado federal brasileiro¹⁶² (CURY, 2010; ABRUCIO, 2010). Nesse cenário, as políticas públicas de educação profissional e tecnológica serão mais bem compreendidas se voltamos nosso olhar para a organização federativa do estado brasileiro. A oferta educacional se desenvolve concretamente em seus níveis e modalidades. Especificamente, a constituição e expansão de uma rede de escolas públicas para oferta de educação profissional e tecnológica, com autonomia, durante mais de um século, financiada prioritariamente com recursos próprios de uma instância subnacional, não é compreensível sem recorrer ao arranjo político do estado brasileiro.

O federalismo é uma forma específica de organização do Estado. Almeida utiliza uma definição de federalismo que considera usual na literatura da área:

uma forma de organização política baseada na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal maneira que o governo nacional e os subnacionais são independentes nas suas esferas próprias de ação (ALMEIDA, 1995, p. 107).

Anderson (2009, p. 19-20) identifica, como elemento essencial do regime federativo, a existência de, ao menos, dois níveis de governo, com jurisdição e autonomias próprias, instituídas por uma Constituição escrita que lhes atribui competências legislativas. Segundo Cury (2010, p. 152), o federalismo é o “regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas”.

Entretanto, “só há um Estado Soberano cujas unidades federadas subnacionais (estados) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados”, pois a união dos membros federados “formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional”

¹⁶¹ Este capítulo foi apresentado, com ligeiras alterações, no Seminário do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política e Avaliação Educacional (GEPALE) e Encontro do Observatório IberoAmericano de Educação Comparada, realizado na Unicamp em 13 e 14 de abril de 2015, com o título de “O federalismo como categoria de análise de políticas públicas de educação profissional”. O texto completo está disponível em: <https://www.fe.unicamp.br/seminario-gepale/arquivos/anais.pdf>.

¹⁶² O Estado pode ser interpretado como categoria analítica no estudo de políticas (*policy*), à vista do seu papel nas *politics*, na *polity* e dos relacionamentos e pactos entre os diversos atores na arena política. Na realidade - e neste trabalho -, entendemos que o federalismo pressupõe o Estado e sua ação, enquanto política pública.

(CURY, 2010, p. 152). O governo central simboliza a necessária unidade que identifica a nação; os estados federados representam o respeito à diversidade dos entes que a constituem.

São algumas características comuns ao federalismo adotado em diferentes países:

a) a existência de ao menos dois níveis de poder de governo em bases territoriais jurisdicionadas:

b) um governo central para todo o território e outros governos regionais com (ao menos, determinada) autonomia;

c) a garantia e legitimação do poder, das competências e responsabilidades de cada ente federado, definidas constitucionalmente e por legislação complementar, inclusive aquelas relativas à autoridade para legislar e tributar;

d) governo descentralizado quando comparado a governos regionais em estados não federados com distribuição de poderes e funções, direitos e deveres;

e) representação, especialmente legislativa, das unidades subnacionais em instituições do governo central.

Anderson aponta ainda que o regime federalista pode se valer de outras formas de repartição de competências além do prescrito na Constituição e na legislação infraconstitucional: acordos bilaterais e delegação de competências. Estas outras formas precisam ser combinadas com os arranjos financeiros da federação (ANDERSON, 2009, p. 43).

Na análise das políticas públicas no regime federativo, implica considerar que o Estado não é monolítico e que os entes federativos são, devido à sua autonomia, ao mesmo tempo, atores da arena política e executores das políticas.

“O federalismo constitui um compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político, em função de algum modelo compartilhado de nação e de graus socialmente desejados de integração política e de equidade social”. As federações, por sua própria natureza, se servem de “formas peculiares de relações intergovernamentais, constitutivamente competitivas e cooperativas, e modalidades de interação necessariamente baseadas na negociação entre instâncias de governo”, explica Almeida (1995, p. 88).

4.2. A configuração do federalismo no Brasil

O federalismo é uma das marcas características do Estado brasileiro. Sua adoção como regime de Estado e de governo é exposta diretamente no *caput* do primeiro artigo da vigente Constituição Federal: “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. A instituição do federalismo se confunde com o regime republicano.

Pelo primeiro ato legal do governo provisório, em 1889, a República Federativa foi “proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira” (artigo 1º). “Reunidas pelo laço da federação”, as então províncias passam a constituir os “Estados Unidos do Brasil” (artigo 2º, *in* BRASIL, 1889).

Stepan (2000) propõe uma distinção entre as federações: aquelas “cujo propósito inicial é o de ‘unir’ (*come together*) e aquelas cujo objetivo é o de ‘manter a união’ (*hold together*)”. A construção da federação do tipo “unir” “incluiu certas características verticais e horizontais que restringiram o conjunto dos cidadãos da *polis* na esfera central”. As federações do segundo tipo provêm de “sistemas políticos de fortes traços unitários”, quando “os líderes políticos chegaram à decisão constitucional de que a melhor maneira de ‘manter a união’ em uma democracia era transferir poder e transformar seus estados unitários ameaçados em federações” (STEPAN, 2000, p. 2). O Brasil se classifica no grupo em que as unidades pretendem se manter unidas, considerados especialmente os contextos políticos preliminares do fim do Império (1889) e da ditadura militar (1964 - 1985).

No estado federado, a distribuição geográfica do poder -- isto é, o campo e a extensão da atuação de cada ente --, é definida pela repartição das competências legislativas e materiais. “A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências e a distribuição constitucional de poderes, a fim de possibilitar o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa” e constitui o “termômetro da federação”, visto que “delimita o espaço de atuação de cada um daqueles que a integram” (BARACHO JUNIOR; LIMA, 2010, p. 155-156).

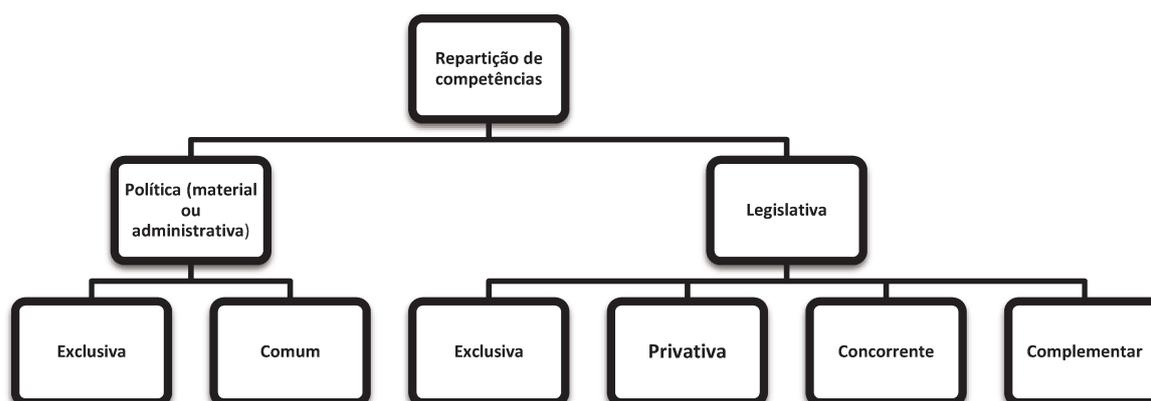
Na Constituição Brasileira de 1891 predomina a forma horizontal de repartição de competências, com prevalência da “atribuição de competências exclusivas e privativas aos entes da federação, restringindo a possibilidade de conflitos ou tornando mais objetivas as formas de solução dos mesmos”. A partir da Constituição de 1934 prepondera o federalismo de cooperação, o que torna mais complexa a repartição de competências, “na medida em que a forma horizontal de repartição de competências cedeu espaço para a forma vertical, com a previsão de competências comuns e concorrentes entre União e Estados” (BARACHO; LIMA, 2010, p.156).

Os autores classificam usualmente essas competências entre materiais ou administrativas e competências legislativas. A maioria deles emprega o termo “competência material” ou “administrativa” para designar atribuições de execução ou gestão das políticas. Entretanto, Silva prefere qualificá-la de competência política na qual o papel do Estado é explicitado na “coordenação de meios públicos e privados para a consecução de objetivos

socialmente relevantes e politicamente determinados” (SILVA, 2010, p. 563), isto é, quando os entes federados se relacionam para a realização de políticas públicas.

A Figura 4.1 dispõe a classificação, qualificando as competências segundo sua abrangência de ordem normativo-jurídica¹⁶³.

Figura 4.1 - Repartição de competências no federalismo brasileiro após a Constituição Federal de 1988.



Fonte: Baracho e Lima, 2010.

No texto constitucional, essas competências estão explicitadas em vários dispositivos, dentre os quais se destacam:

1. artigos 21 e 22: competências materiais e legislativas exclusivas e privativas da União;
2. artigo 23: competências materiais comuns da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;
3. artigo 24: competências legislativas concorrentes da União, dos estados e do Distrito Federal;
4. artigo 25: competências legislativas e administrativas dos estados e Distrito Federal;

¹⁶³ Sobre as acepções de cada elemento de classificação, contidas na figura recorreremos a Baracho e Lima (2010, p. 156): “Diz-se que a **competência é exclusiva** quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais, sem possibilidade de delegação (transmitir o poder). **Competência privativa**, aquela enumerada como própria de uma entidade, podendo, contudo, ser delegada a outra. **Competência comum** significa legislar ou praticar atos “em pé de igualdade” com outros, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra [...]. **Competência concorrente** é a possibilidade de dispor sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa, podendo ser **plena**, no âmbito de seu território, quando inexistir legislação federal, ou **suplementar**, quando as normas supram ausência ou omissão de determinado ponto da norma geral nacional, ou desdobrem seu conteúdo visando atender peculiaridades locais”.

5. artigo 30: competências legislativas e administrativas dos municípios e Distrito Federal;

6. artigos 150 a 156: competências exclusivas dos entes federativos em matéria tributária.

A repartição de competências tem como categoria-base o interesse; assim, cabe à União legislar sobre matérias de interesse geral nacional, os estados sobre temas de interesse regional e os Municípios, os assuntos de interesse local (BARACHO; LIMA, 2010, p. 154-155). Rodrigues (2007) esclarece que a repartição de competências “segue fielmente o modelo dualista norte-americano. O princípio básico é o da execução direta ou imediata da legislação pela mesma pessoa que é competente para editar essa legislação”, do mesmo modo que se um “tema ou matéria administrativa foi atribuído a uma entidade específica da Federação, também a ela cabe direta ou imediatamente legislar sobre esse tema ou matéria”. Além disso, a omissão expressa quanto à possibilidade de “delegação da competência administrativa conduz à sua interpretação como de natureza ‘exclusiva’” (RODRIGUES, 2007, p. 28).

Silva, entretanto, diverge dessa conexão entre as competências legislativas e políticas. Diz o autor que parece natural que a instância federada que tem competência legislativa, tenha também autoridade para executar as políticas. Entretanto, a recíproca nem sempre é verdadeira. Pode ocorrer que aquele que é competente ou obrigado a executar uma política, nem sempre seja competente para legislar. Quando o ente central tem a atribuição de legislação sobre a matéria, a dissociação entre competências de legislação e de execução deve concorrer para a capacidade de coordenação do ente central ou para aumentar a uniformidade da execução de políticas determinadas (SILVA, 2010, p. 563). A coordenação central ordinariamente acompanha a cooperação entre os entes na execução das políticas.

O federalismo, em que todas as unidades constitutivas possuem algum tipo de competência, “exige, em maior ou menor medida, algum tipo de coordenação. Não é possível haver cooperação sem coordenação federativa”. O texto constitucional fornece alguns parâmetros para definir as competências concorrentes, porém insuficientes para “solucionar os problemas de atritos entre os entes federados”. No âmbito da competência comum para a implementação de políticas públicas, a forma como coordenar os diversos interesses em jogo não decorre de uma interpretação constitucional, mas, sobretudo, de interesses externos a ela” (SILVA, 2010, p. 554). A coordenação federativa define a linha entre o federalismo cooperativo e o federalismo competitivo ou predatório.

A coordenação entre os entes federados é decisiva para a implementação das políticas públicas. A ausência de um centro de decisão pode acarretar compartimentalização,

superposição de ações, concorrência predatória, omissões, jogos de “empurra”, sem incentivos para compartilhamento de tarefas e atuação consorciada. Alguns autores (CRUZ, 2012, p. 66-67; FIORI, 1995, p. 22-24) ressaltam a importância da barganha ou negociação que precede e acompanha o pacto federativo, definindo resultados transitórios e diversificados de quotas de poder, próprias para cada instância de governo nos diversos momentos históricos. Desta forma, o contrato assume diversificadas formas legais e institucionais, em geral efêmeras, resultando em constante processo de negociação, do qual derivam arranjos institucionais transitórios. No caso brasileiro a coordenação depende de uma maior concentração de poderes no governo central e de alguma forma de incentivos (em geral financeiros) aos entes federados (ARRETICHE, 1999; SILVA, 2010).

Os pesquisadores identificam diferentes categorias para analisar o federalismo brasileiro, em geral, com base em antinomias como centralização/descentralização, regulação/gestão, competição/cooperação, autonomia/subordinação nas relações intergovernamentais.

Para analisar a relação entre federalismo e políticas públicas no Brasil, Arretche se serve do binômio *right to decide* (direito de decidir) e *right to act* (direito de agir). Na maior parte das políticas sociais, o governo central arresta a competência de legislar e “desempenha um papel regulatório sobre os governos subnacionais, por meio de regras homogêneas a serem executadas em todo o território nacional”, além de deter o “direito de supervisionar o desempenho dos governos subnacionais bem como sua adesão a objetivos e padrões de execução das políticas definidas pelo governo central”. De seu lado, os entes federados se encarregam de executar as políticas, “isto é, detém o direito de agir”. Para obter a cooperação ou alinhamento, recorre-se à vinculação das receitas dos governos subnacionais e transferências federais a políticas específicas. A maior parte das transferências para os governos subnacionais se realiza com base em dispositivos constitucionais ou legais (ARRETICHE, 2013, p. 3). Esse papel de regulamentação e supervisão da União pressiona para a cooperação entre as instituições federativas e o estabelecimento de prioridade nos gastos públicos em políticas sociais, como por exemplo, em saúde e educação, beneficiando os mais pobres. Ao contrário, no cenário de plena autonomia tributária e de ampla liberdade de implementação de políticas públicas, o efeito esperado seria outro. Cada instância tenderia a descurar os gastos sociais em detrimento de investimentos em infraestrutura para atrair contribuintes com maior poder de decisão e de maiores recursos (ARRETICHE, 2010).

Arretche problematiza certo consenso de que a descentralização seja o instrumento político que conduza a maior democratização e eficiência das políticas públicas. As reformas

do Estado ocorridas nas décadas de 1980 e 1990, no Brasil e na América Latina, supunham que as formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais adequadas para a consolidação da democracia e mais eficientes para a oferta de serviços de bem-estar da população. Ao contrário do que comumente se pensa, a descentralização não esvaziou os poderes e competências do governo central. Ocorreu, na realidade a “expansão seletiva das funções do governo central, mais especificamente o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos subnacionais” (ARRETCHE, 1996, p. 24). No estado federativo – em que há autonomia dos níveis subnacionais de governo --, o alcance ou a expansão da descentralização e a aceitação de novas atribuições, em geral, estão relacionados com o conjunto de incentivos oferecido pelo governo interessado na transferência de responsabilidades. Segundo a autora,

o grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem: reduzindo os custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão; minimizando os custos de instalação da infraestrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas; elevando o volume da receita disponível; transferindo recursos em uma escala em que a adesão se torne atraente; e, finalmente, revertendo as condições adversas derivadas da natureza das políticas, do legado das políticas prévias e [...] dos atributos estruturais de estados e municípios (ARRETCHE, 1999, p. 119).

Abrucio adverte para a necessidade de introduzir o foco analítico das relações intergovernamentais, que requerem a coordenação entre as instâncias de governo, isto é, “das formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas Federações” (ABRUCIO, 2005, p. 1-2). No regime federativo, o compartilhamento da soberania no longo prazo depende do estabelecimento de um equilíbrio entre a autonomia dos entes e sua interdependência.

Os controles mútuos entre as instâncias federadas mediante fiscalização recíproca se tornam necessários para evitar concentrações indevidas de poder e, em última instância, prejudicar as autonomias. Além disso, ultimamente, a expansão das políticas sociais provocou o crescimento do papel dos governos centrais. Para se garantir a soberania compartilhada, constitui-se um processo extenso e complexo de atribuições/decisões e responsabilidades, para o qual se exige a coordenação das ações dos diferentes níveis de governo, questão-chave para o sucesso das políticas públicas na estrutura federativa contemporânea.

Abrucio entende que a federação deva “combinar formas benignas de cooperação e competição” mediante a instauração de “mecanismos de parceria que sejam aprovados pelos entes federativos” com a otimização da utilização de recursos comuns, “para auxiliar governos

menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas; para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes”, sem descuidar do “ataque a comportamentos financeiros predatórios, que repassam custos de um ente à nação” (ABRUCIO, 2005, p. 6). O modelo cooperativo, preconizado na Constituição Federal, contribui para equilíbrio entre os entes territoriais. A cooperação exige a coordenação central, a ser realizada mediante a elaboração de “regras legais que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas” (ABRUCIO, 2005, p. 7), a exemplo da definição de competências no terreno das políticas públicas. O governo central pode exercer, em diferentes circunstâncias, vários papéis: coordenador, indutor ou mesmo de árbitro em conflitos políticos ou de jurisdição. Nas relações intergovernamentais, serão sempre decisivas a atuação de fóruns federativos e a construção de uma cultura política baseada no respeito recíproco e na negociação coletiva (ABRUCIO, 2005, p. 8-9).

Em artigo publicado em 2005, Souza defende que “os principais constrangimentos enfrentados hoje pelo federalismo brasileiro decorrem, em parte, mais da dificuldade dos governos de redirecionar o rumo de certas políticas públicas e de lidar com questões macroeconômicas” – questões essas não previstas pelos constituintes de 1988 -- “do que de problemas decorrentes do desenho constitucional”. O novo desenho federativo emergente acomoda “as clivagens regionais existentes no território, que geram, também, formas assimétricas de distribuição de poder territorial” (SOUZA, 2005, p. 106-107). A conjuntura política e econômica pós-1988 se sobrepôs aos dispositivos constitucionais. As emendas à Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional, fruto das circunstâncias econômicas e políticas, infligiram limites à autonomia dos entes federados na aplicação de recursos próprios, condicionando-os ao ajuste fiscal; simultaneamente, vincularam parte significativa das suas receitas à aplicação em serviços de saúde e educação. Ao mesmo tempo, reduziram-se os recursos federais incondicionais repassados aos estados e municípios, criaram-se novas contribuições e aumentaram alíquotas de contribuições já existentes, que não foram partilhadas com as instâncias subnacionais, concentrando a arrecadação e os gastos na esfera federal. E conclui:

a solução para os principais problemas que afetam o federalismo brasileiro depende menos de como o federalismo está hoje desenhado na Constituição e das instituições que o modelam do que (a) do encaminhamento de conflitos políticos mais amplos, em que o das desigualdades regionais inscreve-se, e (b) da redefinição de prioridades governamentais – tema, portanto, do território das políticas públicas e não da Constituição (SOUZA, 2007, p. 120).

Bucci e Vilarino identificam esse movimento de reorganização do desenho federativo brasileiro nas políticas públicas de educação devido às “insuficiências na execução

do direito educacional e a parcela de responsabilidade da articulação federativa nesse resultado” (BUCCI; VILARINO, 2013, p. 125). O movimento se inicia com a edição da Emenda Constitucional nº 14/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef – e com a redistribuição das atribuições por nível escolar, consubstanciado nos artigos 9º a 11 e 16 a 18 da LDB, aprovada no final de 1996, que tratam das repartições de competências em matéria educacional.

4.3. Federalismo e políticas públicas de educação no Brasil

Para Abrucio (2010, p. 39) torna-se “muito difícil entender o atual modelo educacional e buscar seu aperfeiçoamento sem compreender a dinâmica federativa, tanto a mais geral como a que atua especificamente no setor”. Da mesma forma, adverte Cury (2010) que,

ao se abstrair ou se esquecer do federalismo como forma de organização do Estado brasileiro, que assim o é desde 1889, pode-se incorrer em uma perda de substância na caracterização da análise das políticas educacionais. Há competências próprias e responsabilidades legais, em matéria de educação escolar, que cabem aos sistemas de ensino dos Estados, Municípios e Distrito Federal (CURY, 2010, p. 151).

As competências e responsabilidades -- privativas, exclusivas, comuns e concorrentes -- na esfera da educação, estão indicadas ou explicitadas na Constituição Federal e na legislação complementar, em especial, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Em relação à legislação educacional, a Constituição Federal atribui como competência privativa da União, legislar sobre “diretrizes e bases da educação” (artigo 22, inciso XXIV); como competência comum dos entes federados “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (artigo 23, inciso V) e, enquanto competência concorrente, em geral, “educação, cultura, ensino e desporto” (artigo 24, inciso IX). Nos parágrafos do artigo 23, o texto constitucional esclarece que a União deve se limitar a estabelecer normas gerais quando a legislação é concorrente, o que não exclui a competência dos Estados para expedir normas complementares. Os Estados podem exercer competência legislativa plena na inexistência de legislação federal sobre normas gerais.

Na LDB, a repartição de competências está estabelecida no Título IV, “Da Organização da Educação Nacional”. A Lei inicia o título com a exigência do regime de colaboração na organização dos sistemas de ensino dos entes federados (*caput* do artigo 8º), ao mesmo tempo em que estabelece a liberdade de organização dos sistemas subnacionais, “nos termos da Lei” (parágrafo 2º do artigo 8º). A coordenação das políticas públicas de educação compete à União, “articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa,

redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (parágrafo 3º do artigo 8º).

No plano nacional, a função normativa¹⁶⁴ se conforma na competência da União de estabelecer diretrizes e bases gerais da educação nacional, aplicáveis a todas as esferas subnacionais. Os decretos presidenciais são também aplicáveis aos demais sistemas de ensino, desde que regulamentem normas gerais ou de diretrizes e bases. Os pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação “incidem, indistintamente, sobre todos os sistemas de ensino quando veiculem normas gerais de educação, desde que homologadas pelo Ministro da Educação e atendido o princípio da legalidade” (Indicação CEE/SP 104/2010, *in* SÃO PAULO, 2010d, p. 5).

No plano federal, o Congresso Nacional legisla, a Presidência da República e o Conselho Nacional estabelecem normas para o sistema federal de ensino, que não se aplicam aos sistemas estaduais, quando se tratar de respeitar a esfera de autonomia dos entes federados. Nos sistemas estaduais, às assembleias legislativas cabe legislar, aos executivos e aos conselhos estaduais instituir normas complementares às diretrizes e bases nacionais, aplicáveis ao seu sistema de ensino. Igual correspondência de funções normativas se aplica aos sistemas municipais, quando instituídos, e ao Distrito Federal, ao qual se sobrepõem competências municipais e estaduais. No âmbito das competências administrativas (ou políticas), de acordo com o artigo 9º da LDB, à União cabe:

1. exclusivamente, “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios” (inciso II); “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação” (inciso V); “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (inciso VIII); privativamente, “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos

¹⁶⁴ Na esfera da União, Ranieri distingue a função normativa da função legislativa. Para a autora, as “funções legislativas são aquelas exercidas exclusivamente pelo Congresso Nacional”. As funções normativas, respeitadas as competências próprias, “podem ser exercidas pelo Presidente da República, por meio de decretos; pelo Ministro da Educação, por meio de portarias, resoluções, etc.; e pelo Conselho Nacional de Educação, por meio de pareceres, resoluções, etc.”. No plano nacional, ambas se destinam “à coordenação da política de educação e à articulação dos diversos níveis e sistemas”. No plano federal, “voltam-se à organização do sistema federal de ensino”. Assim, as normas legislativas federais, quando não constituem normas gerais de educação, não se aplicam aos sistemas estaduais ou municipais. Adverte a autora que “nem tudo o que norma federal é norma nacional, embora o inverso seja verdadeiro” (Vide Indicação CEE/SP 104/2010, *in* SÃO PAULO, 2010d, p. 3-4, da qual a autora foi relatora).

do seu sistema de ensino” (inciso IX) e, concorrentemente, com estados e Distrito Federal, “desde que mantenham instituições de educação superior” (parágrafo 3º);

2. em colaboração com os entes federados, “elaborar o Plano Nacional de Educação” (inciso I);

3. nas funções redistributiva e supletiva, “prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória” (inciso III)¹⁶⁵.

As competências administrativas ou políticas dos estados estão listadas no artigo 10 da LDB:

1. privativamente, “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino” (inciso I); “elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios” (inciso III); “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (inciso IV); “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem (inciso VI), incluída a oferta permanente de cursos e exames supletivos¹⁶⁶ (conforme artigo 38 da Lei); assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual” (inciso VII)¹⁶⁷;

2. em colaboração com os municípios, definir formas para “oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público” (inciso II).

As competências administrativas (ou políticas) dos municípios estão nomeadas no artigo 11 da LDB e lhes compete, exclusivamente: “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados” (inciso I); “exercer ação redistributiva em relação às suas escolas” (inciso II); “autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema

¹⁶⁵ O artigo 9º da LDB inclui uma competência legislativa exclusiva da União, de “baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação” (Inciso VII) e outra concorrente, de “estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum” (inciso IV).

¹⁶⁶ O termo “supletivo” é usado na LDB unicamente neste artigo 38, para se referir à educação de jovens e adultos.

¹⁶⁷ Além do transporte escolar, aos estados e municípios, nos termos do inciso VIII do artigo 4º da LDB, incumbe garantir o “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, [...] alimentação e assistência à saúde”.

de ensino” (inciso IV); “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino” (inciso V) e “assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal” (inciso VI).

Na LDB de 1996, os diferentes sistemas de ensino são definidos pelas instituições que os compõem. Desta maneira,

1. constituem o sistema federal de ensino, as instituições de ensino mantidas pela União, as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação¹⁶⁸ (artigo 16);

2. os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem: as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal; as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal; as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente (artigo 17).

3. os sistemas municipais de ensino abrangem: as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal e as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; os órgãos municipais de educação (artigo 18).

Não obstante a descrição extensiva das competências federativas na área da educação, não se depara com qualquer referência à educação profissional. Na LDB, a educação profissional e tecnológica é classificada como modalidade de ensino. Até 2008, ela constituía um capítulo próprio, o Capítulo III, sequente ao Capítulo II, que trata da educação básica. Coerentemente, o apartamento possibilita a interpretação de que a educação profissional pode ser ofertada separadamente do ensino médio, conforme posteriormente exigido pelo Decreto Federal 2208/1997. A vinculação da educação profissional com o ensino médio, que então se admite, é mais formal que material, ou seja, se restringe a uma eventual sequência curricular e

¹⁶⁸ Por órgãos de educação em cada sistema, entendem-se:

- a) no sistema nacional e federal de ensino, o Ministério da Educação - MEC com funções legislativas e administrativas e o Conselho Nacional de Educação - CNE com funções normativas e de supervisão (artigo 9^a, parágrafo 1^o);
- b) nos estados, as secretarias estaduais de educação e os conselhos estaduais de educação, com funções correspondentes àquelas do MEC e do CNE, respectivamente;
- c) nos municípios, as secretarias ou departamentos municipais de educação e os conselhos municipais de educação, quando constituído em sistema.

didática, com aproveitamento de conhecimentos previstos ou adquiridos no ensino médio que potencialmente sustentariam a aprendizagem de conhecimentos, habilidades e competências profissionais nos cursos técnicos.

A aprovação da Lei Federal 11.741/2008, que altera dispositivos da LDB, (para “redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica”, conforme indicado no seu preâmbulo) incorpora ao texto legal mudanças prenunciadas no Decreto Federal 5.154, de 2004. A principal alteração foi o resgate, como alternativa de forma de oferta, do modelo curricular integrado do ensino médio com habilitações profissionais técnicas, *a fortiori*, desde então privilegiado nas normativas e na expansão de vagas na rede federal e financiamento dessa forma de oferta pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb¹⁶⁹. A Lei 11.741/2008 inclui no Capítulo II da LDB, que trata da educação básica, a “Seção IV-A _ Da Educação Profissional Técnica de Nível Médio”. Com essa inserção formal, do ponto de vista jurídico-normativo, a educação profissional técnica integra a educação básica.

Ao tratar das implicações do federalismo na educação escolar no Brasil, Cury (2010, p. 150), associa-o à forma de estruturação dos diferentes sistemas de educação. Identifica, do ponto de vista formal (legal), a existência de um sistema nacional de educação, caracterizado pela competência legislativa em matéria de educação, avocada como privativa pela União, com base no § 24 do artigo 22 da Constituição Federal, de “legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional”, que se articula operacionalmente mediante a execução de um Plano Nacional de Educação em regime de cooperação com os entes federados (vide artigo 214 da Constituição Federal)¹⁷⁰. No contexto de federalismo, Saviani (2011) esclarece que ambos, sistema e plano nacionais se interdependem:

¹⁶⁹ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei Federal 11.494/2007 e pelo Decreto Federal 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, que vigorou de 1998 a 2006. O Fundeb é fundo de natureza contábil constituído por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional 14/1996 e regulamentado pela Lei Federal 9.424/1996 e pelo Decreto Federal 2.264/1997. Implantado a partir de 1998, abrangeu o financiamento do ensino fundamental, especialmente formado por recursos constitucionalmente vinculados.

¹⁷⁰ Com base no artigo 214 da Constituição Federal, Abicail (2012) defende que o sistema nacional de educação deriva do plano nacional de educação, pois o sistema nacional “supõe ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas administrativas e cujo processo é resultante da colaboração em torno de um plano nacional, definido por diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, para assegurar o direito à educação e seus desdobramentos nos planos estaduais, distritais e municipais consentâneos. Impossível, assim, dissociar o plano de sua capacidade de articular o sistema” (ABICAIL, 2012, p. 24).

O plano supõe e depende do sistema. Supõe o sistema porque as metas definidas no plano decorrem do diagnóstico efetuado sobre o funcionamento do sistema; e depende do sistema para a realização das metas propostas. O sistema, por sua vez, também supõe e depende igualmente do plano, pois é por ele que o sistema se constitui como tal e é dele que emanam as metas e os meios que orientam e asseguram o funcionamento do sistema (SAVIANI 2011, p.11).

Como consequência do federalismo, diferentes sistemas de ensino conformam identidades próprias, correspondentes aos entes federados instituídos, inclusive um sistema federal, distinto do sistema nacional. As competências privativas, concorrentes e comuns requerem o regime de colaboração que articule os diversos sistemas e a elaboração de um plano nacional de educação (CURY, 2010, p. 260), com a finalidade de “constituir consensos sobre objetivos gerais, mas principalmente para fixar instrumentos e metas de gestão educacional, com a definição de como isso funcionará na engrenagem federativa brasileira” (ABRUCIO, 2010, p. 66).

A lógica do arranjo federativo proposto na Constituição Federal postula o regime de cooperação na articulação das ações dos diferentes entes federativos, à vista, inclusive, da existência de redes duais nas responsabilidades e nas ofertas de educação básica e superior. A organização cooperativa das instâncias se reforça pelos parâmetros nacionais de uma lei federal de diretrizes e bases, assim como pela elaboração de um plano nacional de educação. Em outros termos, nas políticas públicas brasileiras de educação básica, o regime de cooperação e a função de coordenação se explicitam na elaboração do plano nacional de educação (e planos subnacionais) e no financiamento mediante diferentes formas, incluídos programas específicos e fundos nacionais, como o Fundef e seu sucessor, o Fundeb. Em seguida, brevemente, mencionam-se as propostas do Plano Nacional de Educação (2001-2010) que tratam da educação profissional e tecnológica e as ações desenvolvidas pelo Ceeteps, relativas a essas metas.

No período estabelecido para esta pesquisa, tivemos a execução do primeiro Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei Federal 10.172/2001, com base na vigente LDB, com validade para a década 2001-2010. Na seção destinada à educação tecnológica e formação profissional, o Plano inicia com um diagnóstico que aponta a ausência de coordenação federativa das ofertas nessa modalidade de ensino:

Não há informações precisas, no Brasil, sobre a oferta de formação para o trabalho, justamente porque ela é muito heterogênea. Além das redes federais e estaduais de escolas técnicas, existem os programas do Ministério do Trabalho, das secretarias estaduais e municipais do trabalho e dos sistemas nacionais de aprendizagem, assim como um certo número, que se imagina muito grande, de cursos particulares de curta duração, inclusive de educação

a distância, além de treinamento em serviço de cursos técnicos oferecidos pelas empresas para seus funcionários (BRASIL, 2001, p. 36).

O diagnóstico aponta ainda a limitação de vagas nos estabelecimentos das redes públicas dos três níveis, especialmente na rede federal, nas quais a formação profissional estava ainda compulsoriamente atrelada à formação de nível médio, nos moldes da Lei Federal 5692/1971. E reitera o argumento largamente utilizado, de desvio das finalidades das escolas técnicas públicas,¹⁷¹ para a edição do Decreto Federal 2208/1997 que proíbe a integração do ensino médio com a habilitação profissional:

O maior problema [...] é que a alta qualidade do ensino que oferecem está associada a um custo extremamente alto para sua instalação e manutenção, o que torna inviável uma multiplicação capaz de poder atender ao conjunto de jovens que procura formação profissional. Além disso, em razão da oferta restrita, criou-se um sistema de seleção que tende a favorecer os alunos de maior renda e melhor nível de escolarização, afastando os jovens trabalhadores, que são os que dela mais necessitam (BRASIL, 2001, p. 37).

O argumento se fundamenta em presumido “custo extremamente alto” para alegar que escolas com “alta qualidade de ensino” não devam ser disseminadas pelo país. As escolas técnicas públicas constituíam provavelmente a única alternativa gratuita para o ensino médio de qualidade. As distorções do modelo de seleção para ingresso não invalidam a necessidade dos cursos. As escolas agrotécnicas (ou agrícolas, como convencionalmente são chamadas em São Paulo) atendiam uma parcela significativa da população rural com currículos adequados ao seu modo de vida. Os cursos integrados do período noturno acolhiam a população mais pobre, a maior parte trabalhadores, impedidos de frequentar a escola no período diurno e tolhidos do acesso a cursos de qualificação profissional pela oferta insuficiente.

O Plano reforça igualmente algumas medidas implantadas pela reforma da educação profissional pelo Decreto Federal 2.208/1997: a estruturação da educação profissional em três níveis: básico (qualificação profissional), técnico (habilitações profissionais) e tecnológico (graduação e pós-graduação em tecnologia); a aquisição de formação profissional mediante meios não-formais, inclusive no trabalho, o reconhecimento e certificação de competências profissionais, entre outras. E conclui pela necessidade da repartição de

¹⁷¹ As duas das metas do Plano, que tratam das escolas agrotécnicas federais, evidenciam claramente a intenção de corrigir os “desvios” presumidos: “reorganizar a rede de escolas agrotécnicas, de forma a garantir que cumpram o papel de oferecer educação profissional específica e permanente para a população rural” (Meta 12, p. 39) e “estabelecer junto às escolas agrotécnicas e em colaboração com o Ministério da Agricultura cursos básicos para agricultores, voltados para a melhoria do nível técnico das práticas agrícolas e da preservação ambiental, dentro da perspectiva do desenvolvimento autossustentável” (Meta 13, p. 39), alterando radicalmente o perfil de oferta dos cursos dessas escolas e, conseqüentemente, sua finalidade educacional.

responsabilidades, pois “a política de educação profissional é [...] tarefa que exige a colaboração de múltiplas instâncias do Poder Público e da sociedade civil” (BRASIL, 2001, p. 38).

Especificamente no que concerne ao arranjo federativo, as metas aprovadas não anunciam claramente a necessidade ou a pretensão de formulação de uma política nacional própria de educação profissional e tecnológica. O Plano Nacional propõe o estabelecimento de “um sistema integrado de informações”, que “que oriente a política educacional”, genericamente, dirigida para a “formação inicial e continuada da força de trabalho”, “observadas as ofertas do mercado de trabalho” (Metas 1 e 2, *in* BRASIL, 2001, p.38).

Três das metas prometem “mobilizar, articular e aumentar a capacidade instalada na rede de instituições de educação profissional, de modo a triplicar, a cada cinco anos, a oferta” de:

- a) “cursos básicos destinados a atender à população que está sendo excluída do mercado de trabalho” (Meta 3);
- b) “formação de nível técnico aos alunos nelas matriculados ou egressos do ensino médio” (Meta 5);
- c) “educação profissional permanente para a população em idade produtiva e que precisa se readaptar às novas exigências e perspectivas do mercado de trabalho” (Meta 6) [BRASIL, 2001, p. 38].

As metas se restringem a anunciar ampliação da capacidade das unidades de ensino da rede, para aumentar a oferta, sem pretender expandir fisicamente essa rede, isto é, construir novas unidades. A triplicação da oferta no mesmo espaço físico é viável enquanto se reduzem as vagas destinadas ao ensino médio e a carga horária dos cursos e, conseqüentemente, seu tempo de integralização¹⁷², e se aproveitam períodos ociosos.

Do ponto de vista federativo, na função de coordenação, aparecem cinco metas, que visam:

1. o estabelecimentos de “programas de formação de formadores para a educação tecnológica e formação profissional”, mediante “a colaboração entre o Ministério da

¹⁷² Mesmo sem a ocupação de períodos ociosos, é possível triplicar a oferta no primeiro momento. Os cursos técnicos integrados, na égide da Lei Federal 5692/1971, com cargas de 6 a 8 horas letivas, ocupavam os períodos matutino e vespertino. Ao proibir a integração, o Decreto tornou possível a oferta do ensino médio apenas em um deles (4 horas diárias X 200 dias letivos anuais X 3 anos = 2400 horas), reservando o outro período para desenvolver cursos técnicos em metade do tempo de duração (4 horas diárias X 200 dias letivos anuais X 1,5 ano = 1200 horas). A maior carga horária de um curso técnico é metade daquela do ensino médio. Portanto, no período diurno, o Decreto 2.208/1997 tornou possível manter a quantidade de vagas do ensino médio e duplicar a oferta de ensino técnico, ou seja, triplicar a oferta geral de vagas da escola, conforme propõem as metas, utilizando a mesma infraestrutura. Concretamente esse cálculo para a ampliação das vagas foi aplicado nas escolas técnicas do Ceeteps, conforme indicado no capítulo seguinte.

- Educação, o Ministério do Trabalho, as universidades, os Cefet¹⁷³, as escolas técnicas de nível superior, os serviços nacionais de aprendizagem e a iniciativa privada” (Meta 8);
2. a oferta de cursos através de “parcerias entre os sistemas federal, estaduais e municipais e a iniciativa privada, para ampliar e incentivar a oferta de educação profissional” (Meta 10);
 3. o incentivo financeiro para “a produção de programas de educação a distância que ampliem as possibilidades de educação profissional permanente para toda a população economicamente ativa” (Meta 11);
 4. a ampliação da oferta pela utilização de espaços alternativos, quais sejam “estruturas públicas e privadas não só para os cursos regulares, mas também para o treinamento e retreinamento de trabalhadores” (Meta 14);
 5. a constituição de centros de referência de educação profissional em cada estado, mediante a transformação das “unidades da rede de educação técnica federal em centros públicos de educação profissional e garantir [...] que pelo menos um desses centros em cada unidade federada” (Meta 9) [BRASIL, 2001, p. 38-39].

A formação de docentes para a educação profissional no Brasil, historicamente, tem sido desenvolvida recorrendo a programas emergenciais (CAMARGO, 2008). Desde a edição da LDB em 1996, a formação docente é quase exclusivamente desenvolvida nos termos previstos pela Resolução CNE/CP 2/1997, ou seja, um “programa especial de formação pedagógica de docentes para as disciplinas do currículo do ensino da educação profissional em nível médio”, destinado a “a suprir a falta nas escolas de professores habilitados, em determinadas disciplinas e localidades, em caráter especial” (parágrafo 1º do artigo 1º) [BRASIL, 1997c].

O Ceeteps mantém cursos de formação docente da educação profissional desde 1977. Constitui uma de suas finalidades institucionais, previstas no Decreto de sua criação. A oferta dos cursos é interrompida em 1999 e retomada a partir de 2007, mediante o Programa de Formação Pedagógica de Docentes para a Educação Profissional de Nível Médio, com oferta prioritária aos seus docentes que não possuíam licenciatura¹⁷⁴. Os cursos são desenvolvidos

¹⁷³ Trata-se dos Centros Federais de Educação Tecnológica, sucessores das Escolas de Aprendizes Artífices, cuja criação foi iniciada nas capitais dos estados, pelo Governo Federal, a partir de 1909. Mantém-se a nomenclatura e grafia do texto original. Por exemplo, o atual Instituto Federal de São Paulo - IFSP, antigo Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo - Cefet-SP, ao longo de mais de um século de sua existência, teve diversas denominações.

¹⁷⁴ De 1977 até 1998, a Faculdade de Tecnologia de São Paulo – Fatec/SP, através do Departamento de Educação Técnica, ofereceu regularmente o Curso de Graduação de Professores da Parte de Formação Especial do Currículo

presencialmente em polos situados em Fatec e Etec, com base na Resolução CNE/CEB nº 2/1997 e Deliberação CEE nº 10/1999. A partir de 2007, foram oferecidos quatro programas, com novo projeto pedagógico, associado às diretrizes curriculares nacionais de educação profissional, em vigência no período. A Tabela 4.2 apresenta a quantidade de licenciados (concluïntes) nesses programas entre 1998 e 2012.

Tabela 4.2 - Programa Especial de Formação Pedagógica: períodos de oferta, vagas, inscritos, polos, alunos matriculados e licenciados.

Períodos	Vagas	Inscritos	Polos	Matriculados	Licenciados
1998/1999¹⁷⁵	--	--	11	--	1153
2007/2008	1295	1328	14	1226	1049
2010	1050	1646	11	992	792
2011	840	1468	12	875	740
2012	840	1056	13	841	713
Total	4025	5498	--	3944	4447

Fonte: Comissão Coordenadora do Programa Especial de Formação Pedagógica.

A oferta de cursos em parceria, envolvendo os sistemas federal, estadual e municipal e a iniciativa privada, durante a vigência do Plano Nacional citado, não ocorre de forma coordenada, do ponto de vista federativo. A maioria das escolas técnicas públicas esteve vinculada à Secretaria Estadual de Educação de São Paulo até 1994, quando 82 delas foram transferidas ao Ceeteps. A rede pública estadual manteve uma oferta residual de cursos técnicos em algumas de suas escolas até o ano 2001, quando os cursos foram extintos nessas unidades de ensino.

Vale mencionar ainda algumas iniciativas de colaboração entre as instituições ofertantes no território paulista nesse período. Dentre essas iniciativas, duas podem ser citadas: o Fórum de Educação Profissional do Estado de São Paulo e o acordo de cooperação técnica entre o Ceeteps e o Senai/SP. A expansão das vagas mediante o uso de espaços públicos ocorre predominantemente pela constituição de classes descentralizadas mediante parcerias com prefeituras municipais e outras instituições públicas e privadas, conforme adiante se indica.

do Ensino de 2º grau – Esquema I, com base na Portaria MEC-BSB-432, de 19/7/71, reconhecido pela Portaria MEC nº 300, de 14/4/81. Neste período foram licenciados 1417 professores.

O Programa Especial em 1998/1999 foi desenvolvido em parceria com Associação dos Professores do Ensino Técnico do Estado de São Paulo – APETESP, com organização curricular idêntica ao antigo Esquema I.

¹⁷⁵ Não há dados disponíveis sobre quantidade de vagas, número de inscritos e de matriculados no Programa Especial desenvolvido no período 1998/1999.

Simultâneos aos trabalhos da conferência estadual, convocada como etapa inicial para a realização da Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, em 2006, no Estado de São Paulo, se iniciam os contatos entre as instituições voltadas à educação profissional, entre as quais, aquelas ofertantes, sindicatos e órgãos de regulamentação profissional, para a formação de um fórum permanente paulista destinado a discutir essa modalidade de educação no Estado. Constituído, o Fórum de Educação Profissional do Estado de São Paulo - Fepesp¹⁷⁶ iniciou um ciclo de debates sobre questões relevantes¹⁷⁷ que afetam as políticas públicas de educação profissional.

O incentivo financeiro para a produção de programas para ampliar a oferta permanente de educação profissional à distância, em âmbito nacional, demora a ocorrer, acompanhando as vicissitudes da regulamentação da modalidade no Brasil¹⁷⁸. A coordenação federativa, acometida ao Ministério da Educação, conforme estabelecido nos artigos 7º e 11 do Decreto Federal 5.622/2005 (BRASIL, 2005c), mediante diretrizes operacionais, somente é regulamentada em fevereiro de 2016¹⁷⁹. A principal iniciativa federal na oferta de EaD para a educação profissional ocorre com a edição do Programa e-TEC Brasil, Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil, lançado pelo MEC em 2007. Aprovado pelo Decreto Federal 6.301/2007, o programa e-TEC Brasil pretende o “desenvolvimento da educação profissional técnica na modalidade de educação a distância, com a finalidade de ampliar a oferta e democratizar o acesso a cursos técnicos de nível médio, públicos e gratuitos no País” (artigo 1º), em regime de

¹⁷⁶ Participam do Fepesp, além do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, a Associação Nacional da Educação Tecnológica (Anet), o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), o Conselho Regional de Química (CRQ), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac-SP), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai-SP), o Sindicato dos Técnicos Industriais de Nível Médio do Estado de São Paulo (Sintec-SP) e o Sindicato dos Tecnólogos do Estado de São Paulo (Sintesp). A coordenação do Fórum está a cargo do Ceeteps, como órgão gestor estadual de educação profissional e tecnológica.

¹⁷⁷ As reuniões públicas do Fórum tratam de temas em suas relações com a educação profissional: papel dos municípios (dezembro de 2008); limites da regulação da educação profissional (junho de 2009); educação profissional a distância (dezembro de 2009); formação de professores (novembro de 2010); evasão na educação profissional (junho de 2011); Plano Nacional de Educação (novembro de 2011); Referenciais curriculares da educação profissional e tecnológica (junho de 2012); Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos Superiores de Tecnologia (novembro de 2012); inclusão de pessoas com deficiência (junho de 2013); avaliação institucional (novembro de 2013); inovação tecnológica (junho de 2014), entre outros.

¹⁷⁸ Desde a edição da LDB, oferta da EaD, nos dois níveis de ensino e nas várias modalidades, passou por várias regulamentações, à vista da repartição de competências federativas entre a União e os estados: o Decreto Federal 2494/1998, o Decreto Federal 2561/1998 e, atualmente vigente, o Decreto Federal 5622/2005, entre outras.

¹⁷⁹ O Parecer CNE/CEB nº 12/2012, que trata das “Diretrizes Operacionais para a oferta de Educação a Distância (EAD), em regime de colaboração entre os sistemas de ensino”, inclui um projeto de resolução normativa, cuja homologação, para vigência, foi frequentemente adiada (Vide Parecer CNE/CEB nº 2/2015), até a aprovação da Resolução CNE 1/2016.

“colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios” (artigo 2º), em cursos ofertados por instituições públicas de ensino (BRASIL, 2007a)¹⁸⁰.

No Ceeteps, a oferta de cursos técnicos na modalidade EaD começa com o Telecurso Tec, inicialmente em parceria com a Fundação Roberto Marinho - FRM, a partir de 2007, com projetos-piloto situados em Centros de Educação Unificados – CEU, da Prefeitura Municipal na periferia da Cidade de São Paulo. São ofertados inicialmente três cursos técnicos: Administração Empresarial, Secretariado e Assessoria e Gestão de Pequenas Empresas. No período 2008-2010, mediante acordo entre o Ceeteps, a FRM e a Secretaria Estadual de Educação, os cursos de Administração e Gestão Empresarial, na forma semipresencial, são implantados em escolas públicas da periferia, em situação de vulnerabilidade social, da Região Metropolitana da Grande São Paulo, depois estendido para outras escolas no interior do Estado. O programa é também oferecido na rede de escolas públicas do Estado de Minas Gerais (2009-2010) e do Estado de Goiás (2010-2011). Na rede de escolas técnicas do Ceeteps, os cursos foram implantados a partir de 2010 (SACILOTTO, 2013).

Em 2005 é assinado um Termo de Cooperação Técnico Educacional entre o Ceeteps e o Senai/SP. Esse programa de cooperação tem como foco a “análise da oferta de formação profissional no Estado de São Paulo, visando ao planejamento articulado da oferta de cursos técnicos”. Neste acordo são previstas ações de “intercâmbio de informações sobre estruturação a avaliação dos cursos a serem definidos, realização de pesquisas e estudos, uso compartilhado de laboratórios e de recursos humanos e desenvolvimento articulado da oferta de cursos técnicos” (CENTRO PAULA SOUZA, 2006, p. 43). Fruto desse convênio é a publicação do “Mapeamento da Educação Profissional no Estado de São Paulo”, em 2006.

A ampliação da oferta mediante o concurso de espaços alternativos no Ceeteps se inicia durante a década considerada do Plano Nacional mediante parcerias com prefeituras municipais e algumas empresas públicas e privadas, preponderantemente, com a constituição de classes descentralizadas¹⁸¹. Em seguida, no final dessa década, a proposta se estende com a instalação de cursos técnicos, vinculados às Etec, em escolas da rede estadual pública, ocupando a capacidade ociosa dessas escolas no período noturno.

¹⁸⁰ De acordo com o site do MEC, o Ministério “é responsável pela assistência financeira na elaboração dos cursos. A estados, Distrito Federal e municípios cabe providenciar estrutura, equipamentos, recursos humanos, manutenção das atividades e demais itens necessários para a instituição dos cursos” (Vide http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12326:e-tec-apresentacao&catid=293:escola-tecnica-aberta-do-brasil-e-tec&Itemid=665, acessado em 26 de abril de 2015).

¹⁸¹ O próximo capítulo apresenta descrição mais detalhada do processo de criação de classes descentralizadas.

Por fim, a expansão do atual Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP¹⁸², a ser tomado como centro de referência de educação profissional no Estado, começou em 2005. Até 2003, possuía apenas três *campi*, incluída a sua sede na Cidade de São Paulo. Atinge 37 unidades federais em 2016.

4.4. Financiamento da educação e vinculação de recursos

No regime federativo, as “definições sobre geração, partilha e desembolso de recursos são de fundamental importância, tanto política quanto economicamente”. A divisão de poderes exige a “definição sobre quem arrecada os impostos e outras receitas, sobre quem, como e em quem se gasta” (ANDERSON, 2009, p. 50). Esse arranjo pode modificar a distribuição dos poderes, quando o governo central se vale da arrecadação tributária, por exemplo, para influenciar as unidades constitutivas. Vários fatores interferem no quadro: as competências constitucionais para geração de receitas, a distribuição tributária entre os entes de governo, a cultura e experiência política do país.

Em geral, o governo central arrecada mais receita do que precisa gastar diretamente; assim transfere parcela desses recursos às unidades federadas para suplementar ou complementar suas necessidades. As transferências de receitas se prestam também para diminuir desequilíbrios fiscais em razão das disparidades de riqueza e reduzir desigualdades regionais. Esses programas de equalização proporcionam repasses incondicionais (recebedor decide o destino do recurso) ou condicionais (o recurso está vinculado ao custeio de alguma ação política, programa ou projeto). O poder de gasto conforma a base da operacionalidade federativa, pois capacita a federação a adaptar-se para responder às circunstâncias variáveis e as necessidades nacionais (ANDERSON, 2009, p. 51-62).

No Brasil, há quase um século, as receitas para financiamento da educação provêm de vinculações tributárias previstas na Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1934, pela primeira vez, estabelece a vinculação obrigatória de percentuais mínimos da receita de impostos à educação (SALM *et alii*, 1988; VIEIRA, 2007). A partir daí, “com exceção de algumas interrupções o financiamento da educação baseia-se numa dupla política de vincular recursos da receita geral e de criar fontes

¹⁸² O atual IFSP foi criado como Escola de Aprendizes Artífices em 1909 (Decreto Federal 7566) e teve várias outras denominações ao longo da sua história de mais de um século: Liceu Industrial de São Paulo (1937); Escola Técnica de São Paulo (1942); Escola Técnica Federal de São Paulo (1959); Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo - Cefet-SP (1999), até a atual denominação, Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia de São Paulo – IFSP, pela Lei Federal 11892/2008 (Informação obtida no site do IFSP: <http://www.ifsp.edu.br/index.php/instituicao/ifsp/877-legislacao.html>; acesso em 1/3/2016).

específicas de recursos” (SALM *et alii*, 1988, p. 17). Segundo estes autores, por “contar principalmente com os recursos advindos da receita de impostos” o financiamento na área de educação “é bem menos vulnerável a oscilações econômicas” e “mostrou-se mais resistente à crise do que o das outras áreas sociais”, como a habitação, previdência e saúde, que dependem do mercado de trabalho. (SALM *et alii*, 1988, p. 30).

Na esfera federal, “essa vinculação foi várias vezes alterada e mesmo suprimida” (SALM *et alii.*, 1988, p. 17). A Constituição de 1934 determina que a União e os Municípios devessem aplicar “nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos” (artigo 156). Estabelece ainda que “toda empresa industrial ou agrícola, fora dos centros escolares, e onde trabalharem mais de cinquenta pessoas, perfazendo estas e os seus filhos, pelo menos, dez analfabetos, será obrigada a lhes proporcionar ensino primário gratuito” (artigo 139), injunção originária do salário-educação. A Constituição Federal de 1937 extingue essa vinculação.

Menos de uma década depois, a Constituição de 1946 retoma a vinculação de 1934 e amplia o percentual dos municípios para 20% (artigo 169). A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961, aumenta o percentual obrigatório da União para 12% e mantém o percentual de 20% para estados e municípios (artigo 92). A Constituição de 1967 omite a determinação de percentuais obrigatórios e abole formalmente a vinculação. Entretanto, no período ditatorial, a atrelamento dos recursos tributários é lentamente restaurado. Em 1969, a Emenda Constitucional nº 1 impõe apenas aos municípios a obrigatoriedade de gastarem, pelo menos, 20% de sua receita tributária em educação. Nas demais esferas essa vinculação permanece eliminada até 1983, embora na esfera estadual houvesse estados que a estabeleceram em suas constituições, de forma a garantir atendimento permanente a essa área social. A vinculação obrigatória é restabelecida para todas as esferas do governo através da Emenda Constitucional 24/1983 de autoria do Senador João Calmon.

A atual Constituição Federal ordena a vinculação de recursos ao exigir que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (artigo 212, *caput*), com garantia de “prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação” (parágrafo 3º). A “educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas” (parágrafo

5ª), cujas cotas “serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino” (parágrafo 6º). Os “programas suplementares de alimentação e assistência à saúde [...] serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários” (parágrafo 4º).

Em São Paulo, a Constituição Estadual de 1935 estabelece para o governo paulista a obrigatoriedade de aplicar percentual maior do que aquele prescrito pela Constituição Federal de 1934, isto é, “nunca menos de vinte por cento, e os Municípios, nunca menos de dez por cento, das rendas resultantes de impostos, sendo essa porcentagem empregada, principalmente, no ensino primário integral, ou profissional agrícola, respeitadas os interesses locais” (artigo 82). À semelhança da Constituição Federal de 1934, prevê a reserva de “uma parte de seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação”, parcela dos quais deveria ser aplicada “em auxílio a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, médica e dentária, e criação de colônias de férias” (artigo 83, caput e parágrafo único).

A Constituição Paulista de 1947 omite em seu texto os percentuais vinculatórios à educação, pressupondo o cumprimento do mínimo da distribuição de receitas tributárias, estabelecido pela Constituição Federal de 1946. Do ponto de vista do pacto federativo, ressalta a possibilidade de “o Estado estabelecer convênios com os municípios que prefiram entregar-lhe no todo ou em parte, os recursos obrigatoriamente destinados à educação, a fim de empregá-los no ensino estadual local” (artigo 122).

A Constituição Estadual de 1967 restabelece a exigência de o Estado aplicar, “anualmente, nunca menos de vinte por cento da renda dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (artigo 126, caput) e condiciona a concessão de auxílios e empréstimos estaduais aos municípios à destinação orçamentária, por eles, de “pelo menos vinte por cento da renda resultante dos impostos, à manutenção e desenvolvimento do ensino, e mediante prova de sua efetiva aplicação” (artigo 126, parágrafo 2º). A Constituição Estadual antecipa, ainda, a criação de um fundo destinado “aos programas oficiais de alfabetização, à garantia do cumprimento da obrigatoriedade da educação dos sete aos catorze anos, à expansão do ensino técnico e alimentação escolar” (artigo 125, parágrafo 4º).

A atual Constituição Estadual prescreve em seu artigo 255 que “o Estado aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências”. A educação profissional e tecnológica não é expressamente mencionada no texto constitucional,

exceto genericamente ao mencionar no artigo 239 que “o Poder Público organizará o Sistema Estadual de Ensino, abrangendo todos os níveis e modalidades”.

4.5. Financiamento da educação profissional

A ausência de previsão legal de recursos relega a educação profissional a um papel secundário na história das políticas públicas brasileiras e, concomitantemente, à sua quase omissão nas pesquisas acadêmicas. A definição e a garantia das fontes de financiamento público para dar suporte à política pública de educação profissional é uma questão essencial (MOURA, GARCIA; RAMOS, 2007; RIBEIRO; FARENZENA; GRABOWSKI, 2012).

O modelo de financiamento brasileiro é semelhante àquele identificado por Abdala nos sistemas de formação profissional latino-americanos. Na América Latina, a partir da década de 1960 “as instituições de formação profissional se consolidaram tecnicamente, definindo um campo de ação próprio e ganharam um lugar reconhecido e destacado em seus países” (ABDALA, 2014, p. 10). Duas décadas depois, se inicia um movimento de transformação do nível médio de ensino, para coordená-lo com as necessidades do progresso econômico que se previa; em consequência se implanta ou expande o nível médio profissionalizante em vários países. No Brasil, esse movimento ocorre ainda na década de 1970 quando o ensino de 2º grau se torna compulsoriamente profissionalizante, com a promulgação da Lei Federal 5692/1971. Embora sob a vigência da Constituição de 1967, não havia explicitamente a vinculação de recursos para a educação, conforme adiantamos anteriormente; toda a educação profissional técnica esteve financiada pelos mesmos recursos destinados ao então ensino de 2º grau, dada sua integração obrigatória.

Abdala (2014) afirma ainda que esse modelo de educação profissional foi construído com uma base tripartite de fontes de recursos: contribuições empresariais produto de imposto com rubrica salarial e contribuições dos trabalhadores e contribuições de arrecadação nacional. As contribuições dos empresários por meio de um imposto se tornam condições para garantir a participação do Estado nas definições da formação profissional. Por seu lado, os empresários se beneficiam de isenções fiscais proporcionais ao volume de recursos que disponibilizam para esse objetivo. Além disso, no caso brasileiro, administram um grande complexo de instituições de qualificação profissional, com cursos destinados a trabalhadores ativos e cuja gestão não tem participação dos trabalhadores (IBARROLA, 1999).

No Brasil, Grabowski e Ribeiro (2006) assinalam que o país tem uma estrutura baseada no

financiamento público estatal (oferta das redes federal, estaduais e alguns municípios); financiamento particular: pagamento de mensalidades (58,2% dos alunos estão em escolas privadas) e financiamento Sistema S (receita compulsória em média 5 bilhões ano). Enquanto a capacidade do MEC se restringe a financiar a manutenção e o desenvolvimento da rede federal, proliferam na maioria dos ministérios um conjunto de programas, projetos e atividades de formação e qualificação profissional geralmente desarticulados e fragmentados (GRABOWSKI; RIBEIRO, 2006, p. 60-61).

A indefinição de fontes perenes¹⁸³ de financiamento acarreta problemas graves para a oferta de educação profissional e tecnológica no país. Na instância federal, a luta pelos recursos escassos na elaboração do orçamento anual federal acaba sendo resolvida a partir da adoção de critérios baseados em séries históricas; distribuir recursos por séries históricas podem agravar as desigualdades existentes¹⁸⁴. O critério de distribuição dos recursos proporcional à quantidade de alunos também privilegia as redes já constituídas em prejuízo de necessidades mais urgentes. O financiamento está sujeito estruturalmente aos recursos públicos resultantes de impostos e convive, de forma mais ou menos intensa, dependendo da região ou estado federado, com o financiamento mediante recursos disponibilizados pelas famílias, empresas, escolas confessionais, comunitárias e sindicais, “Sistema S” e pelo Fundo do Amparo do Trabalhador - FAT etc.. Além da constatação da insuficiência de recursos para financiar as diversas formas de educação profissional e tecnológica no país, os recursos alocados estão dispersos por vários ministérios e secretarias e outros órgãos da administração pública (CASTIONI, 2006 e GRABOWSKI; RIBEIRO, 2006).

A educação profissional, apesar da sua marginalização na estrutura dos sistemas de ensino, sempre dispôs de quantidade considerável de recursos que são utilizados em ações pulverizadas, situação que contribui para a baixa eficácia e limita o acesso a modalidade de educação de milhões de brasileiros interessados em qualificação profissional. Além disso, a ausência de “coordenação nas ações no campo da educação profissional, limitam em muito as possibilidades da instituição de itinerários formativos e a criação de um sistema de certificação profissional como prevê a legislação atual sobre o tema” (CASTIONI, 2006, p.3).

Uma tentativa de dotar a educação profissional de fonte mais perene de recursos e, portanto, de financiamento estável a fim de prover a continuidade dos cursos e das suas ofertas

¹⁸³ As vinculações legais de recursos para a educação financiam a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e educação superior, isto é, os níveis regulares de ensino, nos quais se pressupõe a garantia da continuidade. Não há previsão legal de recursos para a educação profissional, assim como para outras modalidades de educação. Portanto, não há garantia legal que lhes assegure a continuidade das fontes de recursos.

¹⁸⁴ “Esse não é um critério justo, pois tende a cristalizar as diferenças existentes, uma vez que algumas unidades recebem pouco porque sempre receberam pouco e outras são mais bem aquinhoadas porque sempre o foram” (Moura, Garcia e Ramos, 2007, p. 38).

foi a proposta do Fundo de Desenvolvimento da Educação Profissional e Qualificação do Trabalhador – Fundep, de iniciativa do senador Paulo Paim (RS). A proposta de instituição do Fundo ocorre mediante projeto de lei, oriundo do Senado Federal, o PLS 274/2003, vinculado posteriormente a uma proposta de emenda constitucional, a PEC nº 24/2005. O Fundo deveria atender aos estabelecimentos de ensino públicos e privados especificamente conveniados, na proporção da quantidade de alunos matriculados por curso. Em contrapartida, as instituições beneficiárias deveriam assegurar a oferta gratuita de vagas em seus cursos na proporção dos recursos recebidos. O acompanhamento da atuação do Fundo seria realizado por um conselho, formado por representantes do poder público e da sociedade civil. O fundo destinar-se-ia a custear: construção, ampliação e reforma de instituições de educação profissional, aquisição de equipamentos e materiais didático-pedagógicos e de gestão; capacitação de pessoal docente e técnico-administrativo, pagamento de prestação de serviços e consultorias de estudos e implantação de cursos de qualificação profissional.

O PLS 274/2003 propõe que o fundo fosse constituído por: 7% do produto da arrecadação de impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e de produtos industrializados; 5% dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e de contribuições, financiamento, doações e outros recursos. A PEC nº 24/2005 previa a reserva para o Fundo de 30% do produto da arrecadação das contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional, vinculadas ao sistema sindical, quais sejam, os recursos destinados ao chamado “Sistema S”.

O projeto teve tramitação longa no Senado Federal, recebeu várias emendas e enfrentou forte oposição, especialmente de representantes do “Sistema S”. Em 2008, o então relator, Senador Demóstenes Torres, aprova emenda retirando o dispositivo que destina parcela de 30% da arrecadação do “Sistema S” e, a título de compensação, aumenta as quotas percentuais das contribuições dos recursos do PIS e Pasep¹⁸⁵.

Em geral, a maioria dos autores restringe as poucas análises das políticas de financiamento da educação profissional à esfera federal e negligenciam o contingente de matrículas das redes públicas estaduais, mormente aquelas municipais¹⁸⁶. A omissão acarreta

¹⁸⁵ Sobre a tramitação do projeto no Senado Federal, vide <http://legis.senado.leg.br/mateweb/servlet/PDFMateServlet?m=59540&s=http://www.senado.leg.br/atividade/materia/MateFO.xml&o=ASC&o2=A&a=0>. A proposta foi arquivada no final da 54ª legislatura, em 2014, conforme divulgado em <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=23/12/2014&paginaDireta=00005&indSuplemento=Sim&codSuplemento=I>. Acesso em 22 de junho de 2015.

¹⁸⁶ A título de exemplo, considera-se a tabela inserida na p.120 do texto de Ribeiro, Farenzena e Grabowski, “Número de matrículas da educação profissional, por dependência administrativa, no Brasil — 2002-10”. A tabela

distorções na análise e avaliação do financiamento e da oferta e, provavelmente, obscurece os momentos em que a educação profissional passa a constituir um problema na agenda estatal de políticas públicas. Na instância federal, as restrições para ampliação da oferta, estabelecidas no governo Fernando Henrique Cardoso, são abolidas, com a ascensão de novo governo. O Governo Lula cria um programa de expansão de rede federal de educação profissional e tecnológica, a partir de 2004, consoante o estabelecimento de um novo paradigma, com ênfase na integração do ensino médio com o técnico.

O baixo crescimento relativo da rede municipal pode ser explicado pelas restrições legais do parágrafo 6º do artigo 87 da LDB combinado com o artigo 212 da Constituição Federal e pelo inciso V do artigo 11 da LDB. A oferta de educação profissional pelos municípios está condicionada:

a) à universalização da oferta de educação infantil e ensino fundamental, que são prioridades constitucionais (§ 2º do artigo 211 da Constituição Federal);

b) exclusivamente à aplicação de recursos acima dos percentuais mínimos vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino (inciso V do artigo 11 da LDB)¹⁸⁷.

Certamente, a educação profissional constitui um problema na agenda das políticas públicas municipais; entretanto, os agentes municipais estão tolhidos na ação política. Do ponto de vista federativo, o problema, quando inserido na agenda municipal, passa a ser resolvido por outras instâncias, transferido para a esfera estadual e/ou federal, em seus projetos próprios de expansão, dos quais muitos dos municípios se beneficiaram.

4.6. O financiamento da educação profissional no Estado de São Paulo e o Ceeteps

O Estado de São Paulo inicia a formação de uma rede de escolas destinadas à qualificação da força de trabalho quase simultaneamente à criação das escolas de aprendizes artífices pelo governo federal, a partir de 1909.

mostra que quantidade de matrículas na educação profissional no país cresceu 75% entre 2002 e 2010; o maior crescimento relativo ocorreu na rede federal (114%) e, em seguida, na rede estadual (80%). O aumento da rede municipal foi pequeno (22%). A rede privada cresceu 66%. Quando esses dados são analisados relativamente ao percentual do total de oferta, são possíveis outras conclusões. Relativamente ao total de matrículas, em 2002, a oferta nas redes públicas era igual à oferta na rede privada. Entretanto, apesar de um crescimento significativo, a oferta nas redes públicas (53% do total de matrículas) superou em 2010 a oferta da rede privada (47%).

¹⁸⁷ No Estado de São Paulo, as restrições são reiteradas. De acordo com o artigo 240 da Constituição Estadual, “os Municípios responsabilizar-se-ão prioritariamente pelo ensino fundamental, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria, e pré-escolar, **só podendo atuar nos níveis mais elevados quando a demanda naqueles níveis estiver plena e satisfatoriamente atendida, do ponto de vista qualitativo e quantitativo**” [g.n.].

Inicialmente apresenta-se o desdobramento do orçamento executado pelo Ceeteps e seus efeitos no financiamento das escolas técnicas; a Tabela 4.3 expõe esse orçamento no período entre 1990 e 2010 corrigido em Ufesp¹⁸⁸. O orçamento do ano de 1994 é atípico por dois motivos: a mudança de moeda e a transferência de 82 escolas técnicas da rede estadual para o Ceeteps¹⁸⁹. A análise da tabela comprova inequivocamente as oscilações e restrições no financiamento da educação profissional paulista no período.

Ao contrário de outras instituições estaduais de educação, como as três universidades públicas (USP, Unicamp e Unesp), autarquias de regime especial integradas à mesma secretaria estadual, o Ceeteps nunca teve autonomia financeira, nem seu orçamento esteve vinculado legalmente a percentuais de receitas estaduais¹⁹⁰. A desvinculação orçamentária e a ausência de autonomia provocam alterações aleatórias no financiamento da rede de escolas, nas suas diferentes atividades de gestão, didático-pedagógicas e, neste caso, na ampliação da oferta e na qualidade de ensino.

A coluna “Pessoal e encargos” mostra que os salários dos funcionários docentes e técnico-administrativos, na quase totalidade dos anos do período, não tiveram correção salarial. Embora tenha mantido o valor nominal, a renda salarial se deteriora sensivelmente em razão de índices inflacionários do período, agravada pela ausência de reajustes anuais e de correções inflacionárias. O arrocho salarial pode ser claramente comprovado na Tabela 4.3: os valores corrigidos aplicados nesta rubrica em 1995 são menores que os valores dispendidos em 2005, quando a expansão já se iniciara e não obstante o crescimento vegetativo anual da folha de pagamentos oriunda de benefícios corporativos, como quinquênio e sexta-parte. Ressalte-se que os valores nominais do orçamento executado são decrescentes no período 1995-1999 (vide Anexo 3) e, na maioria dos anos, representam percentuais acima de 90% do orçamento total.

A questão salarial abrange uma trajetória de lutas e várias greves (1984, 2000, 2004, 2011 e 2014), com reivindicações de reajustes salariais, negociação de novas carreiras, contra

¹⁸⁸ A Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (Ufesp), utilizada para atualização de contratos e tributos estaduais no âmbito da administração pública paulista, é calculada anualmente pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor (IPC), calculado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) da Universidade de São Paulo (USP).

No Anexo 3 contém a tabela do orçamento executado em valores nominais no período 1990-2010.

¹⁸⁹ A partir de 1 de julho de 1994, foi adotado o Real como moeda corrente, em substituição ao Cruzado Real. Nos três meses que antecederam sua vigência, o Governo Federal adotou um índice (Unidade Real de Valor -URV), para uniformizar reajustes de preços, câmbio e salários de maneira desvinculada da moeda vigente.

A partir de 1994, pelo Decreto Estadual nº 37.735, de 27/10/1993 foram transferidas 82 escolas técnicas da rede pública estadual ao Ceeteps, das quais 35 escolas agrícolas. O orçamento aumentou na mesma proporção do acréscimo da quantidade de unidades de ensino, isto é, sextuplicaram.

¹⁹⁰ Na linha da autonomia universitária, o Governo Estadual, pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias, estabelece vinculação de recursos com a arrecadação de ICMS, com destino de 9,57% deste imposto ao orçamento das três universidades estaduais.

a extinção do vínculo com a Unesp, entre outros¹⁹¹. Em 1987, baseado no vínculo com a Unesp, o Reitor estende, aos funcionários docentes e administrativos do Ceeteps, a carreira da universidade e os reajustes anuais do Conselho de Reitores das Universidades Estaduais do Estado de São Paulo – Cruesp¹⁹². Entretanto, em 1995, o Governador Mário Covas intervém no Ceeteps (com destituição do Superintendente) e cessa os reajustes salariais com base nos índices do Cruesp. A primeira lei complementar que institui carreira na Instituição data de 2008 (Lei Complementar 1.044, de 13 de maio de 2008), mais de uma década depois. Ainda nos anos 1990, em virtude do orçamento insuficiente, o Ceeteps permanece razoável período sem reajustar salários, sem recolher encargos trabalhistas e sem pagar fornecedores, gerando uma grave crise financeira na instituição. Além disso, a partir de meados dos anos 2000, o Ceeteps passa a terceirizar os serviços de limpeza e vigilância em todas as suas unidades de ensino e na Administração Central.

Nas relações de trabalho, a prática docente no Ceeteps está sujeita ao regime de contratação celetista por hora-aula, em que o salário docente depende da quantidade de aulas disponíveis para a disciplina na qual foi contratado. O regime protege o empregador de eventuais oscilações nas demandas dos cursos, seja pela redução de matrículas ou pela extinção de cursos, em sincronia com as necessidades transitórias do mercado de trabalho. A precarização pode ser agravada pela disseminada prática de contratação por tempo determinado, que caracteriza e potencializa a provisoriedade dos contratos de trabalho (SOUZA, 2006 e CAINELLI, 2016).

As variações dos valores orçamentários constantes na Tabela 4.3, especialmente na década de 1990, produzem reflexos, não apenas na rubrica de pessoal e encargos. As reservas financeiras destinadas a “outras despesas correntes”, entre as quais se incluem as despesas gerais de custeio das escolas, igualmente sofrem com as reduções e alternâncias. Assim, os recursos destinados às reformas e à manutenção e atualização das instalações e equipamentos são seriamente comprometidas; do mesmo modo, escasseiam as verbas para a aquisição de material didático, necessário para as aulas de prática profissional, comprometendo o processo de ensino-aprendizagem.

¹⁹¹ A Revista do Sindicato dos Trabalhadores do Ceeteps (SINTEPS, 2013) relata o histórico das reivindicações dos docentes e servidores administrativos no último quartel de século.

¹⁹² Conselho de Reitores das Universidades Estaduais do Estado de São Paulo – CRUESP foi criado pelo Decreto Estadual 24.951, de 4 de abril de 1986. Tem por objetivos “fortalecer a interação entre as Universidades; propor possíveis formas de ação conjunta; conjugar esforços com vistas ao desenvolvimento das Universidades; assessorar o Governador em assuntos de ensino superior; analisar e propor soluções para as questões relacionadas com o ensino e pesquisa nas Universidades Estaduais”, no caso, inclusive definir os reajustes salariais dos seus funcionários docentes e administrativos.

Tabela 4.3 - Orçamento executado do Ceeteps corrigido em Ufesp (1990 a 2010)

Ano	UFESP	Pessoal e encargos	Outras despesas correntes	Despesas de capital: investimentos	Total do orçamento anual
1990	928,69	3.329.090,85	345.173,53	262.350,77	4.961.208,34
1991	4.766,33	2.239.913,33	1.047.565,60	412.790,25	5.013.235,78
1992	55.520,11	3.232.132,86	519.346,20	374.299,43	4.219.062,54
1993	1.206,07	3.300.360,63	270.712,85	180.816,16	3.863.565,09
1994	5,76	10.600.681,94	3.262.590,97	210.134,20	14.468.278,47
1995	6,92	18.939.360,40	3.356.065,61	81.825,87	20.038.684,25
1996	7,7	16.319.771,30	1.662.602,86	17.979,61	26.207.098,70
1997	7,93	14.151.769,23	1.654.828,63	14.602,02	15.821.199,87
1998	8,37	13.374.483,51	1.295.577,06	0,0	14.658.148,51
1999	8,51	13.819.976,50	1.116.169,21	0,0	15.050.147,00
2000	9,27	14.185.544,77	1.269.053,07	39.971,31	15.494.569,26
2001	9,83	14.200.238,35	2.419.899,69	66.171,52	16.652.868,77
2002	10,52	15.175.103,61	1.393.701,90	2.709.188,02	19.277.993,63
2003	11,49	14.469.390,77	1.554.952,13	541.321,76	16.586.511,49
2004	12,49	15.830.587,03	2.646.487,27	1.139.129,38	19.616.209,37
2005	13,3	15.205.326,09	3.334.365,11	2.127.303,83	20.529.553,38
2006	13,93	20.555.139,99	4.657.487,44	1.612.064,90	26.914.650,39
2007	14,23	20.400.118,83	6.313.745,54	5.622.730,22	32.336.594,66
2008	14,88	29.333.162,70	10.713.251,75	9.198.189,11	49.244.610,35
2009	15,85	35.803.049,27	10.973.395,96	15.791.715,14	62.568.160,44
2010	16,42	39.042.995,55	17.641.713,52	17.332.182,28	74.016.891,41

Fonte: Elaborado pelo autor com base em consulta direta aos processos de execução orçamentária do Ceeteps (1990-2010), com assessoria do Prof. Marcos A. Vital

Ao mesmo tempo, as restrições e oscilações orçamentárias produzem efeitos nos investimentos e nas despesas de capital em geral, a ponto de, nos anos 1998-1999, nenhum recurso financeiro é consignado nesta rubrica em toda a rede de escolas. Nos anos 1990, os gastos com despesas de capital sempre são inferiores a 10% do orçamento total; entre 1990 e 2001, em oito dos anos, os investimentos de capital são inferiores a 5% do orçamento, quando não foram nulos ou insignificantes. O aumento de provimento de recursos nesta rubrica começa a ser relevante a partir de 2005, coincidindo com os planos de expansão.

As escolas técnicas reagiram às oscilações e restrições orçamentárias (e por vezes a própria gestão do Ceeteps, diretamente ou por indução) ao recorrer a formas alternativas de financiamento. A seguir, descrevem-se algumas delas, sem a pretensão de esgotá-las, com a sugestão de uma pesquisa mais aprofundada, à vista de uma caracterização modelar dos pactos fundacionais na política pública: projetos financiados por fundações e agências de fomento; recursos oriundos das Cooperativas Escolares (nas escolas “agrícolas”); parcela do montante do pagamento de inscrição dos candidatos ao exame de ingresso; contribuições dos alunos às Associações de Pais e Mestres das escolas, entre outras.

Vários projetos, desenvolvidos nas Etec e Fatec, são financiados por fundações de direito privado, a exemplo da Fundação Vitae¹⁹³ e da Fundação de Apoio à Tecnologia – Fundação FAT¹⁹⁴. O Programa de Apoio ao Ensino Técnico foi criado em 1996 pela Fundação Vitae – Apoio à Cultura, Educação e Promoção Social, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da educação profissional técnica de nível médio no Brasil¹⁹⁵. Em 2006, após Vitae encerrar suas atividades, a Fundação FAT, assume a gestão do Programa em parceria com

¹⁹³ A Fundação Vitae - Apoio à Cultura, Educação e Promoção Social foi uma associação civil sem fins lucrativos surgida no país em meados dos anos 1980, constituída com fundos da Fundação Lampadia (instituição filantrópica com sede no Principado de Liechtenstein). No Brasil financiou projetos culturais (patrimônio cultural e criação e pesquisa nas Artes), sociais (assistência a crianças e adolescentes e integração social de pessoas portadores de deficiência) e educacionais (educação técnica de nível médio e museus e centros de ciência). Foram criadas fundações congêneres na Argentina (Fundación Antorchas) e no Chile (Fundación Andes) [ALMEIDA e HERENCIA, 2012., p. 2]

¹⁹⁴ A Fundação FAT (Fundação de Apoio à Tecnologia) é uma fundação de direito privado, criada por professores da Fatec de São Paulo, em 1987. Inicialmente, organizou e realizou concursos vestibulares e processos seletivos de ingresso nas Fatec e Etec. Segundo seu site, “ministra e apoia a gestão de programas, cursos, treinamentos e outras atividades voltadas à geração e à difusão de conhecimentos nas áreas de educação e tecnologia” e “cria e implanta projetos de novos produtos, processos e serviços visando a eficiência e a eficácia das organizações” (Vide <http://www.fundacaofat.org.br/fundacao/>. Acesso em 23 de setembro de 2016).

¹⁹⁵ O Programa financiou projetos de escolas da rede federal e das redes estaduais, municipais e filantrópicas de todo o país que oferecem educação profissional técnica de nível médio, cursos técnicos de nível básico e cursos de qualificação e/ou de especialização profissional, abrangendo cursos nas áreas Agropecuária, Construção Civil, Agrimensura, Indústria, Informática, Meio Ambiente, Mineração, Química, Recursos Pesqueiros, Telecomunicações e Transportes (FUNDAÇÃO FAT, 2009, p. 14). Os projetos financiados e as instituições contempladas constam de relação publicada no site da Fundação FAT (FUNDAÇÃO FAT, 2014); a relação não discrimina os valores financeiros repassados a cada projeto.

outras instituições¹⁹⁶. O Programa passa a chamar-se “Parceiros-Vitae de Apoio ao Ensino Técnico e Agrotécnico”, com os mesmos objetivos e formas de financiamento. No período entre 1996 e 2013 são financiados 96 projetos de Etec do Ceeteps, para atualização e construção de laboratórios em diferentes cursos (FUNDAÇÃO FAT, 2009).

A Fundação FAT esclarece que o financiamento envolve projetos de “instalação, complementação ou integração de ambientes de aprendizagem, ampliação de recursos didáticos e acervos bibliográficos e formação ou aperfeiçoamento do corpo docente”, relacionados com “o aperfeiçoamento da escola em tecnologias básicas ou tecnologias avançadas, tais como tecnologia de informação e comunicação de dados, programação em microinformática, automação da produção e controle de processos” (FUNDAÇÃO FAT, 2009, p. 13-14).

As Associações de Pais e Mestres - APM das Etec têm papel fundamental no financiamento complementar das despesas de urgência, contratação de funcionários, aquisição de material didático, em pequenas reformas ou de urgência, enfim, no suprimento de diferentes necessidades financeiras das escolas, que o orçamento oficial restrito e inflexível não cobre a seu tempo. As receitas das APM são oriundas de contribuições dos alunos¹⁹⁷, campanhas de arrecadação junto à comunidade e de parcela das taxas de inscrição dos candidatos ao exame de ingresso nas Etec¹⁹⁸, de aluguel das cantinas escolares e de *outdoors* e de outras fontes alternativas.

A Cooperativa-Escola foi iniciada em 1994 com financiamento de um projeto-piloto custeado pela Fundação Vitae em seis escolas “agrícolas”. A Cooperativa-Escola associa objetivos didático-pedagógicos à finalidade de sustentabilidade financeira das escolas “agrícolas”. Na sua função de complementar o financiamento, pretende viabilizar economicamente as fazendas, as atividades produtivas e a infraestrutura de benfeitorias, máquinas, implementos e animais, mediante o suprimento de produtos para a alimentação escolar e comercialização do excedente da produção agrícola. A proposta assiste ao objetivo de “co-responsabilizar” os alunos pelos projetos agropecuários desenvolvidos na escola, por

¹⁹⁶ Fundação Lemann (desde 2002), o Instituto Unibanco, o Banco Itaú BBA e a Fundação Itaú Social a partir de 2007 (FUNDAÇÃO FAT, 2009, p. 13).

¹⁹⁷ Nos anos 1990, no período de maior restrição orçamentária, algumas escolas solicitavam dos alunos ou de seus responsáveis até dois salários mínimos de contribuição para a APM.

¹⁹⁸ Os exames de ingresso (Vestibulinho) até 2015 foi administrado pela Fundação de Apoio à Tecnologia, que repassa metade do valor da taxa de inscrição para a APM da Etec em que o aluno se inscreve. A escola tem duplo interesse na demanda de inscrição para ingresso: de uma parte, o crescimento da quantidade de inscrições significa aumento de recursos para a APM, que a escola tem autonomia na aplicação; de outra parte, a demanda pelo curso constitui critério para a continuidade de sua oferta, de modo que a queda na demanda pode acarretar a suspensão temporária do curso ou mesmo a supressão definitiva da oferta.

intermédio de gestão tripartite, entre professores, direção e alunos. Outra fonte de receita advém da prestação de serviços e de extensão rural para a comunidade (BELEZIA, s.d).

A Cooperativa-Escola pretende ser “efetivamente uma empresa com finalidades educacionais e econômicas, que instrumentalize e dê maior agilidade na administração e resolução de problemas nos setores técnico-produtivos e da residência (BELEZIA, s.d., p.3). Concretamente, Constantino e Oliveira constataam que “a cooperativa, ao apoiar as escolas técnicas com um aporte financeiro que pode chegar a compor mais da metade da receita disponível, contribui para a redução dos problemas estruturais nas unidades e do distanciamento da escola em relação aos setores de atividades agrícolas” (CONSTANTINO; OLIVEIRA, 2013, p. 514).

Cabe destacar ainda os recursos oriundos de convênios e parcerias com instituições públicos e privados. O Relatório de Gestão 2004-2008 (CEETEPS, 2009c) relata, com alguns detalhes, os procedimentos desenvolvidos; no período do relatório são celebrados 373 convênios, dos quais 97 para criação de classes descentralizadas. As prefeituras municipais “destacam-se entre os parceiros que firmaram convênios com a instituição, tanto para as Classes Descentralizadas como para a implantação de novas Etecs e Fatecs”. O Relatório registra “a assinatura de vários convênios com usinas sucroalcooleiras, indústrias e empresas para cursos de formação e qualificação de seus funcionários, a maioria em Classes Descentralizadas”¹⁹⁹. O Relatório destaca também o “papel fundamental para a concretização de convênios de grande relevância” da Fundação FAT: “em vários convênios tripartites assinados com prefeituras e outros órgãos, a [Fundação] FAT é a gestora dos recursos e o Centro Paula Souza se responsabiliza pelo planejamento pedagógico, organização curricular, desenvolvimento dos cursos e certificação” (CEETEPS, 2009c, p. 22-23).

O arranjo para o financiamento (implementação da política), com a participação das prefeituras municipais e de outras instituições, no regime de colaboração federativa, está delineado no Plano Plurianual 2008/2011 (PPA) – aprovado pela Lei Estadual 13.123, de 8 de julho de 2008:

A estratégia utilizada para a criação de unidades é a das parcerias com prefeituras que têm constituído mecanismo de sucesso. A municipalidade providencia a reforma e a adequação do prédio e o Ceeteps a compra de mobiliário e equipamentos e manutenção do corpo docente. No período de governo 2008-2011, deverá ter continuidade o processo de expansão da rede

¹⁹⁹ A título de exemplo, o Relatório cita o convênio com a Associação Brasileira de Engenharia Industrial, cuja finalidade foi qualificar trabalhadores para o setor de petróleo e gás, no Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp), coordenado pela Petrobras (CEETEPS, 2009c, p. 23). Martino (2001) relata a parceria com empresas de transportes da Capital paulista (Metrô, SPTrans, CET e CPTM) para a oferta de cursos técnicos e de qualificação profissional na área de transportes.

de ensino técnico do sistema Ceeteps seguindo a mesma estrutura de financiamento com a participação de 50% do tesouro do Estado e o restante vindo de ONGs, empresas, outros órgãos de governo e prefeituras (SÃO PAULO, 2008b, p. 14).

As classes descentralizadas são em seguida ampliadas com a participação da Prefeitura Municipal de São Paulo e da rede estadual da Secretaria Estadual de Educação - SEE. O Ceeteps destaca que habitantes de vários pequenos municípios do Estado (Cedral, Dumont, Guatapar, Santo Antônio da Alegria, Terra Roxa e Torrinha, por exemplo) têm acesso aos cursos técnicos, graças a este arranjo. Do mesmo modo, são instaladas classes descentralizadas para atender assentamentos rurais em vários pequenos municípios do Pontal do Paranapanema (CEETEPS, 2013, p. 61).

Vários desses convênios, entretanto, são celebrados com empresas privadas e são destinados a qualificar funcionários dessas empresas. Araújo (2004) descreve com detalhes a elaborao de planos curriculares, planejamento e oferta de cursos em parcerias com instituies privadas. Mais recentemente, documento da própria Unidade de Ensino Médio e Técnico do Ceeteps lista 64 cursos (a grande maioria de cursos técnicos) e respectivas instituies (mais da metade, associaes patronais ou empresas privadas); cujos currículos foram elaborados em parceria, no período 2000-2015 (CEETEPS, 2015, p. 39-41). Este documento assinala ainda que “o desenvolvimento e o oferecimento de cursos técnicos em parceria com o setor produtivo/mercado de trabalho tem sido a principal diretriz do planejamento curricular da instituio” (CEETEPS, 2016b, p. 6). Cabe indagar quanto esta diretriz contraria frontalmente as finalidades de uma instituio pública de educao profissional.

Tabela 4.4 - Matrículas no ensino técnico no sistema de ensino do Estado de São Paulo por repartio administrativa- 2013.

Redes	Alunos matriculados
Estadual	146.370
Municipal	12.463
Federal	8.309
Particular	192.285
Total	359.427

Fonte: Censo Escolar: CIMA – DEINF/SEE/SP – 2013

Indicamos o financiamento da educao profissional e tecnológica, pelo Ceeteps, mediante recursos do Tesouro Estadual, ao lado da identificao de outras fontes alternativas no período 1990-2010. A seguir identificam-se formas públicas de financiamento da educao

profissional, sobretudo aqueles provenientes de programas de incentivo à educação profissional, oriundos do Governo Federal. Para contextualizar o financiamento, a Tabela 4.4 indica a quantidade de alunos matriculados no ensino técnico por repartição administrativa em 2013 no Estado de São Paulo.

Nesse ano, a oferta pública de educação profissional (46,5% do total) ainda é menor do que aquela disponibilizada pela iniciativa privada (53,5%)²⁰⁰. Na rede estadual pública estão matriculados mais de 40% dos alunos. Em 2013, a rede federal é responsável apenas por 2,3% das matrículas, abaixo do percentual de oferta da rede municipal (3,5%).

Na rede pública estadual paulista, a quase totalidade dos alunos está matriculada em escolas técnicas do Ceeteps. Há um pequeno percentual nas escolas técnicas vinculadas às universidades estaduais (Unicamp e Unesp) e a outras secretarias estaduais, como a Secretaria da Saúde, por exemplo. Há ainda estabelecimentos de ensino municipais ou associados a fundações municipais. A oferta federal se circunscreve ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - IFSP.

Tabela 4.5 – Financiamento da educação profissional do Ceeteps, por fonte de receita, de acordo com a leis orçamentárias estaduais, de 2011 a 2015 (em R\$1,00).

Exercício/ano	Total	Tesouro estadual	Receitas próprias	Vinculados federais
2015	1.338.814.346	1.255.272.236	37.169.450	36.372.060
2014	1.459.263.383	1.365.114.873	45.776.440	48.372.070
2013	1.284.884.347	1.189.728.187	42.212.110	52.944.050
2012	1.021.496.596	970.009.176	31.235.360	20.252.060
2011	971.432.046	966.306.906	5.125.080	60

Fonte: Governo do Estado de São Paulo/ Secretaria de Planejamento e Gestão²⁰¹.

A Tabela 4.5 mostra a quantidade de recursos federais previstos no orçamento do Ceeteps, nos cinco últimos anos, consignados nas leis orçamentárias estaduais.

Parte desse financiamento federal é decorrente de recursos do Fundeb, referenciados aos alunos matriculados em cursos de ensino médio integrados ao ensino técnico. Além dessas fontes, há três outros convênios com o governo federal em adimplência,

²⁰⁰ Os alunos matriculados em escolas do chamado “Sistema S” estão incluídos na rede particular.

²⁰¹ Disponível em: <http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?idd=16&id=13>. Acesso em 28 de março de 2015.

provenientes do Programa Brasil Profissionalizado, cujos objetos são a construção, reforma e ampliação de escolas, a formação de gestores e equipes pedagógicas e aquisição de equipamentos e mobiliários, no valor total de R\$80.336.617,00²⁰². A soma de todos esses recursos federais repassados não ultrapassa o percentual de 5% do orçamento anual do Ceeteps destinado ao ensino técnico.

Desde o ano de 1998, cerca de dois terços das vagas disponíveis nas escolas técnicas filiadas ao Ceeteps estão reservados para cursos técnicos oferecidos nas formas concomitante ou subsequente. Essa proporção se estende por outras instituições ofertantes. Estudo recente do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese - mostra que, em 2010, no Estado, apenas 2,2% dos alunos frequentam cursos técnicos integrados ao ensino médio. Cerca de um terço (32,6%) dos alunos estão matriculados em cursos técnicos na forma concomitante e a grande maioria (65,1%), em cursos subsequentes (DIEESE, 2012, p. 27). Os dados mostram uma evidente distorção no financiamento federal à vista da explícita indução para a oferta na forma integrada privilegiada no Fundeb, enquanto as demais formas atendem a quase totalidade da demanda de qualificação da força de trabalho. Em outras palavras, na educação profissional, a União financia a parcela quantitativa menor da oferta.

Tuppy questiona a restrição do Fundeb ao financiamento das formas concomitante e subsequente da educação profissional. Após o incentivo à sua desvinculação do ensino médio, em que instituições públicas ou mesmo redes de escolas construíram e mantêm estruturas próprias para a educação profissional, a exclusão do financiamento dessas duas formas e o privilégio concedido à forma integrada pode ser considerada incoerente, discriminando a maior parte da oferta dessa modalidade. Ao persistir a política indutora de segmentação, aponta o risco de a lei desresponsabilizar o Estado do financiamento da educação profissional. (TUPPY, 2007, p. 129-120).

Algumas lacunas e omissões na universalização da oferta de educação profissional, atualmente, ainda podem ser identificadas. Apesar da expansão recente na instância estadual e federal, a oferta pública ainda não cobre geograficamente todo o território. A parcela maior da população, mais pobre, que demanda qualificação para ingresso no mercado de trabalho, potencialmente tem seu acesso restringido pelas formas usuais de classificação para ingresso. A título de exemplo, para ingresso nas 73 872 vagas disponíveis para as formas concomitante

²⁰² Os dados foram retirados do “Relatório de transferências federais voluntárias por convênio”, disponíveis no site da Secretaria da Fazenda do Estado, no link: http://www.fazenda.sp.gov.br/contas/transferencias/especificacao_por_convênio_para_portal.xls. Acesso em 30 de março de 2015.

e subsequente dos cursos técnicos nas Etec do Ceeteps, para o primeiro semestre de 2014, houve 273 281 inscrições de interessados. Para ingresso no primeiro semestre de 2016, os números são semelhantes: para 70 430 vagas, 250 425 inscrições foram realizadas.

A educação profissional e tecnológica pública no Estado de São Paulo, desde o século passado, é financiada predominantemente com recursos do Tesouro Estadual. Apesar dessa constatação, é importante ressaltar as ações conjuntas e repasses (vinculados ou não) de recursos federais e municipais aplicados na rede de escolas técnicas paulistas; enfim, torna-se relevante identificar as formas ou ações de colaboração ou cooperação federativas e, em outros termos, reconhecer os momentos em que ocorre confluência das agendas públicas.

Há semelhanças em diversos programas de financiamento para implantação de novas escolas técnicas em regime de cooperação entre Governo Federal e governos estaduais. A criação das chamadas escolas “conveniadas”²⁰³, na década de 1960, prenuncia o programa federal de expansão da educação profissional na década de 1990, o Programa de Expansão da Educação Profissional – Proep. O Proep é iniciado em 1997, mediante uma operação de crédito junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no valor inicial de US\$ 250 milhões de empréstimo do Banco e de outros US\$ 250 milhões de contrapartida brasileira, sendo metade com recursos do próprio MEC e a outra metade com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, gerido pelo Ministério do Trabalho e Emprego. O programa visa “a implantação de um novo modelo de Educação Profissional, que proporcione a diversificação da oferta e a definição de cursos de forma adequada às demandas do mundo do trabalho e às exigências da moderna tecnologia”, que inclui “a melhoria dos aspectos técnico-pedagógicos, a adequação e atualização de currículos, a capacitação de recursos humanos e a oferta de cursos baseada em estudos do mercado de trabalho” (BRASIL, 2000b, p. 5). O Programa subdivide-se em dois subprogramas:

- a. Implementação de Políticas Globais (com recursos previstos de US\$ 39 milhões), destinados a projetos de implementação da concepção político-pedagógica e implantação da reforma da educação profissional recomendada pelo Decreto Federal 2208/1997: fortalecimento do MEC; Sistema de Informação da Educação Profissional; desenvolvimento e implementação de modelos de gestão escolar; estudos de mercado de trabalho; desenvolvimento curricular; certificação de competências; desenvolvimento de recursos humanos; plano de comunicação; estudos de acompanhamento de escolas-piloto e apoio à reforma do ensino médio;

²⁰³ O capítulo seguinte trata das escolas “conveniadas” na constituição da rede de escolas técnicas do Ceeteps.

- b. Planos Estaduais e Projetos Escolares (com dotação de US\$ 433,5 milhões), para: preparação e implementação dos Planos Estaduais de Educação Profissional; preparação dos Planos Estaduais de Ensino Médio e implantação de projetos escolares da rede federal, das redes estaduais e do segmento comunitário (BRASIL, 2000b).

Segundo o relatório apresentado no ano 2000, para o Estado de São Paulo são previstos investimentos no valor total de R\$68.452.350,48. São beneficiadas seis escolas técnicas do Ceeteps, conforme Quadro 4.5.

Uma sétima escola técnica da rede do Ceeteps é construída com recursos do Proep: a atual Etec de Guaianazes, posteriormente incorporada ao Ceeteps em 2004. As ações de atores locais do Bairro de Guaianazes, situado na periferia da Região Metropolitana de São Paulo e em local de alta vulnerabilidade social, pressionam para a construção de uma instituição pública de educação profissional, construída pelo governo estadual como Centro de Formação Profissional de Guaianazes a partir de 2001. Os recursos iniciais previstos são da ordem de R\$1.990.473,13. Somados, no Ceeteps foram aplicados recursos superiores a vinte milhões de reais pelo Proep.

Tabela 4.6 – Recursos do Proep investidos em escolas técnicas do Ceeteps (em reais)

Etec	Município	Valores Iniciais	Valores Finais
Aristóteles Ferreira	Santos	2.773.457,10	3.981.974,66
Dr. Domingos Minicucci Fº.	Botucatu	2.539.109,40	2.825.720,06
Prof. Basíledes de Godoy	São Paulo	2.037.523,34	2.349.158,68
Jose Martimiano da Silva	Ribeirão Preto	2.113.432,70	2.689.451,71
Philadelpho Gouvea Netto	São José do Rio Preto	1.157.229,50	1.770.563,08
Martin Luther King	São Paulo	2.247.936,00	3.667.511,87
Total repassado		12.868.688,04	17.284.380,06

Fontes: MEC: Relatório de Atividades – Programa de Expansão da educação Profissional - 2000 (valores iniciais) e Controladoria Geral da União/Portal da Transparência/Convênios por Órgão Concedente (valores finais)²⁰⁴.

No Estado são aprovados outros 32 projetos com financiamento do Proep, dois dos quais destinados ao então Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo – Cefet/SP no

²⁰⁴ Disponíveis em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/relativ2000.pdf> e <http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/convencioslista.asp?uf=sp&codmunicipio=&codorgao=26000&orgao=ministerio+da+educacao&tipoconsulta=1&periodo=&Pagina=1&TextoPesquisa=Centro%20estadual>. Acesso em 30 de abril de 2015.

valor inicial total de R\$3.947.294,00. Os demais projetos são destinados ao segmento comunitário e envolvem fundações municipais, centros de formação vinculados a sindicatos de empresários e trabalhadores, organizações não governamentais etc. (BRASIL. MEC, 2000).

Segundo Gudiño, constata-se no Proep a existência de uma “descentralização de tipo administrativo e não de tipo político, porque o papel assumido pela União é de centralizar o desenho, definição e implementação da política” e fortalece a responsabilização dos entes federados e da sociedade civil pela oferta e sua continuidade (GUDIÑO, 2003, p. 253-254).

Nos últimos cinco anos, o acesso à educação profissional pública no Estado de São Paulo se amplia mediante programas de subsídios à oferta de vagas em intuições da iniciativa privada, como os programas Vence do governo estadual e o Pronatec do governo federal. Enquanto programas, são desenvolvidos na proporção dos recursos disponíveis, dos quais também depende sua continuidade.

A oferta continuada de educação profissional no Estado, com financiamento próprio, torna-se possível pela autonomia conferida a cada ente e ao grau de liberdade concedido pelo arranjo federativo. A expansão da rede estadual nas últimas duas décadas é fruto de política pública implementada por um ente subnacional, não necessariamente alinhada à instância central e, aparentemente, em sentido contrário, em alguns momentos. A oferta se expande porque o ente federado exerce seu “direito de decidir”. Conforme indicado nesse capítulo, o investimento federal na educação profissional pública do Estado deve-se a programas pontuais, como a construção das escolas “conveniadas”, o Proep, o Programa Brasil Profissionalizado e, mais recentemente a expansão do Instituto Federal, esta, quiçá, de caráter permanente. A opção política dos governos, de Sarney a Lula, mostra a preferência por programas contingentes ao invés de políticas públicas de educação profissional, contínuas. Tais programas provocam a “descontinuidade na alternância e governo, a fragmentação para atender a diferentes interesses em proporções desiguais e a sobreposição de ações e recursos para financiar a interesses privados” (GRABOWSKI, 2010, p. 174).

A política pública nacional de educação profissional e tecnológica, entretanto, ainda carece de coordenação e de cooperação entre os entes federados no Brasil. Não há coordenação efetiva na distribuição de responsabilidades administrativas e financeiras, na execução das políticas nas esferas subnacionais, a ponto da ocorrência de omissões e sobreposições de oferta, consideradas as diferentes repartições: públicas (federal, estadual e municipal) e privadas. O sistema de financiamento continua precário e desarticulado, oriundo de fontes diversas.

5. A criação do Ceeteps e a expansão da rede de escolas técnicas públicas no Estado de São Paulo

5. 1. A criação do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza

A década de 1960 no Brasil é marcada pela ditadura militar instaurada em 1964 e pelo esforço em implantar uma política econômica voltada a favorecer grandes grupos nacionais e internacionais. Os investimentos financeiros necessários procedem de empréstimos internacionais que ampliam gradativamente a dívida externa. O agravamento da situação econômica impele o Estado brasileiro a se reestruturar, a reduzir seu tamanho e restringir suas ações.

O debate sobre a redução do Estado, a partir das últimas décadas do século passado, se processa em um cenário de transformações político-sociais vinculadas a mudanças da ordem econômica, marcada por uma nova fase da revolução tecnológica, com implicações nas políticas sociais e na qualificação da força de trabalho. O conteúdo da discussão revela que a área educacional emerge como campo central, de equilíbrio das novas políticas sociais. O Estado de Bem-estar é desafiado a responder às transformações impostas pelas novas formas de racionalização da produção e sua projeção na vida social. A nova base técnica vem associada a mudanças nas concepções organizacionais e administrativas, com reflexos no mundo do trabalho (PAIVA, 1991).

No âmbito interno, coube ao governo, entre outras medidas, prover as condições para adequar o sistema educacional às exigências do desenvolvimento econômico pretendido. O esforço para generalizar a educação básica concorre com a proposta de qualificação massiva da força de trabalho para sustentar o sistema produtivo. Dentre essas iniciativas, cabem ser mencionadas a edição da Lei Federal 5692/1971 e a criação do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza – Ceeteps, no Estado de São Paulo.

Alguns documentos precedentes da criação do Ceeteps, indicados a seguir, permitem ilustrar as finalidades pretendidas para a futura instituição, a concepção e organização dos cursos a serem desenvolvidos -- incluídas as referências e modelos inspiradores do projeto e a intenção de articulação entre níveis de ensino – e a natureza da gestão pública a ser proposta à futura Instituição:

1. Resolução 2.001, de 15 de janeiro de 1968, do Governador do Estado de São Paulo, de constituição de Grupo de Trabalho²⁰⁵ para estudar a viabilidade da implantação gradativa de uma rede de cursos superiores de tecnologia²⁰⁶ (SÃO PAULO, 1968b; 1969e);
2. Decreto Estadual 49.327, de 21 de fevereiro de 1968, de criação de Grupo de Trabalho²⁰⁷ para a promoção do ensino tecnológico superior, junto à Coordenação da Administração do Sistema de Ensino Superior - Cases, da Secretaria da Educação (SÃO PAULO, 1968a);
3. Resolução 2.227, de 9 de abril de 1969, do Governador do Estado de São Paulo, de constituição de Comissão Especial²⁰⁸ para elaboração de projeto de criação e plano de instalação e funcionamento de um Instituto Tecnológico Educacional do Estado (SÃO PAULO, 1969b);
4. Parecer CEE/CPI 47/1969, sobre criação do Instituto de Ensino Técnico "Paula Souza", relatado pelo Conselheiro Jesus Marden dos Santos (SÃO PAULO, 1969c);
5. Parecer CEE/CES 384/1969, sobre a criação do "Instituto de Ensino Técnico 'Paula Souza'", relatado pelo Conselheiro Paulo Ernesto Tolle (SÃO PAULO, 1969e);

O relator do Parecer CEE 384/1969, Paulo Ernesto Tolle²⁰⁹, dá notícia de memorando do então Governador do Estado de São Paulo, Roberto da Costa Abreu Sodré, em que solicita ao Conselho Estadual de Educação o “exame da viabilidade de se implantar em São

²⁰⁵ O grupo de trabalho foi constituído por Antonio de Carvalho Aguiar, da Câmara de Ensino Médio do Conselho Estadual de Educação; Dimer Accorsi, Diretor do Ensino Agrícola da Secretaria Da Educação; Jose Bonifácio de Andrade e Silva Jardim, Professor da Escola Técnica Getúlio Vargas; Octavio Gaspar De Souza Ricardo, Professor da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo; Paulo Ernesto Tolle, Presidente do Conselho Estadual de Educação; Urbano Ernesto Stumpf, Professor da Faculdade de Engenharia Municipal de Taubaté; Walter Borzani, Diretor da Coordenação da Administração do Sistema de Ensino Superior e Walter Costa, Diretor do Departamento de Ensino Profissional da Secretaria da Educação (Conforme item 2º da Resolução 2001/1968).

²⁰⁶ O relatório do Grupo de Trabalho, instituído pela Resolução 2001/1968, não foi divulgado. Trechos desse relatório foram transcritos pelo relator no Parecer CEE/CES 384/1969, de cujo texto se serve para as citações desse trabalho (Vide Parecer 384/1969, p. 4).

²⁰⁷ O Grupo de Trabalho para a Promoção do Ensino Tecnológico foi composto por: Eduardo Marcondes Machado, Professor da Faculdade de Medicina da USP; Eloísio Rodrigues da Silva, Técnico da Secretaria Estadual de Planejamento; José Bonifácio de Andrada e Silva Jardim, Professor da Escola Técnica Getúlio Vargas; José Thomas Senise, Professor do Instituto Mauá de Tecnologia; Leônidas Hegenberg, Professor do Instituto Tecnológico da Aeronáutica; Octávio Gaspar de Souza Ricardo, Professor da Escola Politécnica da USP e Membro do CEE; Osvaldo Fadigas Fontes Torres, Professor da Escola Politécnica da USP e Walter Costa, Diretor do Departamento de Ensino Profissional da Secretaria Estadual de Educação (Vide DOE de 7/3/1968, Seção I, p. 4).

²⁰⁸ Compunham a Comissão Especial: Osvaldo Fontes Fadigas Torres, Diretor da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (Presidente); Vicente Chiaverini, do Conselho Estadual de Tecnologia e Octavio Gaspar de Souza Ricardo, do Conselho Estadual de Educação (Resolução 2227/1969, artigo 4º).

²⁰⁹ Paulo Ernesto Tolle (1918-2010), bacharel em Direito pela Universidade de Niterói e mestre em Direito Aeronáutico pela Universidade McGill, do Canadá, participou do grupo de trabalho que organizou o Instituto Tecnológico da Aeronáutica – ITA e foi seu professor de Direito Aeronáutico. Na década de 1970, foi convidado para dirigir o Senai, onde permaneceu por cerca de 20 anos. Foi secretário estadual de educação e presidente do Conselho Estadual de Educação. Na ocasião, Paulo Ernesto Tolle era professor do ITA e presidente do CEE.

Paulo uma rede de cursos nos moldes dos *Collegs of Advanced Technology* que [...] se instalaram e vem funcionando com excelentes resultados na Inglaterra” (Apud Parecer CEE/CES 384/1969, in SÃO PAULO, 1969e, p. 1). O Grupo de Trabalho, instituído pela Resolução 2001/1968, encarregado de estudar a viabilidade de implantar uma rede de cursos superiores de tecnologia no Estado, amplia as referências e procura

estudar, comparar, aferir e escolher, filtrar e adaptar o que têm feito os *Colleges of Advanced Technology* [...] e a evolução que tiveram na Grã-Bretanha, de cursos de primeiro ciclo para currículos de institutos de quatro anos de ensino graduado; os *junior colleges* e os mais recentes *community colleges* que rasgaram novos horizontes no panorama educacional norte-americano; na França, as escolas de *Arts et Métiers* e os programas que levam em dois anos aos diplomas universitários de estudos científicos ou de estudos literários, e o ensino no *Institut Universitaire de Technologie*, categoria de escola superior que confere ao fim de dois anos um *diplome universitaire de technologie*; os *Tanki Daigaku*, versão japonesa do *junior college*; os cursos superiores dos 'ginásios técnicos' que dão, na Suécia, em dois anos, o grau de *ingenjor*; a *Teckniche Hochschule* alemã e a *Hogere Technishe School* holandesa; as experiências feitas no Chile, na Colômbia e no Peru. Procedemos ainda à leitura atenta e à consulta constante das fontes nacionais, desde os antigos programas de agrimensura e topografia até os recentes trabalhos do Conselho Federal de Educação (Parecer CEE/CES 384/1969, in SÃO PAULO, 1969e, p. 2-3)²¹⁰.

Os modelos estrangeiros, estudados e analisados, são específicos para indicar a oferta de cursos diversos dos cursos tradicionais de graduação e especialmente de engenharia, que exigem uma formação mais longa e onerosa para o Estado e para o estudante. O contraponto com os cursos superiores existentes pode ser facilmente identificado nos diferentes atores e documentos. O que pensam os autores da proposta dos cursos superiores da época e quais são as alternativas apresentadas?

Vários desses atores prestaram depoimentos em publicação comemorativa dos 25 anos do Ceeteps (MOTOYAMA, 1995). São professores da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo - USP e de Instituto Tecnológico da Aeronáutica - ITA; muitos são dirigentes de sindicatos patronais da época. A maioria deles está ligada à alta burguesia paulista no quadro dirigente vinculado à ditadura militar. Os depoimentos confirmam as concepções dos autores nos documentos descritos a seguir. Acrescente-se que as duas instituições em que trabalhavam, USP e ITA, a seu modo, também influenciaram a estrutura e organização do Ceeteps. Motoyama (1995) apresenta breve biografia de alguns dos atores e transcreve trechos das entrevistas dos principais atores.

²¹⁰ O Parecer CEE/C.PI. 41/1969, relatado por Octávio Gaspar de Souza Ricardo, engenheiro civil, professor do ITA e da USP. Foi conselheiro do CEE e participou da Comissão Organizadora do CEET de São Paulo. Foi membro do Conselho Deliberativo do Ceeteps no período 1969-1978.

O discurso autoritário do Governador Abreu Sodré pode ser claramente identificado nos documentos, seja pelo diagnóstico apresentado sobre o ensino superior da época, seja por uma concepção de sociedade alicerçada na preservação da ordem como condição para o progresso sem perturbação da paz social, seja ainda por uma proposta educativa que alinha os alunos em função da sua utilidade ao sistema capitalista de produção. No discurso de posse do Grupo de Trabalho, o Governador garante que sempre combateu “o encaminhamento da juventude para cursos do tipo acadêmico tradicional ou de mero prestígio”, desenvolvidos em “instituto de mera fachada, distribuidor de canudos em branco”, cujos alunos são “engodados pelo falso prestígio de um anel de doutor”. “Numa terra que deseja ordem e progresso”, defende o Governador, a escola “deve enaltecer a excelência e ensinar os estudantes a amá-la e a alcançá-la em todo e qualquer tipo de trabalho útil à sociedade”, “selecionando e instruindo os moços segundo a sua capacidade e a sua dedicação”. “Sem considerar origem social ou nível financeiro” dos seus alunos, cabe à escola eliminar “o mito da inferioridade do trabalho técnico e a importância [...] do estímulo ao desenvolvimento do ensino da tecnologia em suas variadas manifestações” (*apud* Parecer CEE/CES 384/1969, in SÃO PAULO, 1969e, p. 2). O mesmo relatório do Grupo de Trabalho informa que “no setor do ensino universitário, preocupado com a ameaça de adulteração, adotou o Governador posição firme de contenção da expansão indiscriminada, estímulo à ampliação ordenada” (Parecer CEE/CES 384/1969e, in SÃO PAULO, 1969e, p. 3)²¹¹.

Os documentos permitem avistar as intenções e delinear a proposta do novo tipo de formação profissional escolar a ser implantada no Estado. Foi acometida ao Grupo de Trabalho, pelo Governador, a responsabilidade de “verificar se estamos em condições de instituir uma nova escola superior neste Estado” na qual se associariam “os jovens sinceramente dispostos a se armar, pela competência, para a independência” aos “professores, corajosos bastante para romper amarras, singrar nossos mares, abrir novas rotas em busca do conhecimento”, “para assegurar ao ensino superior paulista uma expansão ordenada e frutífera”. Segundo o Governador, esta não seria “uma solução de emergência”, mas uma oportunidade “para eliminar a estratificação, alargar as oportunidades, apagar a imagem da escola como fornecedora de uma clientela privilegiada, abolir o culto do diploma pelo diploma, cultivar a probidade e a

²¹¹ Em outro depoimento, o governador Abreu Sodré, confirma: “Quando fui deputado, fui procurado inúmeras vezes por prefeitos e políticos do interior, interessados em criar em suas cidades as faculdades tradicionais, como a de Direito, Medicina ou Filosofia. Mas isso, sem uma base verdadeira, vira uma fábrica de desempregados. Em consequência, começou a aumentar em mim a convicção de minhas observações em terras estrangeiras. Iniciei uma verdadeira cruzada em prol do ensino técnico, tentando convencer meus interlocutores a mudarem de ideia, batalharem por uma escola técnica ou por uma faculdade de tecnologia” (MOTOYAMA, 1995, p. 84).

competência: enfim, um instrumento de Educação” (Apud Parecer CEE/CES 384/1969, in SÃO PAULO, 1969e, p. 2).

O preâmbulo da Resolução 2001/1968 fornece outros elementos para compreender concepção e a finalidade da proposta pretendida de ensino superior: a oferta de ensino superior deve ser diversificada “para atender à demanda de uma sociedade de continuado desenvolvimento tecnológico” e “objetivar o preparo para a proficiência técnica em variados campos de atividades, e nestes abrir oportunidades ao maior número possível de estudantes”. A instalação dos cursos “em localidades onde se disponha dos recursos humanos e materiais necessários, permitirá [que] as comunidades do interior proporcionem o acesso de sua juventude à educação superior”, propunha o documento. Os cursos devem ser ministrados “em nível que permita a continuação dos estudos e a obtenção de outros graus universitários”. (*Consideranda* da Resolução 2.001/1968 in SÃO PAULO, 1968b). A sugestão inicial do Governador Abreu Sodré no memorando ao CEE, citado acima, era de que “como experiência piloto, e visando à articulação do ensino médio com o superior, talvez se pudesse iniciar a criação de tais cursos junto a alguns colégios técnicos estaduais, com a cooperação das escolas superiores de ciências e de engenharia locais ou vizinhas” (Parecer CEE/CES 384/1969 in SÃO PAULO, 1969e, p. 1). Alguns dias depois, o mesmo Governador, na Resolução 2.001/1968, solicita ao Grupo de Trabalho estudar a “viabilidade da implantação gradativa de uma rede de cursos superiores de tecnologia, com duração de dois anos e de três anos” e apresentar “recomendações” (Resolução 2.001/1968, artigo 1º, in SÃO PAULO, 1968b).

O Grupo de Trabalho segue essa orientação para a proposição de uma instituição de ensino que oferte cursos de nível superior de duração menor e distintos em finalidades e organização curricular, em comparação com os cursos superiores tradicionais. No Relatório, o Grupo de Trabalho entende que “a educação é um processo continuado, e dia a dia esmaecem os contornos entre os níveis em que - administrativamente - ainda se separam fases daquele processo”; havia recomendação de “divisão do curso superior em sequências de dois ou mais anos”²¹². Configurado esse *continuum* da educação, “os cursos superiores de primeiro ciclo podem desempenhar papel relevante no preparo de estudantes qualificados para atividades que requerem educação maior que a do chamado grau médio, ainda que não necessariamente um curso de quatro anos de duração”. A divisão em ciclos beneficia os alunos dos cursos de curta duração, pois, “ao fim de dois anos, poderão ter emprego imediato em posições de relevo, sem prejuízo da possibilidade de continuação dos estudos em cursos de segundo ciclo”. A proposta

²¹² Em referência ao Parecer CFE 58/1962 e Indicação CFE 48/1967.

advém das conclusões do chamado Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, criado na esfera da União, pelo Decreto Federal nº 62.937, de 02 de janeiro de 1968²¹³. O ensino deve ser ministrado “em tão alto nível, que seus graduados se possam adaptar, sem dificuldades, à transferência para cursos mais adiantados em outras Escolas, ou continuar na própria Faculdade o estudo superior de segundo ciclo” (Relatório do Grupo de Trabalho da Resolução 2.001/1968, *apud* Parecer CEE/CES 384/1969, in SÃO PAULO, 1969e, p.3).

O Grupo de Trabalho para a Promoção do Ensino Tecnológico Superior, constituído pelo Decreto Estadual 49.327/1968, reforça a orientação ao recomendar que “os cursos superiores de tecnologia não deverão ter currículos mínimos” (entendidos no sentido de ‘currículos rígidos’), na perspectiva da implantação de ‘cursos livres’, ao fim dos quais serão conferidos apenas certificados e não diplomas”; em outros termos, “os cursos não conduzirão à obtenção de diploma capaz de assegurar privilégios para o exercício de profissão liberal”, isto é, “darão uma formação para a qual não existe regulamentação da profissão”²¹⁴. Apresenta a possibilidade “de integração vertical destes cursos técnicos superiores, com os colégios técnicos industriais, com o aproveitamento de oficinas e equipamentos”²¹⁵ (Parecer 384/1969, in SÃO PAULO, 1969e, p. 7).

As futuras Faculdades de Tecnologia, estruturadas “com programas de primeiro ciclo de alto padrão acadêmico”, mediante cursos com terminalidade definida, visam “ao aperfeiçoamento da competência profissional em variados campos da indústria, do comércio,

²¹³ O relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária propõe que seja instituído “na graduação um 1.º ciclo geral, com a tríplice função de (a) recuperar falhas evidenciadas pelo vestibular no perfil de cultura dos novos alunos, (b) orientar para escolha das carreiras e (c) proporcionar estudos básicos para os ciclos ulteriores. Ao mesmo tempo, e paralelamente a este 1º ciclo, criou-se um sistema de "carreiras curtas" para cobrir áreas de formação profissional hoje inteiramente desatendidas ou atendidas por graduados em cursos longos e dispendiosos. Evitando a compartimentação rígida e antidemocrática dos dois esquemas, que poderiam assim reproduzir em novo plano o dualismo da escola média tradicional, previu-se desde logo ampla circulação do 1º ciclo geral para os cursos profissionais destinados a carreiras curtas, e vice-versa” (BRASIL, 1983, p. 31) E continua: “O que, pois, se propõe como política a seguir é a fixação de currículos, em níveis nacional e regional, que se ajustem às condições locais e às flutuações do mercado de trabalho. O Conselho estabelecerá os mínimos a exigir não só para as profissões já reguladas em leis como para outras que tenham por necessárias ao desenvolvimento do País. As universidades, por sua vez, planejarão cursos novos para atender a características de sua programação específica ou a exigências observadas em âmbito regional. Os diplomas daí resultantes, uma vez aprovados regularmente os cursos respectivos, serão registrados no Ministério da Educação e Cultura e darão direito ao exercício profissional nas áreas abrangidas pelos respectivos currículos, com validade em todo o território nacional” (BRASIL, 1983, p. 32).

²¹⁴ Pelo artigo 70 da LDB de 1961, somente “o currículo mínimo e a duração dos cursos que habilitem à obtenção de diploma capaz de assegurar privilégios para o exercício da profissão liberal serão fixados pelo Conselho Federal de Educação”. Entendia-se por profissão liberal a profissão regulamentada em lei e sujeita a fiscalização do seu exercício pelo conselho profissional constituído. Assim, apenas os cursos superiores que diplomavam concluintes para profissões regulamentadas estavam sujeitos à prescrição de duração e currículo mínimo.

²¹⁵ A integração vertical dos currículos dos cursos, mediante aproveitamento de estudos, na prática não ocorreu. O aproveitamento de laboratórios e oficinas, equipamentos, acervo bibliográfico e outros referentes à infraestrutura, somente aconteceu em fases iniciais de implantação de Etec e Fatec, sem continuidade.

da administração de empresas e de serviços públicos, da agricultura, da economia doméstica”. Poderão ainda oferecer cursos de “extensão e de educação continuada, para os cidadãos da região, que pretendam o aperfeiçoamento cultural ainda que não conducente a um diploma”, abrangendo “ampla variedade de cursos, atendendo, a um tempo às necessidades do mercado de trabalho, e às diferenças de aptidões e tendências dos estudantes, sem se circunscrever aos clássicos e reduzidos campos profissionais que ainda caracterizam a escola superior brasileira”. Os cursos estarão focados no atendimento ao mercado de trabalho. Características indispensáveis dos cursos serão a diversidade e a flexibilidade “para atender a um mercado de trabalho variável quanto à especialidade, ao tempo e à região” (Parecer CEE/CES 384/1969, *in* SÃO PAULO, 1969e, p. 7).

Nas Faculdades de Tecnologia deve ser encorajada “a criação de um terceiro ano de estudos para aqueles, dentre os formados em Tecnologia Superior em dois anos, que desejarem, com a complementação das matérias pedagógicas” se dedicar ao “magistério das disciplinas específicas do ensino médio técnico [...], assim como à docência nas próprias Faculdades de Tecnologia” (Relatório do Grupo de Trabalho da Resolução 2.001/1968, *apud* Parecer CEE/CES 384/1969, *in* SÃO PAULO, 1969e, p. 4-5).

Os grupos de trabalho e comissões constituídos e o relator do Parecer CEE/CES 384/1969, por fim, recomendam:

a) “a implantação de uma Escola Superior de Tecnologia estadual, na Capital” (p.8) ou “instituir na Capital uma escola superior de tecnologia e de formação de professores do ensino técnico, do mais alto padrão, que sirva de modelo para o desenvolvimento, em municípios para tanto capacitados, de institutos congêneres” (p. 10);

b) “estudar a viabilidade da criação de outras Faculdades de Tecnologia Superior no decorrer dos próximos dois anos, de forma a prover de ensino universitário de primeiro ciclo todas as regiões do Estado” (p.7);

c) “criação de um instituto isolado de ensino superior”, destinado: “ao ensino técnico, convencional e experimental, em todos os graus, níveis e especialidades”; “à formação de pessoal docente para o ensino técnico” e ao “entrosamento de seus cursos com o trabalho na indústria” (p. 10);

d) “contratação de serviços técnicos para levantamento das necessidades de recursos humanos do Estado, da configuração do panorama industrial e cultural de suas regiões, projeção da demanda de profissionais de variados níveis e diversificadas especializações, nas três décadas restantes do milênio” (p.4);

e) “a possibilidade de aproveitamento [...] dos imóveis utilizados pela Escola Politécnica” (p.10), cujas dependências foram transferidas para o campus do Butantã, na Cidade Universitária da USP, na Capital (Parecer CEE/CES 384/1969, *in* SÃO PAULO, 1969e, p. 4-10).

A proposta de criação dos cursos de tecnologia se apresenta como alternativa aos cursos de ensino superior existentes na época e, eventualmente, como um substituto vantajoso e menos oneroso, do ponto de vista burocrático e financeiro. No período em que as discussões para a criação do Ceeteps se desenvolviam, grandes manifestações estudantis e nas universidades se disseminavam solicitando mais vagas e mais verbas para o ensino superior. Nesse contexto, se fazem coincidir as manifestações estudantis, as propostas de reforma da educação básica e do ensino superior, culminando, de um lado, na instituição de cursos superiores de curta duração, os cursos de tecnologia e, de outro, na profissionalização compulsória do então ensino de 2º grau.

O relator do Parecer CEE/CES 384/1969 apresenta um novo substitutivo para a minuta de decreto-lei, que tramitava pelos grupos de trabalho. Boa parte das recomendações é incorporada ao Decreto-Lei²¹⁶.

O Ceeteps é criado como autarquia pelo Decreto-Lei Estadual de 6 de outubro de 1969²¹⁷, inicialmente como Centro Estadual de Educação Tecnológica de São Paulo - Ceetsp, vinculado administrativamente à Secretaria Estadual de Educação - SEE e financeiramente à Secretaria da Fazenda, tendo por finalidade a “articulação, a realização e o desenvolvimento da educação tecnológica, nos graus de ensino médio e superior”, a ele cabendo:

- I - incentivar ou ministrar cursos de especialidades correspondentes às necessidades e características dos mercados de trabalho nacional e regional, promovendo experiências e novas modalidades educacionais, pedagógicas e didáticas, bem assim o seu entrosamento com o trabalho;
- II - formar pessoal docente destinado ao ensino técnico, em seus vários ramos e graus, em cooperação com as universidades e institutos isolados de ensino superior que mantenham cursos correspondentes de graduação de professores;
- e
- III - desenvolver outras atividades que possam contribuir para a consecução de seus objetivos (artigo 2º, *caput*, *in* SÃO PAULO, 1969a).

²¹⁶A finalidade da Instituição, os cursos e programas a serem oferecidos foram transcritos, quase literalmente, para o futuro decreto-lei. A proposta da estrutura administrativa é instituída com algumas alterações, entre elas, a composição do Conselho Superior (Conselho Deliberativo) e a designação dos gestores.

²¹⁷ O Ceetsp foi criado por um decreto-lei, no regime de exceção instaurado no Estado de São Paulo, decorrente da decretação do recesso (intervenção) da Assembleia Legislativa paulista, a partir de 7/2/1969, pelo Ato Adicional nº 47, da mesma data, com base no do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13/12/1968. Pelo Ato Institucional, no período de recesso parlamentar decretado, “o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios”.

Os parágrafos do artigo 2º do Decreto-Lei, citados a seguir, autorizam o Ceetsp a promover a diversidade de cursos, modalidades e formas de oferta, parcerias etc.

§ 1º - Entre outras medidas que visem à articulação, à integração e ao desenvolvimento do ensino técnico, o Centro promoverá ou realizará cursos, proporcionará estágios e executará programas que, nos variados setores das atividades produtivas, possibilitem aos trabalhadores, de qualquer idade, ensino para o seu contínuo aperfeiçoamento profissional e o aprimoramento de sua formação cultural, moral e cívica.

§ 2º - O Centro poderá celebrar convênios com as instituições de que trata o inciso II deste artigo [Universidades e Institutos Isolados de Ensino Superior], visando à utilização comum de recursos humanos e materiais destinados à educação tecnológica, bem assim com entidades privadas, naquilo que se referir aos interesses recíprocos nesse mesmo setor.

§ 3º - As atividades do Centro poderão incluir cursos experimentais, intermediários e outros permitidos pela legislação em vigor, de acordo com as exigências da evolução da tecnologia (SÃO PAULO, 1969a).

A sede do Ceetsp foi estabelecida em São Paulo, em prédio da antiga Escola Politécnica da USP, na Praça Coronel Fernando Prestes, Bairro do Bom Retiro, na Capital do Estado.

Vários dispositivos do Decreto-Lei mostram que os objetivos institucionais estabelecidos pressupõem prover a Instituição de suficiente autonomia. A vinculação estreita com o mercado de trabalho e a flexibilidade decorrente do atendimento às suas demandas exigem medidas de descentralização e autonomia. A oferta de “cursos de especialidades correspondentes às necessidades e características dos mercados de trabalho nacional e regional” e a promoção de “experiências e novas modalidades educacionais, pedagógicas e didáticas, bem assim o seu entrosamento com o trabalho” dificilmente seriam (ou poderiam, do ponto de vista legal) ser desenvolvidas com as instituições educacionais estatais existentes na ocasião tais como as escolas técnicas vinculadas à SEE, as universidades e faculdades públicas isoladas na época. Nestas instituições os cursos ofertados obedecem a padrões específicos estabelecidos pela legislação vigente (currículo mínimo, duração e carga horária, entre outros).

Segundo Carvalho Filho (2012, p. 462), a autarquia pode ser conceituada como a “pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas de Estado”. A criação das autarquias se inscreve no propósito de descentralização dos serviços públicos e desembaraço na sua prestação, sem os inconvenientes burocráticos da administração pública direta. A criação do Ceeteps como autarquia de regime especial se inscreve neste intento. Os cursos superiores de Tecnologia, considerados de curta duração, constituem uma novidade acadêmica e profissional, inédita no país. Os currículos desses cursos, voltados para a prática

profissional, diferem dos cursos superiores existentes e demandavam novos processos para sua elaboração e execução.

A criação do Ceeteps e das primeiras faculdades de tecnologia estaduais coincidem com mudanças na legislação federal do ensino superior, que respaldam a implantação dos cursos de tecnologia.

Os cursos de tecnologia são criados com base no artigo 104 da Lei Federal 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que permite “a organização de cursos ou escolas experimentais, com currículos, métodos e períodos escolares próprios, dependendo o seu funcionamento para fins de validade legal da autorização [...] do Conselho Federal de Educação, quando de cursos superiores”. A Lei Federal 5.540/1968 (BRASIL, 1968) admite que, “além dos cursos correspondentes a profissões reguladas em lei, as universidades e os estabelecimentos isolados poderão organizar outros para atender às exigências de sua programação específica e fazer face a peculiaridades do mercado de trabalho regional” (artigo 18). Autoriza ainda a organização de “cursos profissionais” por “modalidades diferentes quanto ao número e à duração, a fim de corresponder às condições do mercado de trabalho”²¹⁸, dentre os quais “cursos profissionais de curta duração, destinados a proporcionar habilitações intermediárias de grau superior” (artigo 23). Em 1969, o governo federal autoriza a organização e o funcionamento de cursos profissionais superiores de curta duração pelo Decreto-Lei 547, de 18 de abril de 1969, nas escolas técnicas federais. Os cursos de curta duração já nascem com o estigma de cursos diferenciados dos demais cursos superiores, pela duração e pela finalidade. Em geral, sua carga horária não ultrapassa metade daquela prescrita para os cursos superiores de “longa duração”. Não são considerados de cursos de graduação; sua classificação como de “curta duração” por oposição aos de “duração plena” favorecem o preconceito instalado contra sua oferta. Quanto à finalidade, são “destinados a proporcionar formação profissional básica de nível superior e correspondentes às necessidades e características dos mercados de trabalho regional e nacional” (Decreto-Lei 547/1969, artigo 1º, *in* BRASIL, 1969). A dualidade recorrente entre trabalho manual e trabalho intelectual e entre concepção e execução parece neste momento ter sido estendida aos cursos superiores, ultrapassando a educação profissional no nível da educação básica. Reforça, ainda, o preconceito, a restrição do “exercício profissional na área abrangida

²¹⁸ A vinculação dos cursos com o mercado de trabalho era determinante, pois “será negada autorização para funcionamento de universidade instituída diretamente ou estabelecimento isolado de ensino superior quando, satisfeitos embora os mínimos requisitos prefixados, a sua criação não corresponda às exigências do mercado de trabalho, em confronto com as necessidades do desenvolvimento nacional ou regional” (artigo 2º do Decreto-Lei 464, de 11 de fevereiro de 1969).

pelo currículo de cada curso” (artigo 3º), o que legitimou a limitação de suas atribuições pelos conselhos de regulamentação profissional (BRASIL, 1969).

O Centro Estadual de Educação Tecnológica de São Paulo inicia suas atividades em 1970²¹⁹ com os cursos de “técnico de nível superior” em Construções Civas nas modalidades "Edifícios", "Movimento de Terra e Pavimentação" e "Obras Hidráulicas" e em Mecânica, nas modalidades "Desenhista Projetista" e "Oficinas” (Parecer CEE 68/1970, *in* SÃO PAULO, 1970c, p. 1)²²⁰.

Em 1972, o Ceetsp solicita autorização do CEE/SP para que seus cursos de nível superior “sejam integrados em uma Faculdade, com o nome de Faculdade de Tecnologia de São Paulo, figurando o Centro como órgão mantenedor”. A manifestação favorável do Conselho Estadual (Parecer CEE/SP 681/1972) considera que

podem tais cursos, de nível superior, integrar-se em uma Faculdade de Tecnologia, o que a nosso ver melhor trataria o assunto, eis que seria até mais lógico que esses cursos - de nível superior - pertencessem a estabelecimento de ensino desse grau. [...]

Entendíamos, como ainda entendemos, que se trata de cursos característicos, com estrutura e objetivos bem definidos, diferentes, num e noutro aspecto dos cursos tradicionais de engenharia. Pretendem eles cobrir faixa própria, bem retratada e estabelecida. E por isso, a integração, ora aceita, vincula-se exatamente a que sejam mantidas inalteráveis tais características. Trata-se de uma Faculdade de Tecnologia e a própria denominação está a indicar sua tipicidade específica (Parecer CEE/SP 681/1972, *in* SÃO PAULO, 1972, p. 2).

Os cursos superiores existentes no Centro Estadual de Educação Tecnológica de São Paulo passam a constituir a Faculdade de Tecnologia de São Paulo, pelo Decreto Estadual 1.418, de 10 de abril de 1973. A denominação do “Centro Estadual de Educação Tecnológica de São Paulo” é alterada para “Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza”, sua

²¹⁹ O Decreto Federal 66.835, de 3 de julho de 1970, autorizou o funcionamento do Centro Estadual de Educação Tecnológica de São Paulo, em atendimento ao disposto no artigo 47 da Lei Federal 5.540/1968. Segundo esse dispositivo federal, na redação dada pelo Decreto-Lei Federal 842, de 1969, “a autorização para funcionamento e reconhecimento da Universidade ou estabelecimento isolado de ensino superior será tornada efetiva, em qualquer caso, por decreto ao Poder Executivo Federal, após prévio parecer favorável do Conselho de Educação competente”. O Conselho Estadual de Educação de São Paulo, na sua competência, se manifestou “favorável à autorização de instalação e de funcionamento do Centro Estadual de Educação Tecnológica de São Paulo” pelo Parecer CEE 68/1970.

²²⁰ O relator do Parecer CEE 68/1970, Conselheiro Walter Borzani, recomenda que “a função docente do Centro Estadual de Educação Tecnológica de São Paulo, pela sua natureza e por suas finalidades, deverá, primordialmente, considerar suas atividades profissionais. Títulos acadêmicos poderão ser desejáveis, mas não creio que sejam indispensáveis neste caso” (SÃO PAULO, 1970c, p. 3). A recomendação acabou por tornar-se requisito para contratação de docentes por um longo período.

denominação atual, e, administrativamente, se torna a entidade mantenedora da Faculdade de Tecnologia de São Paulo e da Faculdade de Tecnologia de Sorocaba²²¹.

A criação da Faculdade de Tecnologia de Sorocaba tem origem em solicitação da Prefeitura Municipal de Sorocaba ao Governo Estadual para a instalação da faculdade de engenharia no município²²². Encaminhada pelo Governador ao Conselho Estadual de Educação, este se manifesta inicialmente pelo Parecer CEE 51/1969, da Câmara de Planejamento (SÃO PAULO, 1969d). O relator, Conselheiro Octávio Gaspar de Souza Ricardo, escreve que não encontra “nenhum argumento positivo e irretorquível para a criação de mais uma escola de engenharia, de orientação ‘básica’, no listado de S. Paulo em geral, e em Sorocaba em particular” (p. 4). Em substituição, propõe a instalação de escola cujo objetivo fosse “o ensino do ‘saber fazer bem’, ‘saber construir bem’ qualquer projeto civil, mecânico, elétrico; ‘saber aplicar bem’ qualquer processo de fabricação, de tratamento térmico, de controle de custo, de controle de materiais, de controle de qualidade” (p. 5), mediante curso de formação de “Técnico Superior”, com duração de “1, 2 ou 3 anos após o 2º ciclo”²²³ (p. 13). Recomenda que, “ao invés de uma escola de engenharia convencional (mais uma entre tantas outras no Estado), se instalasse uma Faculdade de Tecnologia juntamente com o Colégio Técnico Industrial”, à vista das “contribuições positivas para o ensino da Tecnologia e para o bem-estar do povo que o ensino técnico integrado poderá trazer” (p. 16). Em seguida, o Parecer CEE 80/1969, do mesmo relator, reitera a proposta de “implantação de uma Faculdade de Tecnologia em Sorocaba, de acordo com as recomendações do Parecer 51/69”, sugerindo que “nos seus estudos e propostas, leve em consideração as elaborações [sic] para implantação do Centro Estadual de Educação

²²¹ Nelson A. Vianna esclarece que, ao anexar a Faculdade de Tecnologia de Sorocaba ao Centro Estadual de Educação Tecnológica de São Paulo, o Decreto Estadual 52.803/1971 cria “uma situação singular: uma ‘faculdade’ subordinada a um ‘centro’ que funciona como escola e ministra cursos iguais ao da referida faculdade. Para resolver tal situação, os cursos do Centro, em número de cinco, reuniram-se em uma faculdade de tecnologia [...] com a denominação de Faculdade de Tecnologia de São Paulo, e o Centro permaneceu como entidade mantenedora de ambas e de outras que se criarem no estado, adotando a partir de então o nome ‘Paula Souza’” (Nelson Alves Vianna, *apud* MOTOYAMA, 1995, p. 202). Sobre a denominação de “Paula Souza” ao Centro, Paulo E. Tolle explica que havia, nas comissões nomeadas pelo governador, oposição à atribuição de nome à instituição. Entretanto, afirma que “seria justo prestar uma homenagem ao fundador da Escola Politécnica de São Paulo e um dos maiores defensores do ensino superior técnico” (Paulo Ernesto Tolle, *apud* MOTOYAMA, 1995, p. 104). João Augusto Martins informa que “surgiu assim a ideia de mudar o nome de CEET de São Paulo para CEET Paula Souza, concomitantemente com uma ideia, que foi transformada por lei pelo governo do estado, de vincular a este Centro as escolas técnicas de nível superior. [...] Nós estávamos num prédio que era o [Edifício] Paula Souza, onde funcionava uma escola fundada por Paula Souza que considerávamos uma filha direta da Escola Politécnica (José Augusto Martins, *apud* MOTOYAMA, 1995, p. 189).

²²² A Faculdade de Engenharia de Sorocaba foi criada pela Lei Estadual 8.531, de 22 de dezembro de 1964. Sua autorização de funcionamento dependia do “planejamento técnico do Conselho Estadual Educação”, conforme dispõe em seu artigo 2º.

²²³ O relator se refere aos os cursos técnicos, ou seja, aos cursos industriais, agrícolas e comerciais de 2º ciclo.

Tecnológica de São Paulo” e se “estude também a hipótese da sua vinculação àquele Centro, garantindo assim uma unidade de orientação, e evitando duplicações”²²⁴ (SÃO PAULO, 1969f).

A Faculdade de Tecnologia de Sorocaba é criada pelo Decreto-Lei Estadual 243, de 20 de maio de 1970, vinculada à Coordenadoria de Ensino Técnico da Secretaria Estadual da Educação, destinada a organizar e manter “cursos de curta duração, destinados a proporcionar formação profissional tecnológica de nível superior, correspondente às necessidades e características do mercado de trabalho” (*caput* do artigo 1º). O Decreto-Lei prevê utilizar “em comum, os recursos materiais do Colégio Técnico Industrial Fernando Prestes, coordenados os cursos correspondentes” (parágrafo 2º do artigo 1º). À Comissão Organizadora da Faculdade compete “a discussão e proposta de convênios que assegurem a participação dos poderes públicos municipais e das entidades que constituem o parque ferroviário e industrial de Sorocaba na instituição e manutenção da Faculdade” (artigo 3º). Na exposição de motivos do Decreto-Lei, são reiteradas as orientações do Governo Estadual e dos grupos de trabalho e comissões que estudavam a implantação de novos cursos superiores no CEE: “implantação de um sistema de faculdades de tecnologia, sob os auspícios de consórcios de municípios e com a cooperação do Estado”; “a articulação do ensino médio com o superior” com a possibilidade de “se iniciar a criação de tais cursos junto a alguns colégios técnicos estaduais, com a cooperação das escolas superiores de ciências e de engenharia, locais ou vizinhas”; “a utilização dos recursos do seu parque ferroviário e industrial e do colégio técnico industrial em funcionamento na cidade, para a organização de uma Faculdade de Tecnologia” (Exposição de Motivos anexa ao Decreto-Lei Estadual 243/1970, *in* SÃO PAULO, 1970a).

Com a criação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Unesp, em 1976, o Ceeteps é associado à Universidade, como autarquia de regime especial (artigo 15 da Lei Estadual 952/1976, *in* SÃO PAULO, 1976).

No ano 2.000, o Ceeteps mantinha nove Fatec, criadas ao longo de três décadas anteriores²²⁵.

²²⁴ O Conselho Estadual emitiu ainda o Parecer CEE 115/1970, posterior à edição do Decreto-Lei Estadual 243/1970, que criou a Faculdade de Tecnologia de Sorocaba. No Parecer, o mesmo relator se restringe a “tomar conhecimento do Decreto-lei 243, e manifestar-se no sentido de que há viabilidade para instalação da Faculdade em Sorocaba” e “aguardar que a Comissão Organizadora envie Regimento, currículos e outros documentos que devam ser aprovados, a fim de se efetivar o funcionamento da nova escola”.

²²⁵ São elas: Fatec de Sorocaba (criada pelo Decreto-lei Estadual 243, de 20 de maio de 1970); Fatec de São Paulo (Decreto Estadual 1.418, de 10 de abril de 1973); Fatec de Americana (Decreto Estadual 25.850, de 8 de setembro de 1986); Fatec da Baixada Santista (Decreto Estadual 26.150, de 31 de outubro de 1986); Fatec de Jahu (Decreto Estadual 31.255, de 23 de fevereiro de 1990, alterado pelo Decreto nº 39.471, de 7 de novembro de 1994); Fatec de Taquaritinga (Decreto Estadual 35.236, de 1º de julho de 1992); Fatec de Guaratinguetá (Decreto Estadual 39.267, de 22 de setembro de 1994); Fatec de Franca (Decreto Estadual 39.268, de 23 de setembro de 1994); Fatec

5.2. A formação da rede de escolas técnicas do Ceeteps

A formação da rede de escolas e da oferta de ensino técnico pelo Ceeteps teve início apenas a partir de 1981, quando foram incorporadas seis escolas chamadas “conveniadas”, criadas a partir do final da década de 1950. A denominação “escolas conveniadas” provinha de sua condição legal e institucional: eram mantidas mediante convênios entre os governos municipais (Prefeituras Municipais), estadual (Secretaria Estadual da Educação) e federal (Ministério da Educação e Cultura) e, em alguns casos, também com entidades civis e educacionais.

No início dos anos 1960, o governo estadual elabora um plano, denominado “Diretrizes para o Desenvolvimento do Ensino Industrial no Estado de São Paulo”, que recomenda a instalação de novas escolas técnicas no Estado, mediante convênio tripartite, com recursos da União (destinados à construção e aquisição de equipamentos), recursos estaduais (para manutenção e custeio da escola) e participação das prefeituras municipais na doação de um terreno²²⁶. Segundo esse modelo, são criadas sete escolas técnicas.²²⁷ Essas escolas tinham um modelo de gestão peculiar a entidades estatais à semelhança da estrutura e organização descritas na Lei Federal 3.552/1959 que previa, aos estabelecimentos de ensino, “personalidade jurídica própria e autonomia didática, administrativa, técnica e financeira” (artigo 16)²²⁸. A administração cabia a um conselho com representantes das três esferas de governo, da federação das indústrias e/ou do Senai e de especialistas em ensino profissional (RUSSO, 2010 e SACILOTTO, 1992).

Com exceção da escola de São José dos Campos, as demais seis escolas são incorporadas ao Ceeteps pelo Decreto Estadual nº 16.309, de 4 de dezembro de 1980 (SÃO

de Indaiatuba (Decreto Estadual 39.326, de 4 de outubro de 1994); Fatec de Botucatu (Decreto Estadual 39.693, de 16 de dezembro de 1994) e Fatec de Ourinhos (Decreto Estadual 42.605, de 9 de dezembro de 1997). A Fatec de Ourinhos foi criada inicialmente como extensão do campus da Fatec de São Paulo; foi instalada como unidade de ensino em 2002. A Fatec de Franca, criada em 1994, foi instalada em 2004.

²²⁶ Essa forma de financiamento tripartite permitiu denominar as instituições beneficiadas de “escolas conveniadas”.

²²⁷ As escolas instaladas nesse modelo foram:

1. Escola Técnica Industrial Lauro Gomes, em São Bernardo do Campo;
2. Colégio Técnico Industrial Conselheiro Antonio Prado, em Campinas;
3. Colégio Técnico de Jundiaí;
4. Colégio Técnico Industrial João Batista de Lima Figueiredo, em Mococa;
5. Colégio Técnico Industrial Jorge Street, em São Caetano do Sul;
6. Colégio Polivalente de Americana e
7. Escola Técnica Prof. Everardo Passos, em São José dos Campos.

²²⁸ A Lei Federal 3552/1959 dispunha sobre nova organização escolar e administrativa das escolas técnicas federais do Ministério da Educação e Cultura e facultava às escolas de ensino industrial de estados e municípios adotar a organização prevista nessa Lei (artigo 22).

PAULO, 1980), e constituem as primeiras unidades de ensino médio e técnico da sua rede. A partir de 1º de janeiro de 1981 são integradas, inicialmente, cinco escolas:

- a) Colégio Técnico Industrial “Conselheiro Antônio Prado”, sediado em Campinas;
- b) Colégio Técnico Industrial de Jundiaí, sediado em Jundiaí;
- c) Colégio Técnico Industrial “João Baptista de Lima Figueiredo”, sediado em Mococa;
- d) Escola Técnica Industrial “Lauro Gomes”, sediada em São Bernardo do Campo;
- e) Colégio Técnico Industrial Estadual “Jorge Street”, sediado em São Caetano do Sul.

O Decreto condiciona a integração do Colégio Polivalente de Americana à doação, pela Prefeitura Municipal de Americana, do “imóvel onde se encontra funcionando a referida unidade escolar, enquanto utilizado para esse fim” (artigo 5º). Satisfeita a condição, em seguida, a escola é integrada o Ceeteps (SÃO PAULO, 1980).

O Decreto Estadual nº 16.309/1980 apenas menciona como argumento para sua edição a “necessidade de institucionalizar as Escolas Técnicas de 2.º grau [...] mantidas mediante convênios”. A “institucionalização necessária” implica na denúncia e interrupção dos convênios, que sustentam as escolas, a partir de 1981, sob o pretexto de reduzir os altos custos de manutenção e custeio; o financiamento das escolas e a autonomia administrativa e didática se tornam proibitivos, quando comparadas às suas congêneres da rede pública estadual. Duas alternativas iniciais são apresentadas aos diretores e presidentes dos conselhos administrativos: a transferência para os municípios ou sua incorporação à rede estadual de escolas públicas da SEE. As prefeituras municipais não aceitam as transferências sob o argumento do alto custo a ser imposto para suas finanças. A alternativa da incorporação à rede estadual representa, na avaliação dos gestores das escolas, o fim de um modelo exitoso de educação profissional técnica, agravado pela demissão do corpo docente e administrativo, cujo regime de trabalho e de remuneração se diferencia do funcionalismo público estatutário vigente na SEE.

A opção pela integração das escolas ao Ceeteps aparece no final do ano de 1980, considerando que, estatutariamente, a autarquia tinha como uma de suas finalidades a “articulação, a realização e o desenvolvimento da educação tecnológica, nos graus de ensino médio e superior”. Para o Ceeteps, na ocasião, surge a oportunidade de iniciar a oferta de ensino técnico, pela incorporação de um conjunto de escolas reconhecidas pela sua atuação. Conquanto autarquia, sua autonomia administrativa permite manter (por transferência) o vínculo empregatício de todos os funcionários das escolas, docentes e técnico-administrativos.

No ano seguinte, o Decreto Estadual 18.421, de 5 de fevereiro de 1982, transfere seis unidades de ensino²²⁹ da rede da Secretaria Estadual de Educação ao Ceeteps que ofereciam ensino técnico integrado ao ensino de 2º grau, organizado de acordo com a Lei Federal 5692/1971 (SÃO PAULO, 1982).

O preâmbulo do Decreto aponta que a integração das seis escolas no ano anterior ao Ceeteps “evidenciou, no decorrer de 1981, o acerto dessa medida, quanto à eficiência e eficácia do ensino e da administração escolar” e que “às outras unidades escolares do mesmo gênero também deve ser dado igual tratamento”. Essas medidas de transferências podem estar associadas ao movimento de “modernização” do Estado. A partir de 1980 o governo brasileiro é constrangido a adotar um ajuste estrutural via recessão e obtenção de superávits comerciais, impelido pela dificuldade de crédito externo e a crise mexicana em 1982. É um momento de forte recessão: o PIB cai 3% e o desemprego bate o recorde de 8% do período (DUPAS, 1998). No governo estadual, Borges (2002, p. 200) esclarece que são tomadas várias medidas de cunho orçamentário-financeiro visando equilibrar o orçamento estadual, cortando despesas, inclusive o contingenciamento de 30% dos recursos de todos os órgãos estaduais. As medidas na área educacional se inscrevem numa proposta mais ampla de descentralização da administração pública paulista, na qual se integra a transferência das escolas técnicas. Neste caso, o ensino técnico e profissionalizante era considerado um dos “aspectos críticos do sistema educacional”.

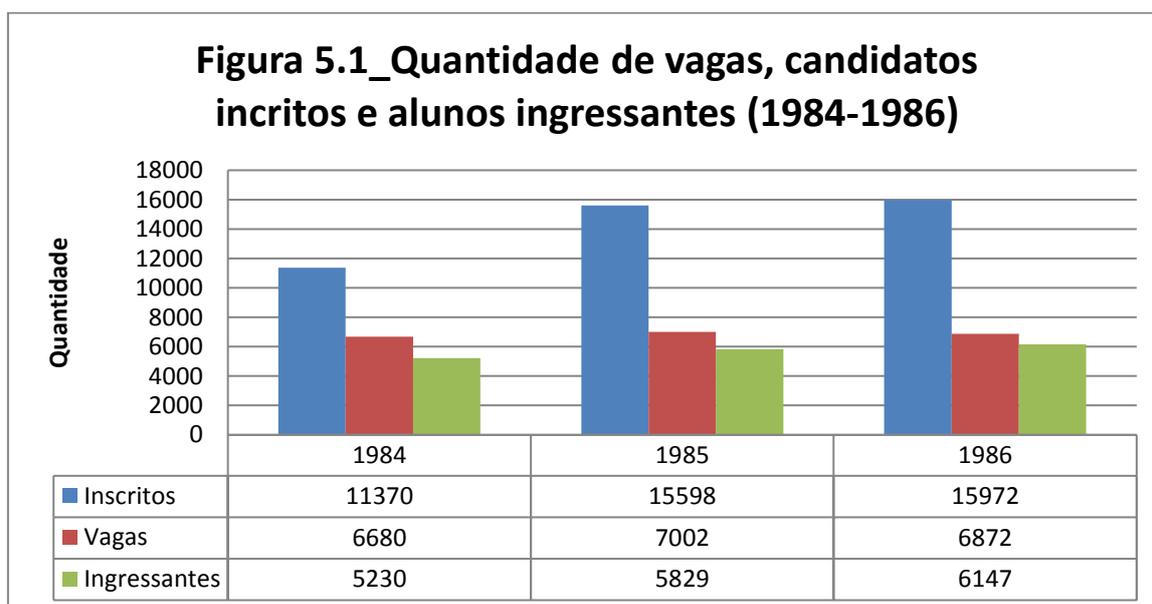
As tratativas que antecedem a publicação do decreto citado dão conta que a transferência destas seis escolas constituiria a etapa inicial, à qual sucederia, no ano seguinte, a passagem das demais escolas da SEE que ofereciam ensino técnico. O movimento, entretanto, é susgado pelo Governo de Franco Montoro, que assume o poder estadual no ano seguinte. No debate que se segue ganham destaque as conclusões do Fórum de Educação do Estado de São Paulo (BORGES, 2002: p. 64-66). A proposta de transferência é veementemente contestada pelos professores e diretores das escolas e só viria a se efetivar na década seguinte.

A seguir, apresentam-se alguns dados quantitativos da demanda e do atendimento dessas escolas, após sua incorporação ao Ceeteps.

²²⁹ As escolas transferidas foram:

- I — Escola Técnica Estadual “Getúlio Vargas”, sediada no município de São Paulo;
- II — Escola Técnica Estadual “Professor Camargo Aranha”, sediada município de São Paulo;
- III — Escola Técnica Estadual “Presidente Vargas”, sediada no município de Mogi das Cruzes;
- IV — Escola Técnica Estadual “Júlio de Mesquita”, sediada no município de Santo André;
- V — Escola Técnica Estadual “Rubens de Faria e Souza”, sediada no município de Sorocaba;
- VI — Escola Técnica Estadual “Fernando Prestes”, sediada no município de Sorocaba.

A Figura 5.1 mostra a quantidade de candidatos inscritos aos exames classificatórios, de vagas e de alunos ingressantes no 1º semestre dos anos de 1984 a 1986. A quantidade de vagas oscila nesses anos. Surge uma clara tendência de aumento no número de candidatos inscritos, na concorrência pelas vagas disponíveis: a relação vaga/candidato passa de 1/1,7 para 1/2,32. Essa proporção pode ser maior, considerada que a quantidade de vagas indicada no gráfico é nominal; o número de alunos ingressantes corresponde efetivamente à quantidade de vagas disponibilizadas para admissão dos candidatos classificados²³⁰.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios anuais de 1984-1986

Apesar do aumento do número de ingressantes, observa-se uma redução da quantidade de alunos matriculados nas escolas técnicas nos anos 1984-1986 (Vide Figura 5.2)²³¹.

²³⁰ Das vagas nominais são subtraídas aquelas reservadas aos alunos reprovados na 1ª série, para fins de matrícula dos ingressantes. A diferença exprime a quantidade de retenções nas primeiras séries do ano letivo anterior (27%, 20% e 11%, respectivamente).

²³¹ Não há uma explicação plausível para essa redução (13%). A organização do 2º grau profissionalizante da época permitia que o aluno obtivesse o certificado de conclusão do 2º grau, ao final da 3ª série. Os cursos noturnos eram desenvolvidos em quatro séries anuais; se aprovado na 3ª série fazia jus ao certificado de conclusão do 2º grau. Para obter o diploma de técnico, o aluno do curso noturno deveria cursar a 4ª série e, para a maioria das habilitações profissionais, seja no turno diurno, seja no turno noturno, ainda cumprir uma carga horária igual ou superior a 10% da carga horária total do curso, ou seja, de 400 horas, no mínimo, de estágio supervisionado obrigatório. Hipoteticamente, a redução da quantidade de alunos matriculados se deve ao fato de que o aluno saía da escola quando concluído o curso de 2º grau. A hipótese faz algum sentido quando, na quantidade de concluintes informada no Figura 5.2, se separa os técnicos diplomados e dos certificados de conclusão de grau. Em 1984, dos alunos concluintes, menos da metade foi diplomado técnico (47%), percentual ligeiramente inferior no ano seguinte (46%) e significativamente menor (37%) em 1986. Os dados levam a inferir que a maioria dos alunos nesse período não pretendia a diplomação de técnico; estava mais interessada na conclusão do ensino de 2º grau.

Até 1988, são criadas apenas duas escolas técnicas²³²; o número de 14 escolas técnicas permanece até 1993. Nesse ano, a quantidade de alunos matriculados já é significativamente maior: 23.305, com aumento de mais de 50%. Além das duas novas escolas, várias unidades de ensino ampliam sua oferta de vagas de modo que a quantidade de alunos matriculados chega a triplicar no período²³³.

A transferência da maioria das escolas técnicas da Secretaria Estadual da Educação para o Ceeteps é antecedida por um ato provisório: a publicação do Decreto Estadual 34.032, de 22 de outubro de 1991, que “dispõe sobre a transferência da Divisão de Supervisão e Apoio às Escolas Técnicas Estaduais da Secretaria da Educação para a Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico e dá providências correlatas” (SÃO PAULO, 1991). A transferência incluía os “bens móveis, semoventes, máquinas, equipamentos e implementos agrícolas, direitos e obrigações, cargos e funções-atividades” (artigo 1º). Comenta Borges (2002) que

não houve no referido decreto explicitação de nenhuma justificativa para o ato, no entanto o que se comentou à época foi a abertura de espaço orçamentário na Secretaria da Educação para projetos no campo do ensino fundamental e médio, bem como a ‘vocação natural’ da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico para o ensino técnico, além dos recursos orçamentários de que essa Pasta dispunha e que poderiam ser canalizados para isso (BORGES, 2002, p. 204)

A partir de 1994, pelo Decreto Estadual nº 37.735, de 27/10/1993, são transferidas para o Ceeteps, 82 escolas técnicas estaduais²³⁴ que mantinham cursos técnicos, incluídas aquelas já integradas à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. Pela importância, transcreve-se aqui o preâmbulo do Decreto, em seus *consideranda*:

Considerando a emergência de novas categorias profissionais, em virtude de uma crescente sofisticação tecnológica, impõe-se a necessidade de formação de mão-de-obra capaz não simplesmente de aplicar, mas, sobretudo, de compreender, questionar e decidir sobre a realidade tecnológica nacional;

Considerando a importância do Ensino Técnico, enquanto nível de ensino cujo papel preponderante deve ser a transmissão de meios para atuar num segmento vital, para a autonomia nacional, como é o caso da tecnologia, não devendo se restringir a mero reprodutor de um saber destinado apenas a administrar pacotes tecnológicos;

Considerando a necessidade de articulação do ensino médio com o superior, visto que a este cabe a tarefa de habilitar para a proficiência técnica

²³² Tratam-se das Etec de São Paulo, criada em 1988, e “Dr. Adail Nunes da Silva” (sediada em Taquaritinga), com atividades iniciadas em 1989.

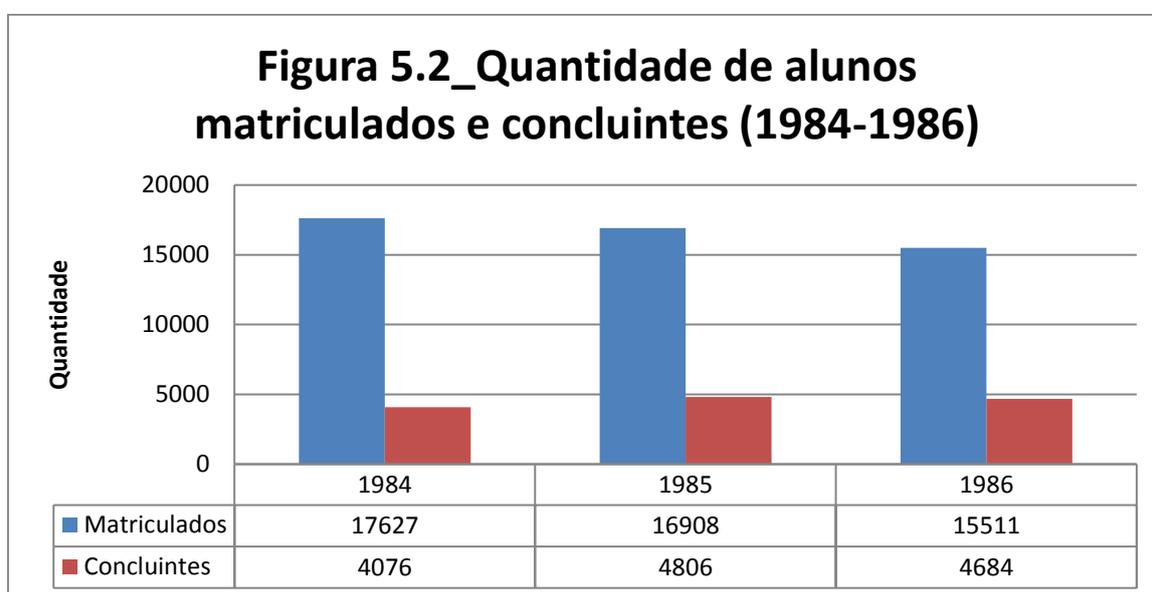
²³³ Alguns aumentos significativos na quantidade de alunos matriculados ocorreram na ETE Polivalente de Americana (61%), ETE Jorge Street – São Caetano do Sul (284%), ETE Fernando Prestes - Sorocaba (99%), ETE Vasco A. Venchiarutti – Jundiaí (200%) e na ETE João Baptista de Lima Figueiredo (275%).

²³⁴ Trinta e cinco dessas escolas técnicas eram escolas agrícolas, com ofertas exclusivas de habilitação profissional em agropecuária.

nos diversos campos de especialização, de forma a acompanhar a demanda de uma sociedade, onde se observam contínuas evoluções tecnológicas;

Considerando a importância de reunir em rede única as Escolas Técnicas Estaduais para fins de fixação de uma política de atuação com relação a esse ensino, conforme preceito constitucional (SÃO PAULO, 1993).

Pode-se afirmar que as mudanças políticas na educação profissional técnica no período 1980-2000 se restringem ao nível interno do sistema de ensino paulista, sem promover avanços quantitativos significativos na ampliação da quantidade de vagas disponíveis aos interessados. Trata-se mais propriamente de medidas de reorganização administrativa do que de um processo que envolva intencionalmente fins de democratização do acesso à educação profissional.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios anuais de 1984-1986 (Vide Documentos Institucionais do Ceeteps nas Referências deste trabalho).

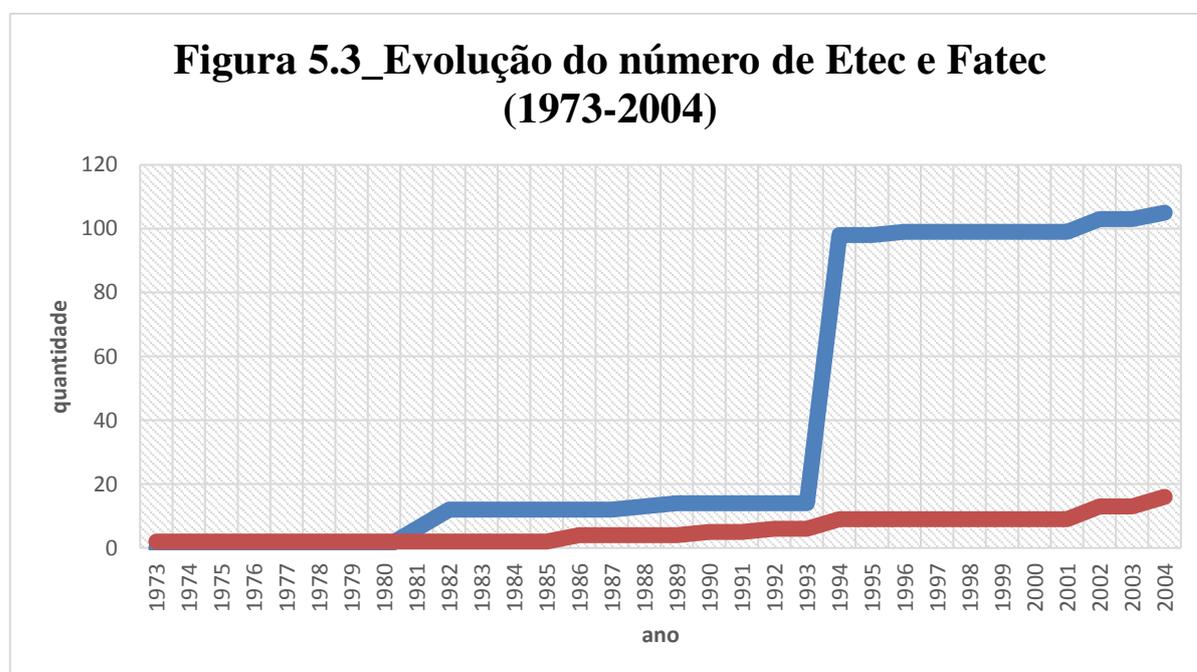
Para Garson (1996), a análise de políticas com base em critérios normativos envolve categorias como eficiência/eficácia, questões relativas a poder e controle e a distribuição e equidade. O ajuste estrutural do Estado pretendido no período implicava a redefinição das suas funções com vistas a critérios de mercado. Os critérios de eficiência e eficácia são explicitamente citados no preâmbulo do Decreto nº 18.421/1982, quando da primeira transferência de seis escolas da SEE para o Ceeteps, com declarado intuito de estender a medida às demais escolas congêneres. O processo de redistribuição administrativa indicado, inserido no processo de descentralização em andamento, a pretexto de eficiência e eficácia do sistema, caberia ser levado a efeito por uma instituição dotada de autonomia suficiente – autarquia de

regime especial – para atender a qualificação da força de trabalho emergente da lógica das novas cadeias produtivas.

Neste processo de formação da rede de escolas técnicas, nas duas últimas décadas do século passado, quando passadas das seis primeiras escolas em 1981 para as 99 escolas no ano 2000, não se pode falar efetivamente de ampliação do número de vagas oferecidas à população interessada no acesso à educação profissional de nível técnico. Salvo a criação de três²³⁵ unidades de ensino nesse período, as demais são escolas constituídas com oferta regular de educação profissional. Na realidade, ocorreu uma reestruturação administrativa, concentrando a oferta de educação profissional no Estado de São Paulo em uma instituição pública, criada com finalidade específica e dotada de autonomia, compatível com a consecução dos fins propostos.

5.3. A expansão da rede de escolas a partir do Decreto Federal 2.208/1997

O Ceeteps é criado em 1969 com duas Fatec. Até 2001, a expansão da rede de escolas técnicas se deve fundamentalmente à incorporação de unidades de ensino existentes no sistema estadual de ensino. De 1973, ano em que o Ceeteps foi constituído como entidade mantenedora, sete Fatec são instaladas até o ano 2000; nesse ano a rede de escolas técnicas é composta de 99 unidades de ensino (Figura 5.3).



Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações fornecidas pelo Gabinete da Superintendência do Ceeteps

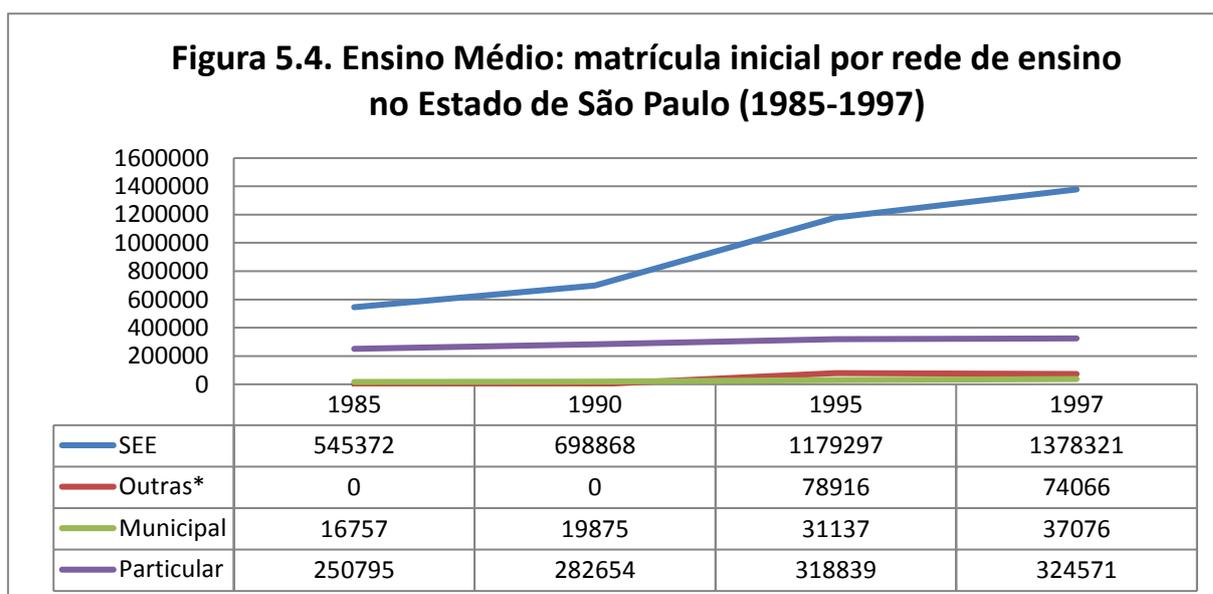
²³⁵ Além das duas mencionadas anteriormente, em 1996, inicia suas atividades a ETE Salim Sedeh, de Leme.

A expansão da rede de escolas técnicas do Ceeteps começa a partir de 2002. Este ano marca a introdução da educação profissional na agenda de políticas públicas do governo estadual. A abertura da janela política ocorre na coincidência de:

a) a ascensão do vice-governador Geraldo Alckmin ao governo do Estado em decorrência da morte do então governador Mario Covas (6 de março de 2001);

b) a implantação do Decreto Federal 2.208/1997, a partir do ano letivo de 1998.

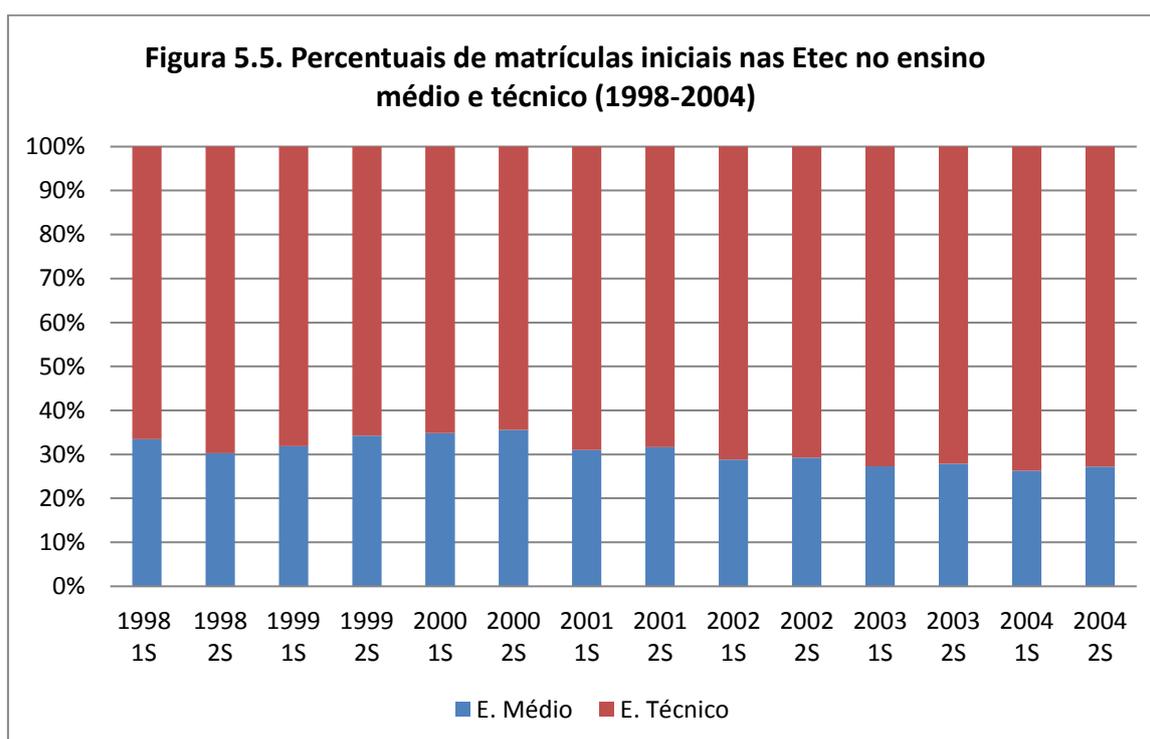
Koritiake (2008) estuda as influências externas e internas das alterações na organização administrativa, pedagógica e didático-curricular ocorridas nas escolas técnicas do Ceeteps, decorrentes da implantação do Decreto 2208/1997. O autor apresenta oito diferentes instâncias nas quais pode ser identificada a “influência de organismos internacionais e nacionais, da legislação e de sua própria trajetória como instituição mantenedora das escolas técnicas estaduais”, nas mudanças ocorridas no Ceeteps, “fruto [...] dos interesses dos setores sociais da sociedade brasileira que com elas se afirmam”: desvinculação do ensino técnico do ensino médio; modularização dos cursos; reformulação dos currículos por competências, no aprender a aprender; introdução de componentes curriculares profissionalizante no ensino médio; introdução de componentes curriculares de formação geral no ensino técnico; reformulação dos modelos convencionais de aquisição de conhecimento; sistematização de mecanismos de avaliação da qualidade de ensino; Teoria do Capital Humano e o ideário neoliberal como eixo da sua reformulação do ensino técnico e médio (KORITIAKE, 2008, p. 164-171).



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Secretaria Estadual de Educação/Coordenadoria de Informação, Monitoramento e Avaliação Educacional – CIMA (SÃO PAULO, 2014, p. 56).

* Em “Outras” constam as matrículas nas escolas estaduais mantidas e administradas pelas universidades estaduais paulistas - USP, Unesp e Unicamp - e pelo Ceeteps.

A seguir, este trabalho se concentra nas diferentes formas de oferta e suas consequências para a expansão do acesso como política pública após o referido decreto federal. No início dos anos 2000, no sistema público estadual de ensino, se processa uma clara distribuição de competências das organizações públicas estaduais quanto à implementação de políticas públicas de educação. Há uma forte indução para que o ensino fundamental fosse municipalizado mediante recursos do Fundef. A Secretaria Estadual de Educação cuidaria do ensino médio, prioritariamente, e do ensino fundamental dos municípios em que este nível de ensino não fosse municipalizado. O ensino médio na rede estadual cresce notavelmente entre 1985-1997, a ponto de quase triplicar no período (Vide Figura 5.4). Paulatinamente, a SEE extingue os cursos técnicos remanescentes na sua rede. Cabe ao Ceeteps, como autarquia, vinculado à Secretaria de Tecnologia e Desenvolvimento, e não à Secretaria da Educação, cuidar das políticas públicas de educação profissional e tecnológica.



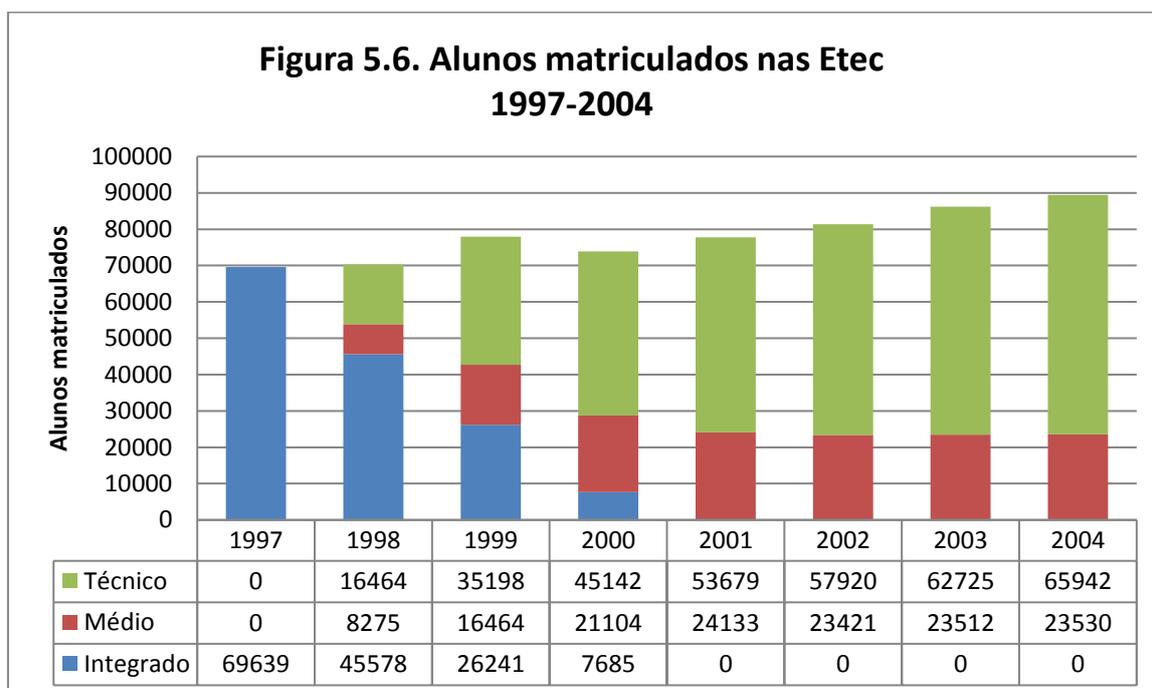
Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados quantitativos constantes em Heméritas e Maia, 2005.

Até a edição do Decreto Federal 2.208/1997, a oferta de educação profissional das Etec se concentra em cursos de ensino médio integrados ao ensino técnico²³⁶. A partir de 1998,

²³⁶ Algumas escolas técnicas ofereciam ainda alguns poucos cursos de qualificação profissional, organizados com base no artigo 27 da lei Federal 5692/1971: “Desenvolver-se-ão, ao nível de uma ou mais das quatro últimas séries do ensino de 1º grau, cursos de aprendizagem, ministrados a alunos de 14 a 18 anos, em complementação da escolarização regular e, a esse nível ou ao de 2º grau, cursos intensivos de qualificação profissional”.

se processa nas unidades de ensino uma mudança radical. O ensino médio integrado é progressivamente extinto, conforme os alunos matriculados concluem os cursos, entre 1998 e 2000, como mostra a Figura 5.6.

No Ceeteps, o ensino médio fica limitado ao máximo de 30% das vagas disponíveis, restritas ao período da manhã²³⁷. A maioria das vagas para ingresso, nos períodos vespertino e noturno, é disponibilizada para os cursos técnicos. A Figura 5.5 apresenta os percentuais de matrículas iniciais nas Etec, no ensino médio e técnico, no período 1998-2004, entre o ano inicial de implantação do Decreto Federal 2.208/1997 e o ano de edição do Decreto Federal 5.154/2004. Até o segundo semestre de 2001, cerca de 2/3 dos alunos matriculam-se no ensino técnico; a partir do primeiro semestre de 2002, o percentual de alunos do ensino técnico é sempre superior a 70%.



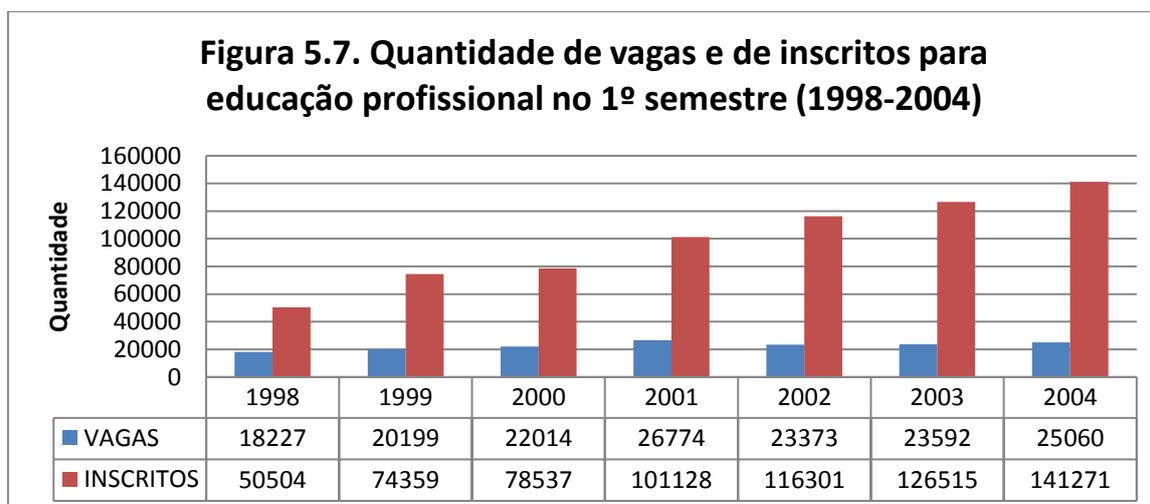
Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados quantitativos constantes em Heméritas e Maia, 2005.

O aumento da quantidade de vagas oferecidas na rede de escolas técnicas se inicia a partir da implantação do decreto e da decisão governamental de ampliar a oferta do ensino técnico em dois dos três períodos de funcionamento das unidades de ensino. A reserva de 70%

²³⁷ A expansão das matrículas de ensino médio na rede estadual não poderia prescindir da continuidade da oferta da parcela, embora pequena, de vagas no ensino médio nas escolas técnicas, especialmente em algumas localidades, no momento de universalização dessa etapa de ensino no Estado de São Paulo. Para o Ceeteps, convinha a manutenção da oferta de ensino médio como garantia de alunos para os cursos técnicos na forma concomitante, especialmente, no período de incerteza da transição para a nova organização dos cursos instaurada pelo Decreto Federal 2208/1997.

das vagas disponíveis exclusivamente a cursos técnicos, sem aumentar a quantidade de vagas por escola, não alteraria significativamente o número total de alunos matriculados. A Figura 5.6 apresenta a evolução da quantidade de alunos matriculados nos ensinos integrado, médio e técnico, no período de transição e implantação do Decreto Federal 2.208/1997.

Para compreender o período de transição e implantação do Decreto 2208/1997 será necessário recorrer a outros fatores, além da reserva da maioria das vagas para o ensino técnico: as alterações na duração e carga horária dos cursos e a introdução da modularização semestral na educação profissional. Até então, os cursos oferecidos de forma integrada, com base na Lei Federal 5692/1971, têm duração de três (período diurno)²³⁸ ou quatro anos (período noturno)²³⁹. Os cursos técnicos, estruturados em três módulos semestrais²⁴⁰, com base no Decreto Federal 2208/1997, formam alunos a cada um ano e meio, no mínimo. Além disso, a modularização dos currículos torna possível o ingresso de alunos duas vezes por ano, a cada semestre, diferentemente do modelo anterior (ou do ensino médio), cujo ingresso se dá uma vez ao ano, exclusivamente no início de cada ano letivo.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados quantitativos constantes em Heméritas e Maia, 2005.

A oferta de vagas²⁴¹ de ensino técnico nas Etec para ingresso nos primeiros semestres de cada ano, no período considerado, é ampliado em 37%, de 18.227 (no 1º semestre de 1998) para 25.060 vagas (no 1º semestre de 2004), no período, conforme indicado na Figura

²³⁸ Algumas Etec, incorporadas ou criadas até 1993, mantinham cursos técnicos em período integral. Todas as escolas integradas ao Ceeteps em 1994 e as demais, criadas a partir dessa data, desenvolviam os cursos integrados em período parcial (matutino).

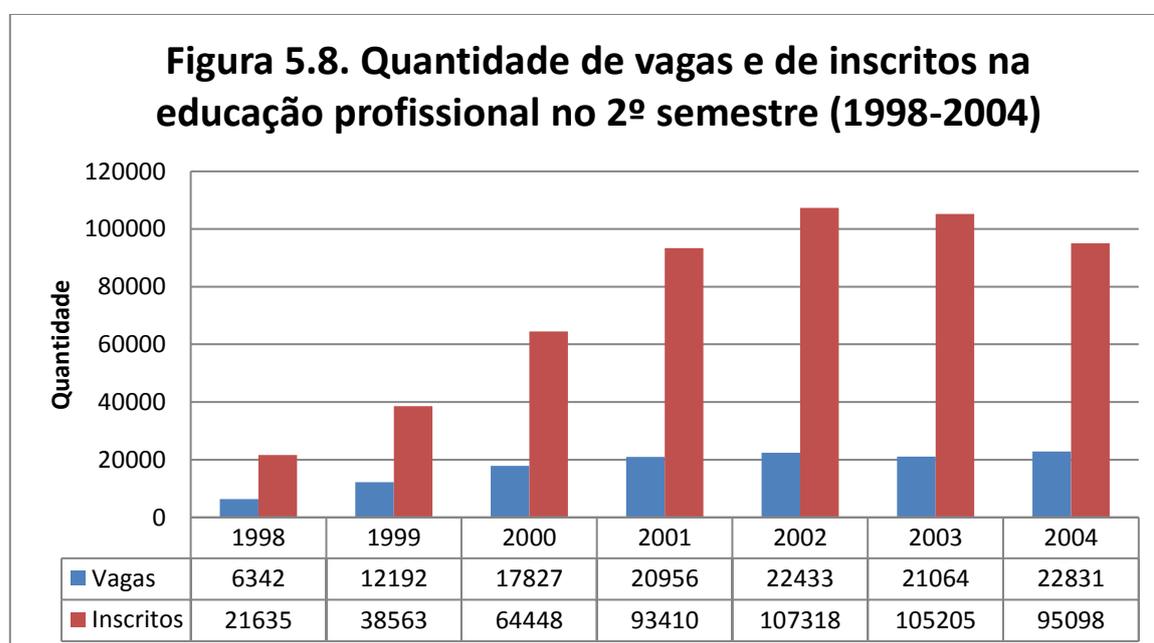
²³⁹ A duração de quatro anos dos cursos integrados no período noturno explica sua permanência até o ano 2000.

²⁴⁰ Poucos cursos foram organizados em quatro semestres, como o Técnico em Enfermagem.

²⁴¹ Nos gráficos a seguir, a quantidade de vagas indicadas são efetivamente aquelas disponibilizadas para matrículas de alunos ingressantes. Da quantidade assinalada, foram excluídas as vagas reservadas a alunos retidos ou com trancamento de matrícula.

5.7. As vagas para o ingresso no segundo semestre são quase quadruplicadas, de 6.342 (no 2º semestre de 1998) para 22.381 vagas em 2004 (Vide Figura 5.8). Nos anos de transição para a implantação do Decreto Federal 2.208/1997 (1998 a 2000), as Etec estão impedidas de aumentar a quantidade de turmas existentes na escola. A partir de 1998, as vagas disponibilizadas passam a obedecer à proporção indicada. A tendência seria, pois, de estabilização das vagas destinadas ao ensino médio e um aumento considerável de ampliação das vagas para o ensino técnico, especialmente no período de transição.

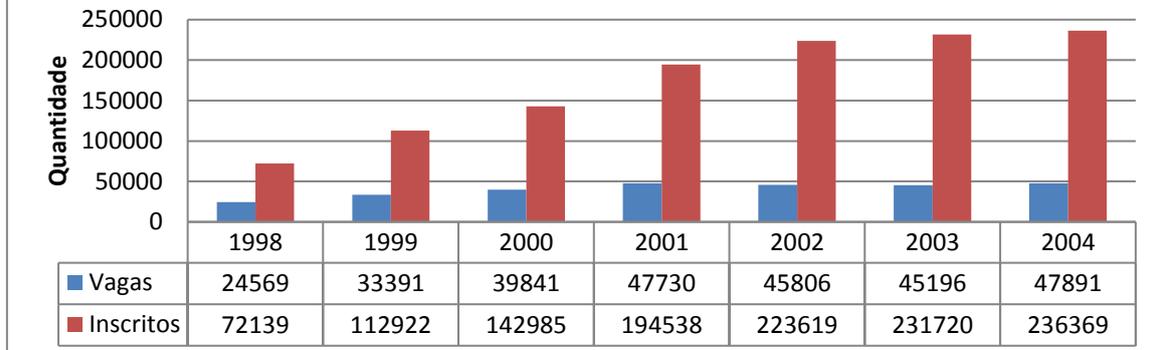
Essa tendência pode ser observada com maior clareza no aumento das vagas para ingressantes do segundo semestre de cada ano letivo, conforme Figura 5.8, a seguir.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados quantitativos constantes em Heméritas e Maia, 2005.

A consolidação dos dois gráficos anteriores revela a evolução da quantidade de vagas e de candidatos inscritos nos exames classificatórios para ingresso nos cursos regulares do Ceeteps (Vide Figura 5.9). Os dados agregados mostram que a quantidade de vagas anuais quase duplica, no período pós-transição, entre 1999 e 2004. Entretanto, é necessário ressaltar que, enquanto política pública de educação profissional, apesar de quase duplicar a oferta de vagas no período, a quantidade é suficiente para atender a demanda de menos de 25% dos cidadãos interessados. Por exemplo, em 2004, para os dois exames classificatórios, se inscrevem 236.369 candidatos na disputa de 47.891 vagas. Ou seja, $\frac{3}{4}$ dos interessados não tiveram acesso às vagas durante todo esse período e, como veremos, a exclusão continua.

Figura 5.9. Quantidade anual de vagas e de inscritos na educação profissional nas Etec (1998-2004)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados quantitativos constantes em Heméritas e Maia, 2005.

A situação excludente se estende para o ensino médio das Etec. A quantidade de vagas anuais se mantém estável, em torno de 8.000, no período 1998-2004, mas a demanda é crescente (Vide Figura 5.10).

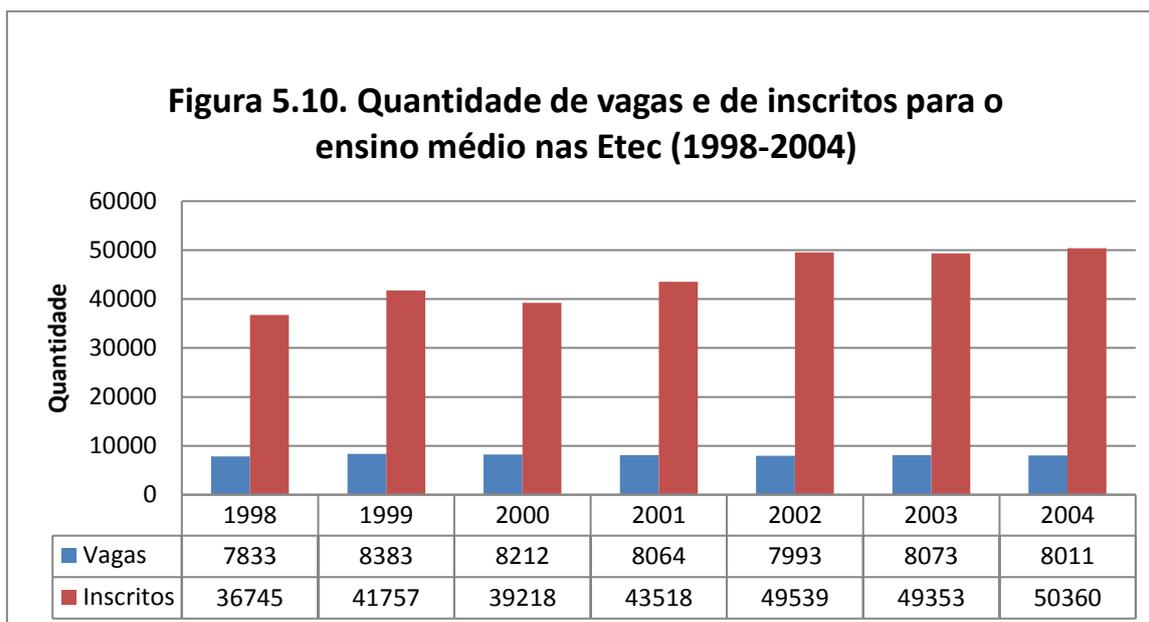
Nas Etec do Ceeteps, a parte diversificada do currículo do novo ensino médio, no início da implantação do Decreto Federal 2.208/1997, incluía uma qualificação profissional²⁴², com pretensão de justificar, de alguma maneira, a permanência da oferta dessa etapa de ensino nas Etec, concorrendo com a oferta da rede estadual vinculada à SEE. De qualquer modo, a separação dos ensinos médio e técnico²⁴³ implica para o Ceeteps a concentração da oferta segundo suas finalidades institucionais de implementar as políticas de educação profissional e tecnológica no Estado de São Paulo.

Os dados quantitativos, constantes na Figura 5.10, referem-se a 88 Etec; sete não ofertam o ensino médio em 1998 e outras quatro deixam de oferecê-lo a partir de 1999²⁴⁴.

²⁴² A oferta de qualificação profissional na parte diversificada do ensino médio estava respaldada pelo parágrafo único do artigo 4º do Decreto 2208/1997: “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”.

²⁴³ Cabe assinalar que muitas escolas técnicas públicas, estaduais e federais, usaram de subterfúgio para manter a vinculação. A obrigatoriedade da matrícula separada entre os dois cursos, não impediu que as disciplinas de um e do outro fossem aleatoriamente distribuídas no horário de aulas, em período integral. Desta forma induziram os alunos à frequência em ambos os cursos e inviabilizaram a frequência em apenas um deles.

²⁴⁴ Vide Heméritas e Maia, 2005, p. 29. Em 86 escolas, o ensino médio foi oferecido em apenas um turno, no período matutino, com duração de três anos, com pouco mais de quatro horas diárias de aula. A carga horária total do curso pouco ultrapassa a carga horária mínima obrigatória do ensino médio. Todas as escolas retomaram a oferta de ensino médio a partir de 2008.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados quantitativos constantes em Heméritas e Maia, 2005.

O número de alunos matriculados mantém-se nos mesmos patamares de 1997 (último ano de ingresso nos cursos conforme estruturados pela Lei Federal 5692/1971) até o ano de 2000. A partir desse ano, a quantidade de alunos matriculados no ensino técnico inicia uma curva ascendente - lenta no início, porém contínua - em que a escola técnica já se estrutura nos moldes determinados pelo Decreto Federal 2208/1997²⁴⁵. Em contraposição, o número de alunos do ensino médio permanece estável, com ligeira redução, durante esse período (Vide Figura 5.6). No período 2000-2004, o número total de alunos matriculados cresce 15%; no ensino técnico, o aumento é de 22,8%, acréscimo que pode ser creditado aos fatores acima apontados, ao aumento do número de unidades de ensino - quatro criadas em 2002 e duas em 2004 (Vide Figura 5.3) e ao início de oferta em classes descentralizadas.

No sistema de ensino paulista, classes descentralizadas são entendidas como “classes que funcionam fora da sede de um estabelecimento de ensino, podendo estar localizadas tanto na área de jurisdição da escola vinculadora como em área de jurisdição diferente da escola à qual estão vinculadas”. Sua instalação “somente se justifica mediante um projeto educacional destinado ao atendimento de uma demanda específica e por prazo determinado”. Portanto, são “sempre autorizadas em caráter especial, visto que seu funcionamento pressupõe um caráter provisório ou emergencial e uma demanda transitória” (Indicação CEE 8/1999, anexa à Deliberação CEE 6/1999, p. 9). A escola-sede é responsável

²⁴⁵ Pode-se considerar atípico o ano de 1999. O período de transição da implantação dos novos currículos provocou um represamento de alunos reprovados ou que desejaram concluir seus cursos ainda pela antiga matriz curricular.

pelo arquivo e registro acadêmicos, pela regularidade dos atos escolares praticados e pela expedição de documentos escolares. A própria Indicação informa que “demandas específicas para funcionamento de cursos supletivos de ensino fundamental e médio ou da educação profissional por parte de instituições públicas ou de empresas privadas, para atendimento de seus funcionários” vêm sendo atendidas “pelo Poder Público, estadual ou municipal, pelos estabelecimentos da rede particular, [...] por instituições como SENAI, SENAC, SESI, pelas escolas técnicas estaduais do Centro de Educação Tecnológica Paula Souza ou, ainda, através de parcerias ou convênios” (Indicação CEE 8/1999, anexa à Deliberação CEE 6/1999, *in* SÃO PAULO, 1999a, p.7).

Segundo o *site* da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação, à qual o Ceeteps está vinculado, as classes descentralizadas oferecem “cursos técnicos com duração de um ano e meio, nos setores industrial, agropecuário e de serviços”²⁴⁶, e “funcionam em prédios escolares com um ou mais cursos gratuitos, em parceria com prefeituras ou empresas, sob a supervisão de uma Escola Técnica próxima”. Têm por objetivos, “promover a capacitação profissional e ampliar a oferta de profissionais qualificados para o setor produtivo, estimulando a geração de emprego e renda em consonância com o desenvolvimento econômico regional”. Para implantação, é necessário que o município deva “ter mais de 10 mil habitantes e estar localizado a um raio de 50 km da Etec mais próxima”. Exige-se como contrapartida a disponibilização de um “local com pelo menos 300 m² de área construída, com condições apropriadas para abrigar uma ou duas salas de aula, laboratório de informática, biblioteca, área de convivência e área administrativa”, podendo funcionar “dentro de um imóvel de propriedade do município e/ou do Estado”. O *site* aponta ainda que as classes descentralizadas constituem “uma ferramenta ágil e flexível” para atender a demandas de educação profissional em municípios onde não há unidades de ensino do Ceeteps²⁴⁷.

O modelo de ampliação do acesso à educação profissional, mediante a instalação de classes descentralizadas, é gradualmente construído à vista das experiências efetivadas²⁴⁸.

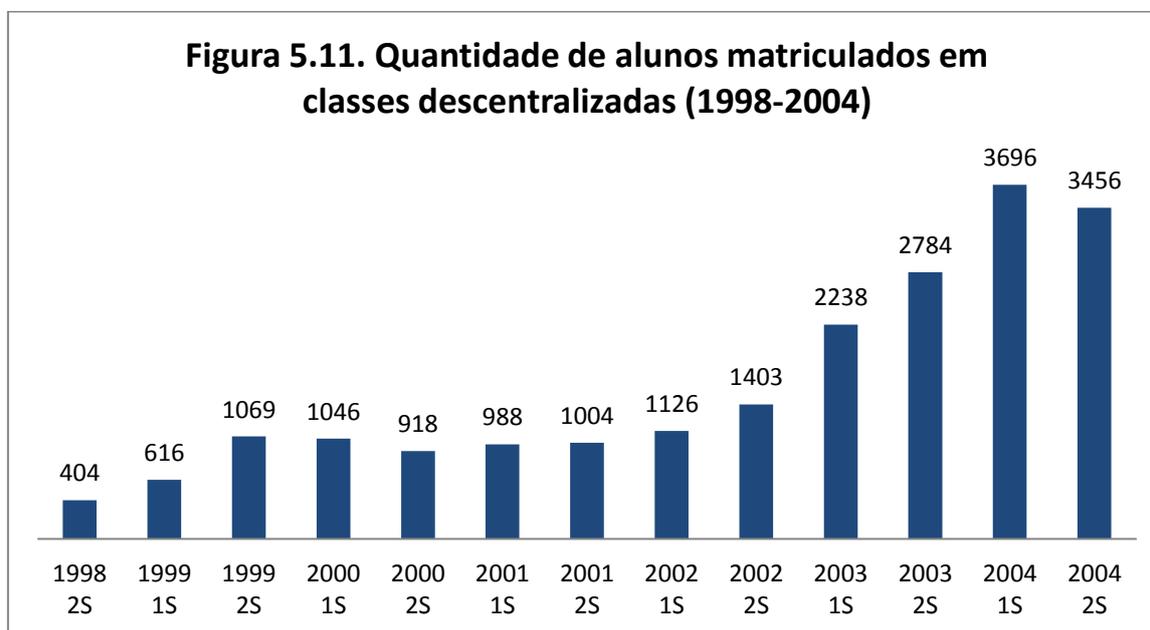
A Figura 5.11 indica a quantidade de alunos matriculados nas classes descentralizadas no período considerado. Eventuais reduções do número de alunos

²⁴⁶ As classes descentralizadas não oferecem apenas cursos técnicos, mas também de formação inicial ou continuada ou de qualificação profissional (CEETEPEPS, 2008a, p. 5).

²⁴⁷ Vide “Classes Descentralizadas” no site da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação, disponível em <http://www.desenvolvimento.sp.gov.br/classes-descentralizadas>, com acesso em 27 de novembro de 2013.

²⁴⁸ Descrição pormenorizada do processo de criação mediante classe descentralizada encontra-se no artigo “Balanço da Expansão”, 2008, publicado na Revista do Centro Paula Souza (CEETEPEPS, 2008a, p.4-5).

matriculados se devem a classes e unidades que não tiveram continuidade de oferta, devido ao atendimento da demanda específica e à expiração do prazo estipulado do convênio.

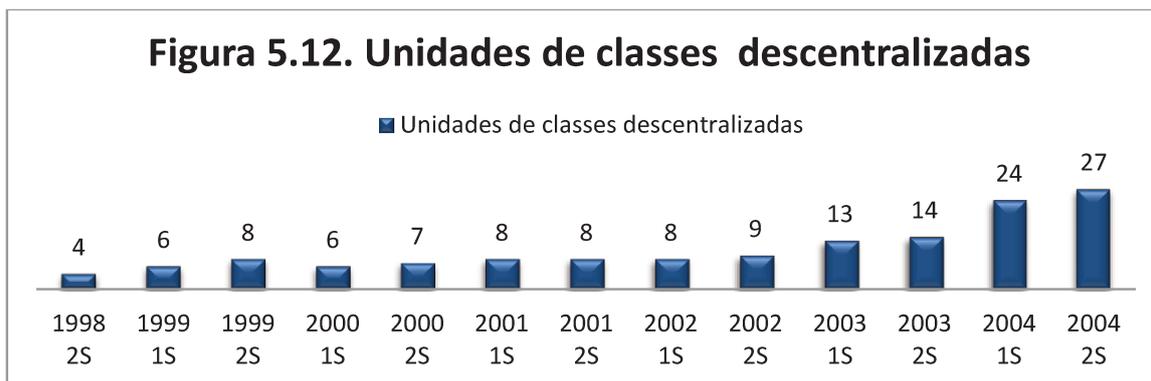


Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados quantitativos constantes em Heméritas e Maia, 2005.

As classes descentralizadas constituem um importante instrumento de ampliação para o acesso à educação profissional para comunidades distantes de escolas técnicas e para atender demandas específicas – provisórias ou permanentes - de qualificação em arranjos produtivos locais. Para as empresas – públicas ou privadas – constituem a oportunidade de qualificar sua força de trabalho e, quando o acesso é público, recrutar quadro de pessoal qualificado. Para as prefeituras municipais, representam a resposta política à inserção na agenda municipal do problema da qualificação da força de trabalho no município. No pacto federativo brasileiro, expressa o arranjo político de cooperação entre entes subnacionais, à vista das restrições de competências administrativas, impostas constitucionalmente.

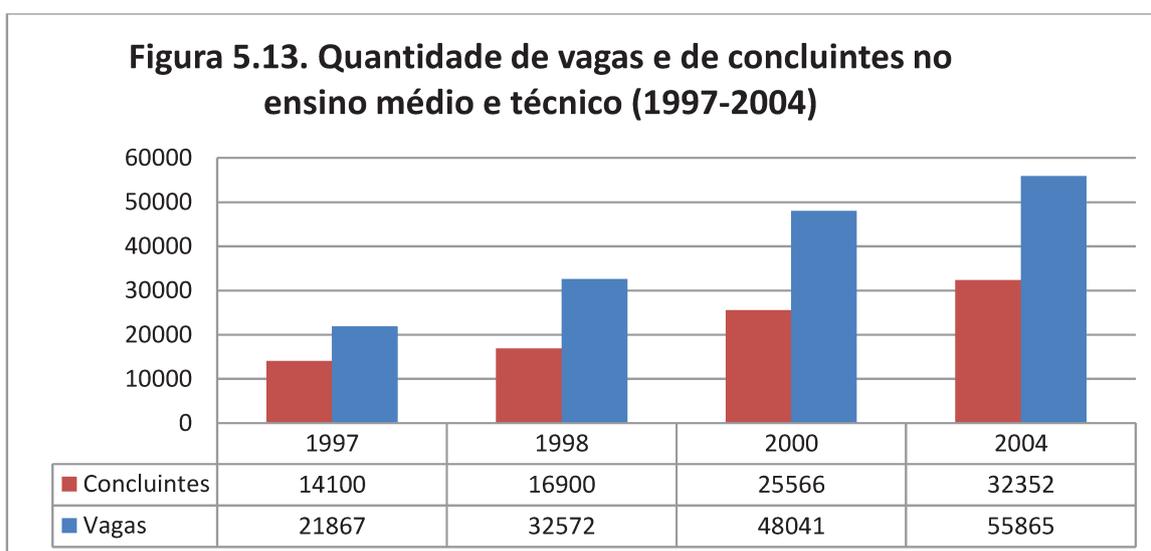
Se a demanda justifica a continuidade da oferta, o passo seguinte será a proposta de criação de uma nova Etec. Algumas dessas classes descentralizadas tornaram-se escolas técnicas²⁴⁹. A Figura 5.12 indica o aumento de classes descentralizadas no período entre 1998 e 2004.

²⁴⁹ No período considerado, tornaram-se Etec as classes descentralizadas instaladas nos municípios de Diadema, Mauá, Tupã, Itararé, Lins, Araçatuba, Santa Rosa do Viterbo, São José dos Campos, Taubaté, Itapira, Praia Grande, São Vicente e Santa Bárbara D'Oeste. Outras classes foram encerradas após o término do prazo do convênio: Guariba, Brotas, Morro Agudo, Lorena, Tupi Paulista, São Miguel Arcanjo, Pindorama, Santa Cruz das Palmeiras, Caconde, Macatuba, Serrana, Cravinhos, Bernardino de Campos, Santo Antonio da Posse.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados quantitativos constantes em Heméritas e Maia, 2005.

No período entre 1998 e 2004, as ações destinadas a aumentar o atendimento pela ampliação de vagas e quantidade de alunos matriculados (a criação de seis novas escolas técnicas e a oferta de cursos em classes descentralizadas) conseguem explicar parcialmente o aumento de alunos matriculados (de 69.639 para 86.472, de 24%). Quando se agrega essas ações à mudança de estrutura dos cursos (carga horária e a duração) e à modularização do currículo, emergem outros dados quantitativos do atendimento.



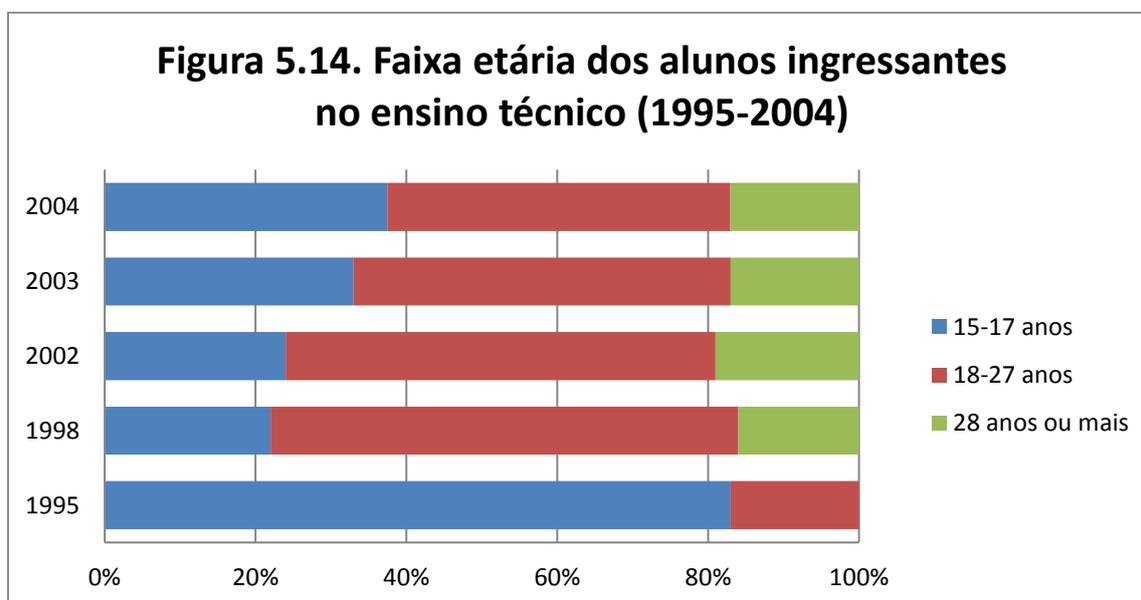
Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados quantitativos constantes em Heméritas e Maia, 2005.

Uma comparação simples entre as quantidades anuais de ingressantes e de concluintes demonstra atendimento significativamente maior:

1. Vagas anuais: Em 1997 são disponibilizadas 21.867 vagas para o ensino técnico integrado ao médio. No ano letivo de 2004, há 7.974 para o ensino médio e 47.891 na educação profissional, totalizando 55.865 vagas. O aumento do atendimento de vagas anuais é de 155% no período.

2. Concluintes: Em 1997, 14.100 alunos concluem o curso técnico integrado ao médio. Em 2004, há 32.352 concluintes, dos quais 6.503 no ensino médio e 25.849 no ensino técnico. O percentual de aumento do número de concluintes entre esses anos aumenta 129%. A Figura 5.13 permite verificar a expansão das vagas e de concluintes entre 1997 e 2004²⁵⁰.

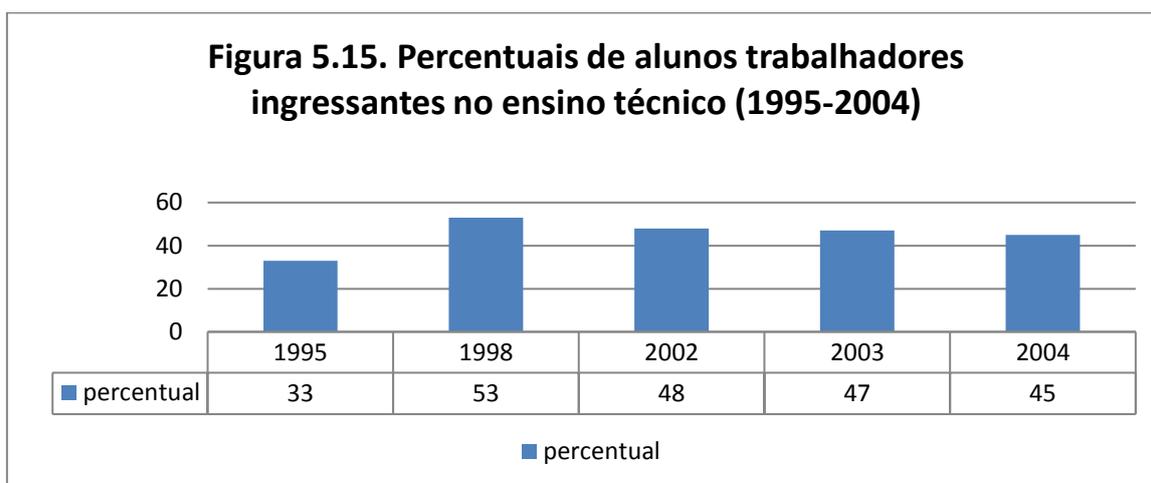
A implementação das modalidades concomitante e subsequente e a modularização dos currículos provavelmente atendem a demandas de segmentos significativos da população, eventualmente privados do acesso ou oportunidade de buscar a educação profissional nos cursos integrados. As pessoas com idade superior àquela considerada adequada para o ensino médio regular se encontravam impossibilitadas de obter formação profissional, porque a única alternativa existente são os cursos técnicos integrados ao ensino médio, seriados e por disciplina. A educação profissional se encontra, então, restrita aos egressos do ensino fundamental, ou seja, aos alunos na faixa etária dos 15 anos. A ampliação da oferta nas formas concomitante e subsequente possibilita o acesso aos matriculados e egressos do ensino médio; aqueles por não disporem da possibilidade de frequentar um curso integrado ou não disporem dessa alternativa nas escolas em que cursam o ensino médio; estes porque não puderam frequentar o curso técnico quando cursaram o ensino médio ou agora sentem essa necessidade para ingresso, alteração, manutenção ou ascensão profissional.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados quantitativos constantes em Heméritas e Maia, 2005.

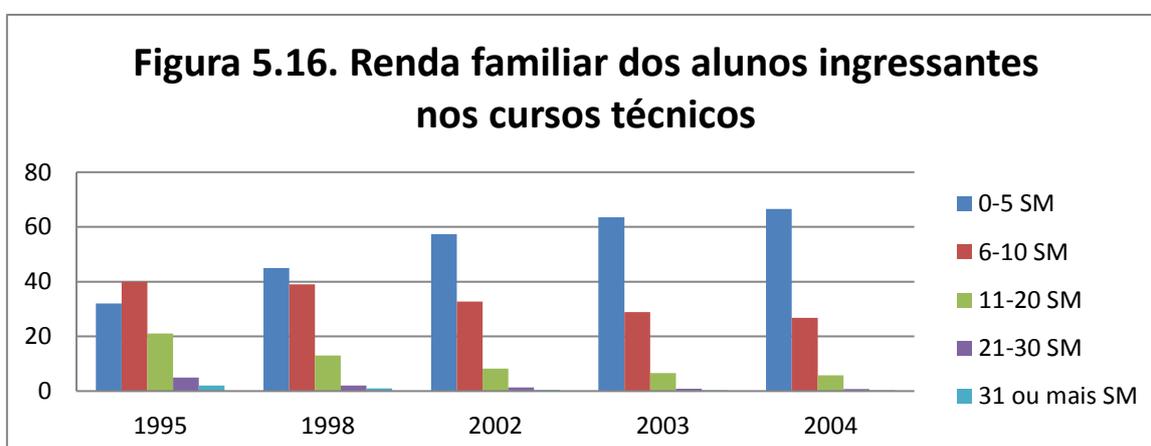
²⁵⁰ No ano de 1997, ingressaram as últimas turmas no curso integrado, na estruturado dada pela Lei Federal 5692/1971. No primeiro ano da organização de matrículas separadas, para o ensino médio havia 8003 vagas e para o ensino técnico, 24.567 vagas, superior à quantidade total do ano anterior. 2000 foi último ano com concluintes do ensino integrado em extinção, do qual se previra cerca de 7.000 concluintes.

O perfil do aluno que frequenta as escolas técnicas do Ceeteps se altera no período considerado. A Figura 5.14 compara a faixa etária dos alunos ingressantes em 1995 (ensino de 2º grau profissionalizante ou integrado) com a dos ingressantes a partir de 1998, quando o curso integrado foi extinto. Em 1995, os ingressantes com até 17 anos representam 83% dos alunos. A partir de 1998, preponderam os ingressantes com idade entre 18 e 27 anos. Passa a atender também, sem solução de continuidade, a alunos maiores de 28 anos (16%, em média) que não estão representados até esse ano.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados quantitativos constantes em Heméritas e Maia, 2005.

O percentual de trabalhadores na educação profissional também aumenta no período, quando se verifica os percentuais na Figura 5.15. Em 1995, apenas 1/3 dos candidatos aprovados no exame de ingresso trabalham, quando comparado aos 53% em 1998. Provavelmente, até 1998, no ensino profissionalizante de 2º grau, os alunos trabalhadores tiveram acesso apenas aos cursos noturnos. O gráfico mostra também que a renda dos ingressantes diminuiu sensivelmente no período.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados quantitativos constantes em Heméritas e Maia, 2005.

Outra alteração significativa no perfil dos alunos matriculados na educação profissional ocorreu na renda familiar, como mostra a Figura 5.16, abaixo. Enquanto a escola técnica atende majoritariamente (68%) alunos com renda familiar acima de seis salários mínimos em 1995, dez anos depois, a maioria (67%) das famílias dos alunos possuem renda familiar de até cinco salários mínimos.

5.4. A ampliação da rede de escolas técnicas a partir de 2005.

O Decreto Federal 5154/2004 provocou reações contrárias de atores diferentes no Ceeteps, sobre as mesmas questões. De sua parte, a Administração Central entende que o novo decreto federal não altera a estrutura e organização da sua rede de escolas técnicas. Os currículos dos cursos poderiam continuar a ser organizados com base na noção de competência profissional – e continuam a sê-lo; a organização curricular poderia permanecer estruturada por módulos com saídas intermediárias – e permanece, sem qualquer modificação prescrita na concepção didático-pedagógica – e a categoria competência persiste centralizando o processo de ensino-aprendizagem. Aliás, a novidade da integração do ensino médio com o ensino técnico é saudada e bem-vinda como mais uma possibilidade de organização curricular de que dispõe a Instituição; entretanto a oferta da forma integrada começa muito timidamente. Enfim, o novo decreto não provoca alteração na rede de escolas ou, em síntese, configura uma mudança sem diferença.

De outra parte, o Sindicato dos Trabalhadores do Centro Paula Souza - Sinteps assinala a incoerência de “mudanças significativas no ensino oferecido pelo Ceeteps a partir do Decreto 5154/2004. Na verdade, o Decreto veio ao encontro das mudanças já implantadas no Ensino Técnico e das pretendidas pela Instituição para o Ensino Tecnológico” (SANTOS FILHO; SANTOS FILHO; LIMA, 2008, p. 142). Os autores asseveram que o novo decreto repete as mesmas falhas do decreto anterior ao permitir a modularização (permitindo expandi-la para os cursos de tecnologia) e as certificações intermediárias. Critica a nova nomenclatura “educação profissional e tecnológica” por agravar o caráter discriminatório imposto às unidades de ensino profissional desde o Brasil Colônia. Os representantes do sindicato discordam da manutenção dos programas especiais para a formação de docentes tanto para os cursos técnicos como para os de tecnologia, defendendo a formação em nível de pós-graduação. O sindicato reivindica a gestão democrática mediante a constituição de conselhos com participação de todos os segmentos, consoante ao estabelecido na LDB, e a eleição dos dirigentes pela comunidade escolar. Os autores reclamam de que o Decreto Federal 5154/2004 não deixa clara a proposta

de financiamento para a educação profissional e tecnológica. A LDB, ao situar a educação profissional em capítulo próprio, separado da educação básica e da educação superior, “desobriga seu financiamento público. Valendo-se desta desobrigação, o governo FHC estabeleceu que a expansão da rede ocorreria apenas através de parcerias” (SANTOS FILHO; SANTOS FILHO; LIMA, 2008, p. 146). Em documentos mais recentes, o Sinteps reitera que a volta do ensino integrado às escolas do Ceeteps constitui um avanço, mas é necessário que sua implantação venha acompanhada de ações que garantam solução para alguns problemas centrais, como financiamento, quadro próprio de profissionais da educação e de professores efetivos, formação inicial e continuada dos profissionais, infraestrutura física adequada, entre outros.

Em pesquisa recente, Santana (2016) busca “compreender as representações sociais circulantes entre professores que vivenciaram o processo de implantação do Decreto nº5.154/04 e da Lei 11.741/08, em uma Escola Técnica Estadual” do Ceeteps, localizada na Zona Leste da cidade de São Paulo (SANTANA, 2016, p.9). A autora conclui que

as políticas de Estado não favorecem a execução do ensino integrado e colaboram para criar tensões no campo educacional. Apesar de a proposta do ETIM existir há mais de uma década e afetar diretamente a prática profissional dos docentes, os professores que estão cotidianamente na escola não construíram um conhecimento acerca no ensino integrado (SANTANA, 2016, p. 81-82).

A Administração Central do Ceeteps encontra-se frente ao dilema: manter o ensino médio regular nas Etec ou migrá-lo para a forma integrada com o ensino técnico. Sua missão institucional é a oferta de educação profissional nas suas diferentes formas; na repartição das competências administrativas dos órgãos estaduais de educação cabe à Secretaria Estadual de Educação a oferta pública de ensino médio regular. Substituir o ensino médio regular pelo integrado implica reduzir a quantidade de vagas e alunos; o aumento do número de vagas, de alunos matriculados e de concluintes constitui a vitrine dos planos de expansão. Adicionalmente, importa aumento do custo/aluno, pelo fim do período parcial do ensino médio regular e pela introdução do curso integrado em período integral.

Os documentos do Sinteps e a pesquisa de Santana (2016) apontam alguns problemas para a efetiva implantação da forma integrada do ensino médio com a educação profissional técnica. Complementarmente, ressalte-se que a oferta da forma integrada, na proposta do Decreto Federal 5154/2004, depende de mudanças significativas nas atuais organizações curriculares dos cursos, para superar a excessiva segmentação e desarticulação entre as disciplinas e o desconhecimento da concepção de integração pelos docentes e gestores, o provimento de condições adequadas de aprendizagem dos alunos, em que se inclui a

alimentação e os lugares de convívio escolar, entre outros. A estas poder-se-á acrescentar a necessidade de mudança de concepção e de princípios na construção dos currículos, assumidos nas Diretrizes Curriculares para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio (Resolução CNE/CEB 6/2012 e Parecer CNE/CEB nº 11/2012).

A partir de 2005, acelera-se o ritmo de crescimento da oferta de educação profissional, mediante várias ações: ampliação da capacidade instalada e criação de novas unidades de ensino; intensificação da oferta em classes descentralizadas, oferta de cursos técnicos na modalidade de educação a distância²⁵¹. Embora o Decreto Federal 5.154/2004 retomasse a possibilidade de oferta do ensino técnico integrado ao ensino médio a partir do ano letivo de 2005, a primeira experiência de ensino integrado é retomada apenas em 2010, com a habilitação profissional de Mecatrônica integrada ao ensino médio. Após 2005, as formas de oferta dos cursos permanecem idênticas àquela disponível anteriormente, isto é, de ensino técnico nas formas concomitante e subsequente e de ensino médio, separadamente, com matrículas distintas.

A ampliação da capacidade de atendimento das unidades de ensino existentes constitui instrumento para o aumento das vagas disponíveis, incluída a oferta de ensino médio em Etec que não o ofereciam: “todas as escolas estão otimizando sua capacidade instalada, o que representa 30% da meta estabelecida de criar 100 mil novas matrículas em Etec” (Aguinaldo S. Garcez, *apud* Revista do Centro Paula Souza, *in* CEETEPS, 2008a, p. 5).

A criação de novas unidades começa no Governo Alckmin (6/3/2001 a 31/3/2006), se prolonga no Governo Cláudio Lembo (31/3/2006 a 1/1/2007)²⁵² e se intensifica no Governo Serra (1/1/2007 a 2/4/2010). Em oito anos, de 2005 a 2012, quase duplica o número de escolas técnicas; a quantidade de Fatec triplica (Vide Figura 5.17).

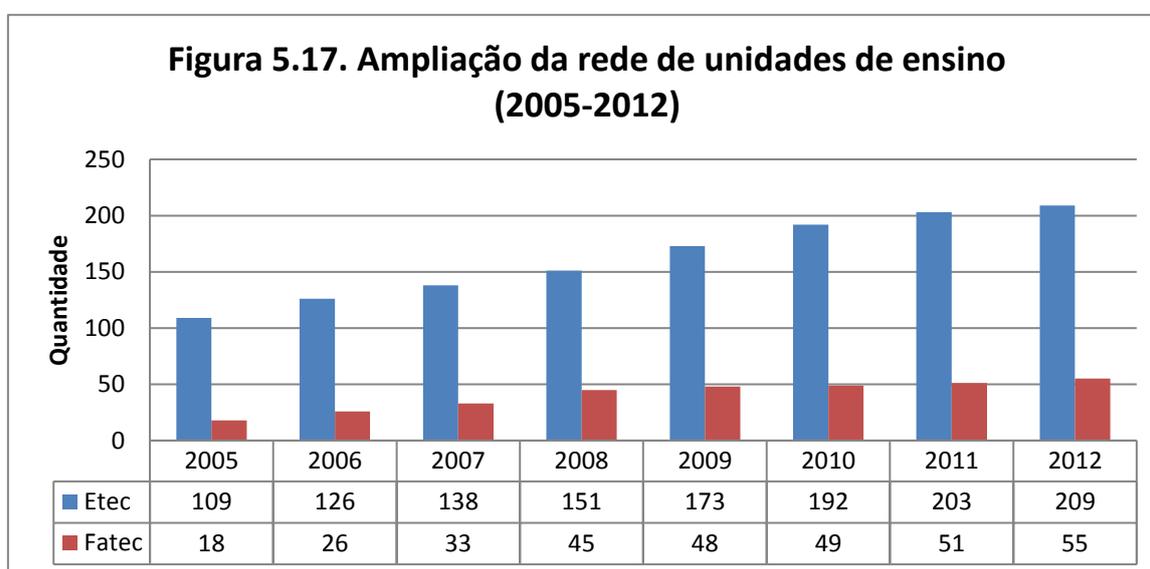
A expansão maior ocorre no Governo José Serra (1/1/2007 a 2/4/2010). Seu programa de governo, divulgado em 2006, apresenta a política de expansão da educação profissional pública no Estado. Dentre suas “Propostas de Destaque”, consta, sob a rubrica de “Ensino Técnico” [sic], a intenção de “dobrar o número de Faculdades de Tecnologia – Fatec e criar novas escolas Técnicas – ETEs na rede estadual Paula Souza”. A expansão da rede de unidades de ensino do Ceeteps constitui uma “ótima forma de ampliar o acesso e a abrangência do ensino superior público e gratuito no estado de São Paulo, preparando técnicos e tecnólogos

²⁵¹ Segundo a Revista do Centro Paula Souza, foram selecionadas “duas estratégias: otimização da capacidade instalada (recurso aplicado para o Ensino Técnico) e implantação de novas unidades. Para a primeira, contataram-se as Etec para verificar salas e laboratórios disponíveis. Além disso, parcerias com prefeituras e secretarias de Estado foram essenciais para ampliar o número de Etec e Fatec no território paulista” (CEETEPS, 2010, p. 5).

²⁵² No ano de 2006, 15 novas Etec e 8 novas Fatec foram criadas.

de alto nível para setores em expansão no mercado de trabalho”. Justifica-se a opção porque as “Fatec e ETEs fornecem cursos de qualidade com custo por aluno bem menor do que as universidades tradicionais” e, desta maneira, “dão oportunidade a estudantes de menor renda, para quem é difícil fazer cursos de 4 ou 5 anos de duração – nas Fatec a duração dos cursos pode ser de 3 anos e nas ETEs de 3 semestres” (SERRA, 2006, p. 9).

No Plano Plurianual 2008/2011 (PPA), o Ceeteps é apresentado como alternativa às universidades para o “destino possível e desejável aos egressos do ensino médio” (SÃO PAULO, 2008b, p. 96)²⁵³. O PPA vincula a expansão do Ceeteps às políticas públicas destinadas a “agir direta e indiretamente para elevar a competitividade da produção paulista”, dentre as quais atribui importância às “políticas relacionadas ao aumento do número de faculdades de tecnologia e escolas técnicas de alto nível, ao ensino de pós-graduação, à pesquisa científica e tecnológica, à oferta de serviços tecnológicos e à difusão de inovações”. Para o Ceeteps, o PPA projeta que “o número de Faculdades de Tecnologia (Fatec) será dobrado em relação a 2006, chegando a 52 unidades e ampliando em 171% o número de vagas. Não ficará atrás a expansão do ensino técnico, devendo as 76.946 matrículas atuais pularem para mais de 175 mil em 2011” (CEETEPS, 2008a, p.5), desta forma estabelecendo as metas quantitativas para a educação profissional e tecnológica do plano de governo de José Serra.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados disponíveis no Banco de Dados da Unidade de Ensino Médio e Técnico do Ceeteps

A Figura 5.17 mostra o aumento de unidades de ensino do Ceeteps no período 2005-2012. Nas escolas técnicas, muitas delas decorrem da transformação de classe descentralizada

²⁵³ Ao propor essa alternativa o PPA retoma o discurso de criação do Ceeteps, três décadas atrás.

em Etec. O modelo de expansão se mantém mediante parcerias, especialmente com prefeituras municipais, delineado no PPA 2008/2011 (SÃO PAULO, 2008b, p. 96-97)²⁵⁴.

O plano prevê a expansão das vagas por “todo o Estado de São Paulo, mas será mais concentrada nas regiões metropolitana de São Paulo, de Campinas e na Baixada Santista, por conta das necessidades específicas desses locais”. Em outras palavras, o aumento das vagas deve “contemplar o maior número possível de Regiões Administrativas”. Na Região Metropolitana de São Paulo, a “prioridade de vagas será para os bairros mais carentes e com alta densidade populacional, onde o índice de desemprego é maior”. Para a escolha dos cursos a serem oferecidos, seriam levados em conta critérios relacionados a “contextos sociais”, tais como: “índice populacional, vocação regional, percentual de jovens de 18 a 24 anos, percentual de empresas em função das áreas econômicas, oferta de cursos geograficamente próximos, possibilidade de aproveitamento de prédios e terrenos disponíveis” (CEETEPS, 2007, p. 5).

O plano de expansão oferece oportunidade para explicitar o ciclo de políticas no processo de ampliação da oferta de educação profissional do Estado de São Paulo, na dinâmica das relações intergovernamentais do pacto federativo e nos pactos funcionais e distributivos na ação do Estado, mencionados por Oszlak (2011). O pacto funcional equaciona nesta análise a confluência das várias agendas públicas das instâncias federativas.

O plano de expansão é posto pelo Governo Estadual com objetivos de inclusão social, geração de empregos e desenvolvimento econômico do Estado. Enquanto instância federativa, elege a educação profissional como instrumento para equacionar alguns problemas identificados, como a inclusão social de uma população mais pobre, fornecendo-lhe alternativas para sua sobrevivência material e de acesso ao emprego e inserindo-a no mercado de trabalho. As políticas públicas de combate à pobreza e de geração de emprego e renda se conformam, neste contexto, entre outras possíveis, em política pública de educação profissional para o Estado de São Paulo. Essas políticas favorecem o desenvolvimento econômico do Estado enquanto permitem inserir no mercado de trabalho um contingente da população mais qualificado e além de induzir a atração de investimentos produtivos e empresas. A força de trabalho se beneficia por oportunizar-se de melhor renda; de outro ângulo, as empresas são

²⁵⁴ O modelo de parcerias com prefeituras e empresas, para oferta de educação profissional, foi iniciado ainda em 1998. No programa de governo, Serra reforça a continuidade da estratégia: “A implantação de unidades deve se dar em parceria com prefeituras e empresas. Os municípios serão responsáveis por garantir prédio adequado para implantação de novas unidades. As propostas de cursos devem ser realizadas em parceria com o setor produtivo que poderá firmar também com o Centro Paula Souza convênios para oferta de estágios aos técnicos e tecnólogos das novas unidades” (SERRA, 2006, p. 9).

patrocinadas por potencial aumento de produtividade devido a melhor qualificação da sua força de trabalho, na busca de melhores resultados no processo de concorrência capitalista.

Na esfera federativa municipal, o problema é identificado empiricamente. O diagnóstico, na visão dos prefeitos municipais sobre o mercado de trabalho local, no período 2005-2007, era favorável, especialmente pelo desempenho da construção civil e pelo crescimento do emprego na administração pública, indústria e comércio, acompanhado em muitos municípios também pelo artesanato, turismo e transportes. A percepção dos prefeitos quanto à agropecuária era pessimista; nesta área a mecanização agrícola produzia sensível redução no nível de emprego e provocava migração da zona rural para a periferia das áreas urbanas, em geral, de uma força de trabalho com pouca qualificação. Para eles, ainda, a intensa introdução do uso da informática no comércio e nos serviços e a automação industrial estão associadas à redução de postos de trabalho formais e um aumento das atividades informais. Portanto, as vantagens da modernização tecnológica convivem com alguns potenciais efeitos negativos sobre o mercado de trabalho. Os dirigentes apontam a carência de profissionais qualificados para enfrentar as mudanças no perfil do mercado de trabalho em seus municípios (SÃO PAULO, 2008c).

Na esfera estadual, desde meados dos anos 1990, a educação básica fora universalizada pelo atendimento público. Em muitos municípios paulistas, à responsabilidade de oferta da educação infantil, foi agregada a oferta do ensino fundamental, processo induzido pelo financiamento educacional mediante fundos contábeis, como o Fundeb e o Fundef. As parcerias dos governos municipais com o Governo Estadual se consolidam em experiências na área educacional - como a municipalização do ensino fundamental e a própria ação educativa da rede de escolas do Ceeteps e de outras instituições educativas estaduais, em ampliação – e em outras políticas públicas de saúde, habitação, transporte etc.. Os municípios paulistas mantinham considerável e significativa oferta de cursos de qualificação profissional, muitos deles de iniciativa e financiamento municipal (SÃO PAULO, 2008c, p. 36-37). Importa destacar que a ação municipal na educação profissional técnica de nível médio está tolhida por imperativos constitucionais, condicionada à priorização da universalização da educação infantil e do ensino fundamental e à aplicação de recursos acima dos percentuais mínimos legalmente vinculados.

Para a formulação da política, o Governo estadual promove vários levantamentos e estudos, coordenados pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - Seade, valendo-se deles para o desenho da política a ser implementada. A publicação “Tendências do Emprego e Características das Ocupações no Estado de São Paulo 2003-2009” (SÃO PAULO, 2010a)

apresenta análises e dados sobre a economia paulista, conjuntura do mercado de trabalho e da dinâmica das ocupações para as regiões administrativas do Estado, associado ao nível de escolarização requerido para as ocupações. A importância dos dados é justificada pela necessidade de estabelecer planejamento consistente para a definição da demanda dos cursos de qualificação profissional, compatível com o ritmo de crescimento e o perfil da força de trabalho, as características da base produtiva regional, os investimentos previstos, a estrutura do mercado de trabalho e a dinâmica conjuntural do emprego e das ocupações na região e nos municípios. Afinal, tais cursos precisam estar ajustados ao perfil da mão de obra disponível e à sua potencial absorção pela economia local e regional.

Outra publicação do Seade, “Ocupações de Referência para o Programa Estadual de Qualificação” (SÃO PAULO, 2010b), apresenta as principais ocupações, consideradas mais dinâmicas, maior expansão de vagas, maior quantidade de empregados, mais procuradas entre interessados nos cadastros de emprego oficiais como o “Emprega SP” e aquelas com maior oferta de vagas nos mesmos cadastros.

A terceira publicação, “Diagnóstico da Pesquisa Municipal de Trabalho e Qualificação” (SÃO PAULO, 2010c), apresenta as políticas de trabalho e qualificação profissional para o total dos municípios paulistas, acompanhada de análises específicas para cada uma das regiões administrativas. O estudo descreve, em cada município paulista, os modelos de gestão e as atividades dos sistemas públicos de emprego, trabalho e renda e inclui informações sobre os serviços de atendimento aos trabalhadores e empresas, os cursos de qualificação profissional promovidos pelas prefeituras, as ações municipais para geração de emprego, trabalho e renda, as ações de atração de investimentos. Corrobora a visão dos dirigentes municipais de que “parte das necessidades não atendidas [de qualificação profissional] certamente decorre de desequilíbrios impostos pela introdução constante de novas tecnologias e formas de gestão do trabalho” e acrescenta que outra parte significativa “resulta de desajustes da capacidade de oferta de qualificação que se encontra informada pela situação do passado e, em muito menor medida, em função das tendências presentes e perspectivas futuras de crescimento de atividades e setores da economia” (SÃO PAULO, 2010c, p. 18). O estudo invoca o regime colaborativo entre os entes federados e estende ao mercado parte das responsabilidades da oferta ao afirmar que o atendimento da demanda de qualificação profissional requer a constituição de uma rede de

ações integradas dos governos federal, estadual e municipais, das empresas privadas, das instituições de capacitação e das organizações da sociedade civil, tanto na constituição de uma base física para atendimento de seus usuários, quanto da participação institucional e democrática que assegure o interesse

público na elaboração e execução das políticas e ações voltadas para o mercado de trabalho (SÃO PAULO, 2010c, p.9).

Acrescente-se o “Diagnóstico para o Programa Estadual de Qualificação Profissional” (SÃO PAULO, 2008c), que promoveu amplo levantamento do mercado de trabalho, com foco no “problema do desemprego nos 645 municípios”, com a finalidade de “descobrir quais profissionais estão sendo solicitados pelas empresas e qualificar os trabalhadores para que possam ocupar essas funções”, como etapa do Programa de Qualificação Profissional (SÃO PAULO, 2008c, p. 5).

Para apresentar a conformação da agenda e a formulação da política no âmbito do Ceeteps nos valem os de Informação da Assessoria Técnica do Gabinete da Superintendência do Ceeteps que justifica a criação de novas Etec no período (CEETEPEPS, 2014b). Inicialmente, a Informação esclarece que a implantação de novas unidades de ensino depende de “estudos regionais de demanda por formação profissional” e de “análise da oferta de cursos já existentes na região, de forma a evitar duplicidade de ação e ociosidade de instalações”.

Os critérios estabelecidos para a criação de novas Etec são reproduzidos do Plano de Expansão:

- a. implantação em municípios com população acima de 40 000 habitantes;
- b. identificação e análise do “direcionamento econômico regional” ou sua “vocaçãõ regional” e identificação de empresas em cada área econômica para a escolha dos cursos a serem oferecidos;
- c. disseminar a rede pública de Etec em todas regiões administrativas e priorizar a implantação em regiões administrativas com bairros econômica e socialmente carentes e com alta densidade demográfica (CEETEPEPS, 2014b, p. 2).

O desenho da implantação contém vários elementos que visam potencializar a redução de custos e que direcionam para ações colaborativas, na possível convergência das agendas federativas. A formulação da implantação prevê a possibilidade de aproveitamento de prédios, terrenos e instalações existentes e disponíveis, muitos deles prédios públicos municipais, sinalizando a repartição das responsabilidades com as prefeituras municipais. O propósito de se evitar duplicidade de oferta, de alguma maneira, pode ser resolvido por algumas iniciativas como o Fórum de Educação Profissional do Estado de São Paulo e o convênio com o Senai, que resultou a publicação “Mapeamento da Educação Profissional no Estado de São Paulo” (CENTRO PAULA SOUZA, 2006), anteriormente citados. Outra alternativa constitui a transformação de classes descentralizadas em Etec, condicionada às condições econômicas e de demanda regional para os cursos. Os convênios e parcerias atribuem às prefeituras

municipais parcelas do financiamento das classes descentralizadas, como cessão de prédios e instalações, pagamento de serviços de limpeza e vigilância e de outras despesas de custeio. Ao favorecimento dessas condições de financiamento, seja para a permanência como classe descentralizada, seja para a instalação de Etec, se acrescenta o requisito de demanda para os cursos, com fulcro voltado para o atendimento de necessidades de qualificação do mercado de trabalho.

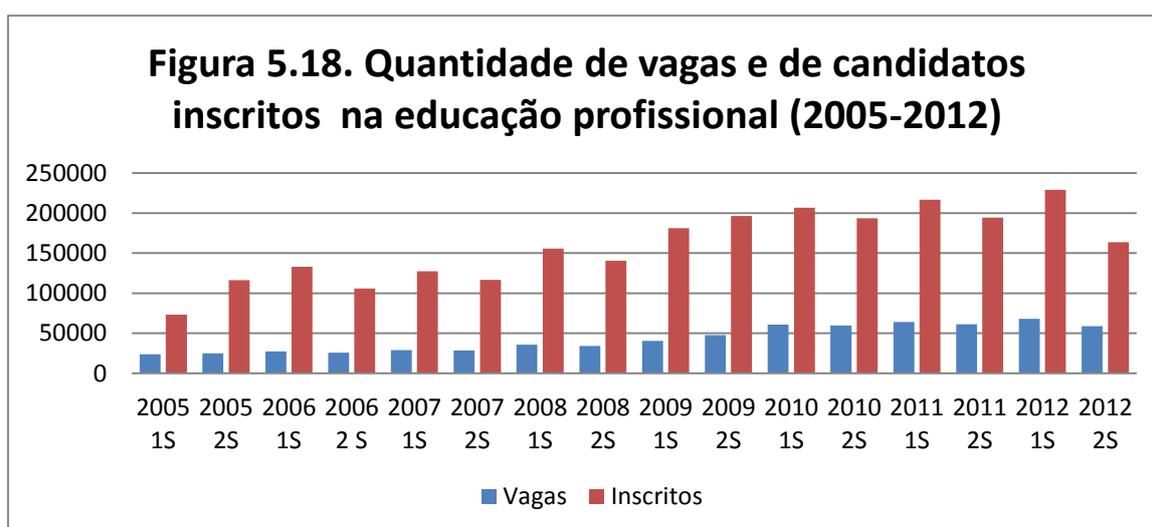
Os levantamentos do Seade partem do diagnóstico das ocupações existentes e das demandas de postos de trabalho com base na configuração presente dos arranjos produtivos locais ou regionais. A Informação da Assessoria Técnica igualmente fundamenta a criação de novas unidades de ensino nas demandas de formação profissional. O mercado de trabalho é descrito como uma fotografia (registro instantâneo de um momento); com exceção da eventual identificação do porte de investimentos futuros, o mercado de trabalho não é considerado na sua dinâmica onde as relações sociais e econômicas se alteram, seja pela concorrência das empresas, seja pela mobilidade da força de trabalho. Há um pressuposto implícito de que a qualificação do trabalhador, se adequada às demandas presentes na organização do mercado de trabalho, é condição suficiente para garantir seu ingresso ou permanência no emprego, aumentar sua renda pessoal e a produtividade da empresa. Se mantida a quantidade de postos de trabalho, o aparecimento de pessoal mais qualificado imporá concorrência no mercado da força de trabalho e provocará substituição ou desemprego daqueles com menor qualificação.

Os passos seguintes da instalação da nova Etec configuram uma repartição de competências administrativas com a Prefeitura Municipal na definição dos cursos a serem oferecidos e dos parâmetros e responsabilidades de cada parte, que integram convênio a ser assinado. A decisão sobre a definição dos cursos da futura escola é compartilhada, mas está previamente condicionada ao critério da adequação da oferta à demanda identificada, conforme indicado. Na distribuição das atribuições entre o Ceeteps e as prefeituras, a primeira delas é a identificação do imóvel ou terreno onde será construída e futura escola. Em geral, “a Prefeitura se responsabiliza pelas instalações físicas (construir um prédio novo ou reformar um existente) e por adequá-las às atividades de ensino”. Cabe ao Ceeteps o investimento “em mobiliário, equipamentos, acervo bibliográfico, acesso à internet, contrata professores, providencia o processo seletivo, cuida da vida escolar dos alunos e da expedição de diplomas, enfim, mantém a escola” (CEETEPEPS, 2008a, p.5).

A possibilidade de criar uma escola técnica pública ou mesmo de instalar classes descentralizadas concilia a política estadual com a janela de oportunidades que se oferece ao

Governo Municipal de atender as demandas de qualificação da força de trabalho e oferecer instrumentos para o desenvolvimento econômico do Município.

A abrangência da política estadual de educação profissional, nos objetivos assumidos na ação do Ceeteps para a criação de novas unidades de ensino, se restringe pela seleção da população-alvo. O diagnóstico para a criação de novas unidades, declarado na Informação da Assessoria Técnica, solicita o “percentual de jovens entre 18 e 24 anos com ensino médio concluído” no município e região (CEETEPS, 2014b). O público-alvo delimita o problema, define a ação e direciona a implementação da política. O critério indica claramente que as novas Etec estão destinadas à oferta de ensino técnico na forma subsequente e a cursos de qualificação profissional. Estabelecida esta preferência, pode-se inferir que a escola técnica pública delineada, agência da execução da política pública, não pretende priorizar o atendimento de parcelas da população que demandam: ensino médio integrado ao ensino técnico (adolescentes com ensino fundamental completo entre 14 e 17 anos); trabalhadores com educação básica incompleta de qualquer idade, isto é, um grande contingente populacional que necessita de qualificação profissional para ingressar no mercado, nele permanecer ou buscar melhores fontes de renda, com potencial chance de recuperação da escolaridade obrigatória. A direção adotada pela ação política relativiza a preocupação de “priorizar a implantação de unidades [...], em bairros econômica e socialmente carentes e com alta densidade demográfica” (CEETEPS, 2014b, p. 2).

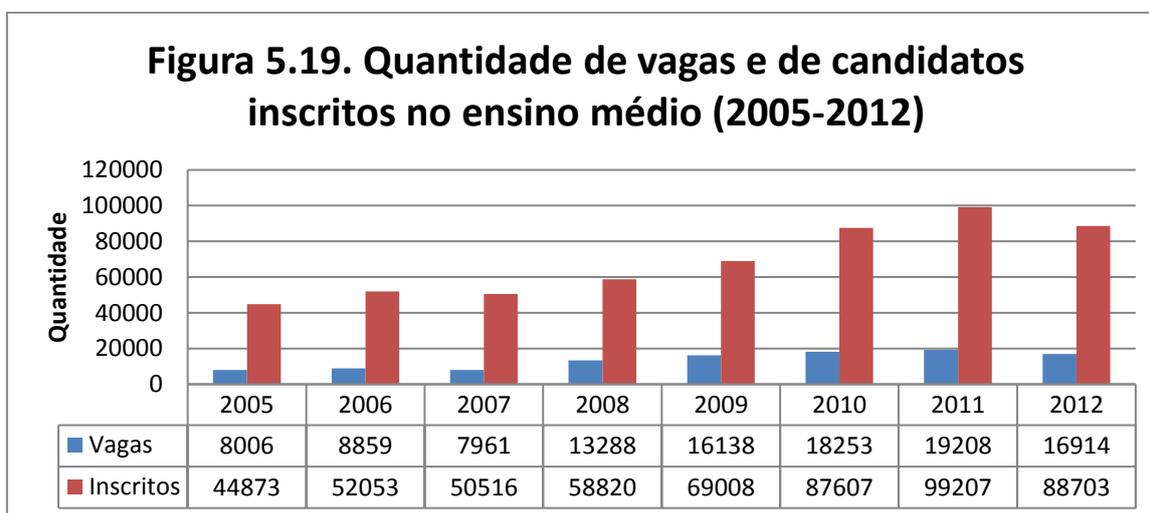


Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados disponíveis no Banco de Dados da Unidade de Ensino Médio e Técnico do Ceeteps.

No ensino técnico, a quantidade de vagas cresce mais de 150% entre 2005 e 2010, atingindo mais de 60.000 vagas no primeiro semestre deste ano. A demanda da população por

vagas aumenta na mesma proporção; a quantidade de interessados que não obtiveram vagas também cresce 150% no período. A Figura 5.18 indica o crescimento da quantidade de vagas oferecidas pelas Etec no período 2005-2012 e o número de candidatos inscritos por semestre, na educação profissional²⁵⁵.

A Revista do Centro Paula Souza em 2007, sobre o plano de expansão, noticia que “a previsão é dobrar o número de Faculdades de Tecnologia (Fatec), passando de 26 (unidades implantadas até o final de 2006) para 52, até 2010”, conforme já indicado anteriormente, e nas Etec “serão ampliados tanto o Ensino Técnico quanto o Médio. A previsão, para 2010, é de atingir 160 mil matrículas nos cursos técnicos”. Prevê também que todas as Etec “ministrem o Ensino Médio – hoje oferecido em 93 das 137 escolas em funcionamento (até início de setembro de 2007) em 112 municípios”. A ampliação de unidades de ensino e de vagas visa “melhorar significativamente o acesso da população ao ensino público, aliviando o atual nível de concorrência - mais de 290 mil candidatos disputaram, em 2007, 66 mil vagas”, do exame classificatório para ingresso. As vagas do ensino médio – restringidas desde 1998 – são ampliadas a pretexto de “aumentar o ingresso de alunos da rede pública no ensino superior”, à vista dos “excelentes resultados no Exame Nacional de Ensino Médio”, obtidos pelos alunos das Etec (CEETEPS, 2007, p. 4).



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados disponíveis no Banco de Dados da Unidade de Ensino Médio e Técnico do Ceeteps.

A Figura 5.19 mostra o crescimento da quantidade de vagas no ensino médio, evidenciado a partir de 2008, no início do plano de expansão do Governo José Serra. Recorda-

²⁵⁵ A Figura 5.19 contém também a quantidade de vagas disponíveis e de candidatos inscritos nos cursos técnicos oferecidos na forma integrada ao ensino médio, ofertada a partir do ano letivo de 2010.

se que, em 2010, começa – ou se retoma – a oferta do ensino técnico integrado ao ensino médio. No ano seguinte, são oferecidas 1.576 vagas na forma integrada em seis habilitações profissionais (Química, Administração, Informática, Informática para Internet, Agropecuária, além de Mecatrônica, em continuidade), com 3481 candidatos inscritos no exame classificatório. Em 2012, foram instaladas outras 13 habilitações profissionais na forma integrada, com disponibilidade de 7.547 vagas, para as quais concorreram 28.723 candidatos²⁵⁶.

Podemos destacar outras duas ações que permitiram ampliar neste período a quantidade de vagas no Estado:

a) a diversificação das alternativas da oferta em classes descentralizadas, mediante parcerias com a SEE em escolas estaduais e com Centros de Educação Unificados da Prefeitura Municipal de São Paulo;

b) a oferta de cursos técnicos em EaD.

Nos últimos anos inicia-se uma parceria mais extensiva com a SEE. Inicialmente, com a oferta de cursos técnicos ocupando espaços ociosos das escolas da rede estadual. Em 2009, dentro do Programa de Expansão da Educação Profissional Gratuita do Estado de São Paulo, são oferecidas de 7 120 vagas, como classes descentralizadas, em 74 escolas estaduais. Para o semestre seguinte, se acrescentam outras 2.145 vagas em 23 escolas. Essa forma de expansão da oferta de vagas promove a democratização do acesso e aproveita a infraestrutura das escolas estaduais e a organização acadêmica dos estabelecimentos-sede (Etec) das escolas estaduais sem custos adicionais.

As escolas estaduais são escolhidas por gestores da SEE e do Ceeteps, levando em conta a demanda no bairro ou município e a oferta exclusiva no período noturno, de modo a preservar as atividades didáticas do ensino médio no turno diurno. As habilitações profissionais oferecidas, Técnico em Informática ou em Administração, constituem opções de escolha das escolas porque “requerem apenas salas de aula e computadores (estrutura existente numa escola estadual)” e “atende uma tendência de procura observada ao longo dos últimos Vestibulinhos”. Os custos da implantação dessas classes são bem menores que a construção de uma nova Etec: “o Centro Paula Souza investiu cerca de R\$ 12 milhões para adequar 94 escolas, o que dá R\$ 127 mil por escola. Implantar uma nova Etec ou Fatec custa em média R\$ 6 milhões” (CEETEPEPS, 2009a, p. 5).

²⁵⁶ Os dados quantitativos de vagas e de candidatos inscritos para os cursos técnicos oferecidos na forma integrada ao ensino médio estão agregados aos dados da educação profissional e constam da Figura 5.18.

Processo idêntico ocorre com a instalação de classes descentralizadas em Centros Educacionais Unificados – CEU da Secretaria de Educação da Prefeitura Municipal de São Paulo. No mesmo ano de 2009, são abertas 660 vagas em dez dessas unidades. No 2º semestre de 2010, são oferecidas 1.260 vagas em 22 unidades, com 4.055 candidatos inscritos para o exame classificatório.

No segundo semestre de 2010, as classes descentralizadas representam mais de 10% dos alunos matriculados nas Etec, sendo:

a) 9.853 alunos matriculados em 107 classes descentralizadas, oriundas de convênios do Ceeteps com prefeituras e empresas;

b) 16.793 alunos matriculados em classes descentralizadas instaladas em escolas públicas da rede estadual da SEE e

c) 2.377 alunos matriculados em classes descentralizadas, sediadas em 22 Centros Educacionais Unificados da Prefeitura Municipal de São Paulo.

A partir de 2011 a expansão ocorre com a oferta de cursos “técnicos integrados ao ensino médio” em escolas da rede estadual de ensino médio, implantado em 53 unidades de ensino distribuídas pelo Estado e com a oferta de 21 tipos diferentes de cursos, no Programa Vence²⁵⁷. O curso é formatado de modo a que os alunos cursem, pela manhã, o ensino médio nas escolas da rede estadual da SEE e, no período vespertino, frequentem as escolas técnicas.

A oferta de cursos técnicos na modalidade de educação a distância começa em meados de 2005, em parceria com a Fundação Roberto Marinho. A iniciativa pretende se inscrever na política pública de expansão da oferta e da ampliação do acesso à educação profissional no âmbito do Estado de São Paulo. Há uma parcela significativa da população que não pode frequentar os cursos presenciais das Etec, por limites espaço ou de tempo. A distância dos locais de residência ou de trabalho, agravada muitas vezes pela falta de transporte, são impedimentos para frequentar os cursos presenciais nas escolas. Além disso, o regime e os horários de trabalhos (tais como, por exemplo, o regime de turno, o trabalho em shopping e segurança) dificultam, quando não excluem, a possibilidade de participar das 25 horas-aulas semanais em período único. Por outro lado, os processos de classificação para ingresso nos cursos presenciais (Vestibulinho) nos últimos anos mostram que uma parcela significativa da demanda por cursos técnicos não é atendida pelas vagas disponíveis anualmente.

²⁵⁷ Vide <http://www.vence.sp.gov.br/remt/av/Padrao/aplicacao-site/>. Acesso em 28 de novembro de 2013. Do Programa Vence também participa o Instituto Federal de São Paulo.

Na parceria estabelecida, a Fundação Roberto Marinho, se incumbem do “desenvolvimento da metodologia e dos recursos didático-pedagógicos do programa (programas de TV, livro do aluno, cursos *on line* etc.) e do ambiente virtual (recursos acadêmicos e didático-pedagógicos), o monitoramento do programa, licenciamento dos materiais de formação de professores, entre outros” (SACILOTTO, 2013). São elaborados os planos de curso para três habilitações profissionais: Administração Empresarial, Secretariado e Assessoria e Gestão de Pequenas Empresas e desenvolvidos em três formas: semipresencial, *on line* e aberta²⁵⁸.

Os cursos estão estruturados em módulos, que permitem conclusões parciais, mediante certificação. O diploma é expedido para o aluno aprovado nos três módulos de cada curso; uma avaliação presencial pública (divulgada mediante edital), aplicada semestralmente aos alunos de qualquer das formas do curso constitui o principal instrumento para fins de promoção e de certificação. Na forma aberta, a avaliação presencial corresponde à avaliação de competências profissionais.

Tabela 5.20. Certificação dos cursos técnicos em EaD (2007-2012).

Forma	Instituição	Ano	Técnicos	Certificados
Semipresencial	SME/São Paulo	2007-2008	39	220
	SEE/São Paulo	2008-2009	5.640	18.222
	SEE/Minas Gerais	2009-2011	15.276	33.447
	Ceeteps/Administração	2010-2012	88	98
	SPTTrans	2011-2012	84	172
	Ceeteps/ETEC	2010-2012	2.827	10.410
On line	Ceeteps/Administração	2011-2012	36	98
Aberta		2007-2012	238	1.111
Total		2007-2012	24.228	63.778

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações prestadas pela Secretaria Acadêmica do GEEaD/Cetec/Ceeteps.

Os cursos técnicos em EaD são implantados mediante parcerias com várias secretarias estaduais (São Paulo, Minas Gerais e Goiás) e municipal (São Paulo). A partir de 2010, os cursos técnicos em EaD são oferecidos em Etec. A Tabela 5.20 apresenta a quantidade de alunos certificados (certificação correspondente a uma qualificação profissional) e os diplomas de técnico expedidos.

²⁵⁸ Descrição mais pormenorizada da implementação do programa de ensino técnico a distância (Telecurso Tec) encontra-se no Volume 1, ano II, julho de 2013 da Revista *Doctrina E@D*, especialmente os artigos “A Concepção do Projeto Telecurso TEC” (de autoria do Luciano Gamez); “Trajetória da Educação Profissional Técnica a Distância no Centro Paula Souza - Anos de Histórias, em Dados” (de Adelina Maria Lucio e Sandra Regina Tonarelli Rodrigues) e “A implantação do Telecurso TEC: relatos de uma experiência de supervisão escolar em educação a distância” (SACILOTTO, 2013). A revista está disponível em: http://geead.cpscetec.com.br/doctrina/doctrina_ead_2.pdf.

Há poucos trabalhos que avaliam a o desenvolvimento dos cursos técnicos em EaD do Ceeteps. Sachetti (2014) analisa o Programa de Formação Continuada (PFC), desenvolvido pelo Grupo de Estudos de Educação a Distância (GEEaD) do Ceeteps, destinado à formação de pessoal docente para os cursos técnicos, utilizando como variáveis a formação inicial e a experiência docente no ensino regular e em EaD. O estudo mostra que, além da capacitação do professor para lecionar na modalidade a distância, o programa serve para aperfeiçoar a prática docente em cursos regulares, pela extensão do uso e emprego variado de linguagens e ferramentas de Tecnologia de Comunicação e Informação.

Rovai (2015) apresenta pesquisa sobre o domínio de competências previstas no plano de curso técnico em Administração, comparando resultados de egressos nas modalidades presencial e EaD, mediante autoavaliação dos indivíduos pesquisados. A autora conclui que os cursos técnicos em Administração, em ambas as modalidades, “na percepção dos alunos, promovem o desenvolvimento das mesmas competências nas duas modalidades de educação e os currículos são elaborados com critérios de qualidade”. Ao comparar os resultados e “investigar as possíveis diferenças entre as duas modalidades de ensino, em relação ao desenvolvimento de competências evidenciadas pelos egressos, os resultados das médias denotam discreta diferença sendo a maior para os alunos da modalidade presencial” (ROVAI, 2015, p. 74).

A pesquisa de Rovai se vale de comparação entre sujeitos (concluintes de cursos presenciais com concluintes de curso em EaD), elegendo a “autoavaliação” como instrumento de pesquisa e, como objeto, o perfil profissional de conclusão de curso. Uma pesquisa desta natureza exige recursos metodológicos mais consistentes, com apelo de outras variáveis e diferentes instrumentos de análise. De qualquer modo, há necessidade de aprofundar estudos sobre a avaliação dos cursos de EaD, à vista da rápida expansão dos cursos técnicos em EaD e do imperativo da aferição de sua qualidade, dado seu potencial enquanto instrumento de democratização do acesso e flexibilidade de sua frequência, especialmente quando sua oferta for pública e regular.

O emprego de formas diversificadas de oferta, descritas neste trabalho, sem dúvida, ampliam as oportunidades de ingresso de um contingente significativo de interessados em qualificação profissional. Apesar da significativa ampliação das vagas gratuitas para a educação profissional no Estado de São Paulo, nos últimos anos, seja pela ampliação das redes públicas (especialmente estadual e federal), seja pela oferta da rede privada (com considerável aumento de disponibilidade de vagas gratuitas, financiadas por programas estadual e federal), seja ainda

pela diversificação das formas de oferta (incluindo a modalidade em EaD), um considerável contingente de cidadãos não tem acesso à educação profissional.

5.5. Avaliação da política de educação profissional

Figueiredo e Figueiredo (1986) e Arretche (2000) defendem a necessidade distinguir a avaliação de uma dada política pública de outras modalidades de avaliação, como a avaliação política²⁵⁹ e a análise de políticas públicas²⁶⁰ (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 107 e ARRETCHÉ, 1998, p. 30). Para Arretche, somente a avaliação de um certo programa ou política pública, efetivamente implementada, permite estabelecer “uma relação causal entre uma determinada modalidade de política pública e o sucesso ou fracasso na realização de seus propósitos, ou ainda entre esta política e um dado resultado ou impacto sobre a situação social prévia à sua implementação”; enfim, determinar “uma relação de causalidade entre um programa ‘x’ e um resultado ‘y’” (ARRETCHÉ, 1998, p.33).

Ao descrever algumas tendências da avaliação de políticas públicas, Arretche recorre a distinções analíticas de efetividade, eficácia e eficiência, categorias úteis para diferenciar os objetivos, métodos e técnicas de avaliação, adequados a cada finalidade pretendida.

A avaliação de efetividade é entendida como “o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação” (ARRETCHÉ, 1998, p. 33). A principal dificuldade metodológica nesta modalidade reside na necessidade de “isolar a interferência das variáveis intervenientes em qualquer sistema aberto próprio da análise social” (ARRETCHÉ, 1998, p. 34) para demonstrar que “os resultados encontrados estão causalmente relacionados àquela política particular” ou comprovar “a relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 111).

Figueiredo e Figueiredo (1986) esclarecem que a avaliação de efetividade ou de impacto tem por “objeto essencial de análise as mudanças pretendidas nas condições sociais” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p.114). Por pretenderem um efeito esperado, a avaliação

²⁵⁹ Para a autora, a avaliação política verifica “os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis” (ARRETCHÉ, 1998, p.2).

²⁶⁰ Arretche entende que a análise de políticas abrange o “exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas. [...] A análise de políticas públicas busca reconstituir estas diversas características, de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível. Ou melhor dizendo, de forma a dar sentido e entendimento ao caráter errático da ação pública (ARRETCHÉ, 1998, p.3).

destas políticas está condicionada ao uso de critérios de aferição de mudanças, inscritos em um modelo fundamentalmente causal. Assim a avaliação deve demonstrar que as políticas e programas constituem causas necessárias (e não apenas suficientes) dos resultados observados. Dito de outra forma, “a constatação de que ocorreram mudanças não é suficiente para concluir-se pelo sucesso do programa; é necessário demonstrar que elas não ocorreriam (total ou parcialmente) sem o programa” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 115)²⁶¹.

Arretche entende por avaliação de eficácia, “a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos” (ARRETCHÉ, 1998, p. 35). A avaliação pode incidir sobre a comparação entre as metas propostas e as metas alcançadas pela política ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente utilizados. Para Figueiredo e Figueiredo, a avaliação de eficácia ou avaliação de processos pretende verificar “se o programa está sendo (ou foi) implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas”. A avaliação de eficácia oferece a possibilidade de monitoramento dos processos e permite o controle antecipado da extensão e da qualidade do resultado esperado (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 111).

A avaliação de eficiência visa verificar se há “relação ótima entre os custos da implantação de uma política e os benefícios derivados de seus resultados”, em duas dimensões: “ao lado da noção estritamente econômica de custo-benefício [eficiência instrumental] agregase a noção de custos e benefícios políticos [eficiência política]” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 113-114). Arretche acentua a necessidade e a urgência no emprego das avaliações de eficiência considerando que “a escassez de recursos públicos exige maior racionalização do gasto”, que as demandas por programas sociais são de grandes proporções em um país como o Brasil e, ainda, que constitui um objetivo democrático visto que “a probidade, competência e eficiência no uso de recursos publicamente apropriados constituem, em regimes democráticos, uma das condições para a confiança pública (*public confidence*) no Estado e nas instituições democráticas” (ARRETCHÉ, 1998, p.36-37).

²⁶¹Com base na natureza dos impactos e dos resultados observados, a efetividade é classificada pelos autores como **objetiva** quando usado o “critério de aferição da mudança quantitativa entre o antes e o depois da execução do programa”; como **subjativa**, nos casos em que o critério de aferição seja o “de mudanças psicológicas, de mudanças nos sistemas de crenças e valores e, notadamente, tem a função de aferir a percepção da população sobre a adequação dos resultados objetivos dos programas aos seus desejos, aspirações e demandas”; e como **substantivas**, quando usado “o critério de aferição de mudanças qualitativas nas condições sociais de vida da população-alvo” (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, p. 116-117).

Há uma argumentação recorrente de que a expansão da educação profissional e dos programas de qualificação profissional incidem positivamente sobre o mercado de trabalho, porque preparam os jovens para ingresso nesse mercado, aprimoram as habilidades dos trabalhadores, seja para melhorar sua produtividade do trabalho, promovendo sua permanência no emprego e melhores salários. Produzem também resultados econômicos para as empresas pelo aumento da produtividade e pela oportunidade de suprir-lhe as necessidades emergentes de força de trabalho qualificada.

A Organização Internacional do Trabalho recomenda que a avaliação de impacto seja uma prática a ser incorporada nas rotinas das ações formativas. A tomada de decisões pressupõe a avaliação de todas as intervenções e a obtenção de informações sobre resultados, efeitos e impactos da ação educativa; portanto não pode ser um evento pontual, mas um fazer organizacional permanente. A OIT defende que a avaliação de impacto integre o desenho do próprio programa de formação, como

parte de um sistema que inclui: a identificação das necessidades de formação; um desenho curricular adequado e flexível com foco no desenvolvimento das competências requeridas e a implementação de todos os níveis de avaliação (satisfação, aprendizagem, transferência, impacto e retorno do investimento) [OIT, 2011, p. 62].

Há poucos estudos sobre avaliação de impacto da formação profissional sobre o mercado de trabalho no Brasil (OLIVA; SOUZA; RIBEIRO, 2015, p. 3). Apresentam-se sucintamente alguns deles, em seguida.

O estudo pioneiro de Gouveia e Havighusrt, publicado em 1969 apresenta um quadro geral das relações entre o ensino médio e o desenvolvimento econômico, em meados dos anos 1960. Trata da qualificação da força de trabalho nesse nível de ensino e conclui que o déficit de pessoal acaba se solucionando de algumas formas extraescolares, como a aprendizagem no próprio emprego e o ingresso precoce no mercado de trabalho. O estudo aponta uma interessante declinação da evasão escolar: muitos dos alunos que iniciam e não completam o curso, embora relativamente despreparados, acabam desempenhando funções marginais no quadro de requisitos educacionais para o emprego. Conclui que o ensino médio brasileiro da época “atende às necessidades do crescimento urbano-industrial. É verdade que de maneira não muito eficiente, mas dificilmente se poderia imaginar um sistema planejado que fosse mais eficiente, e, ao mesmo tempo, politicamente aceitável no Brasil” (GOUVEIA; HAVIGHUSRT, 1969, p. 215).

O estudo de Castro, Assis e Oliveira, publicado em 1972, investiga os custos de várias instituições educacionais de ensino técnico e a adequação das diferentes modalidades de

educação profissional às aspirações e expectativas dos alunos. Trata-se de pesquisa com objetivo de avaliação de eficiência, na classificação proposta por Arretche (2000). O trabalho abrange escolas técnicas federais e estaduais, escolas do Senai, ginásios industriais e, programas governamentais de qualificação profissional e de treinamento das empresas. Os autores sustentam a vinculação dos custos à qualidade do ensino da escola; o estudo se justifica porquanto “a análise dos custos da educação [...] permite identificar não somente os desperdícios óbvios e as irregularidades administrativas, mas também as áreas em que seria possível reduzir os dispêndios sem reflexos negativos na qualidade da educação” (CASTRO; ASSIS; OLIVEIRA, 1972, p. 27).

Autores como Arretche (2000) e Castro, Assis e Oliveira (1972) defendem a necessidade de avaliação da eficiência das políticas com base em argumentos de ordem econômica. Arretche sustenta o compromisso da racionalização da gestão dos recursos e do gasto público, para se evitar de aumentar impostos e outros tributos no financiamento de programas sociais, por sua vez, cada vez mais abrangentes. Castro, Assis e Oliveira argumentam que uma redução de custos, fruto de avaliação da eficiência no uso dos recursos, não implica necessariamente na piora da qualidade do ensino. A exemplo das empresas, propõem que se estabeleçam mecanismos de controle de qualidade, mediante avaliação direta como exames ou provas padronizadas. A aferição da qualidade poderia ser também feita pelo seu efeito, isto é, os diferenciais de salário e produtividade dos egressos dos cursos. Em outros termos, a avaliação proposta fica restrita à relação exclusivamente financeira do custo-benefício. Em publicação mais recente, Schwartzman e Castro (2013) defendem que o sucesso da educação profissional depende da “participação e envolvimento do setor produtivo e da iniciativa privada que materializam o mercado de trabalho e têm como identificar com clareza as demandas atuais e potenciais do setor produtivo” e reitera a necessidade de um “um sistema apropriado de acompanhamento e avaliação dos resultados” (SCHWARTZMAN; CASTRO, 2013, p. 614 e 610).

Severnini e Orellano (2010) investigam “se o ensino profissionalizante aumentou a probabilidade de inserção profissional e a renda dos egressos até meados da década de 1990, comparativamente aos que não cursaram esse tipo de ensino” (SEVERNINI; ORELLANO, 2010, p. 155). A pesquisa utiliza dados da Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, com base nas informações constantes sobre o ensino profissionalizante. Os resultados mostram que

os egressos de cursos profissionalizantes de nível básico têm renda esperada 37% maior do que a de indivíduos que não fizeram esse tipo de curso no ensino

fundamental. Por outro lado, os egressos do ensino profissionalizante de nível tecnológico (vinculado ao ensino de nível superior) têm uma renda esperada 27% menor, comparativamente aos que não fizeram curso técnico no nível superior de educação. Quanto à formação técnica no ambiente de trabalho, esta reduz a probabilidade de desemprego e aumenta em 37% a renda esperada dos egressos (SEVERNINI; ORELLANO, 2010, p.170).

Arriagada e Ziderman, apresentam resultados de pesquisa sobre a escola secundária profissional no Brasil no qual relatam que os concluintes da educação profissional que trabalham em áreas afins têm vantagens significativas sobre alunos que trabalham em área diversa da sua formação ou aqueles que cursaram a escola secundária acadêmica tradicional. Os resultados se contrapõem a estudos empíricos sobre a eficácia da educação profissional em países em desenvolvimento da época, que “têm sido bastante unânimes em gravar um veredicto negativo sobre os custos e benefícios de ensino secundário profissional, especialmente em comparação com a escola acadêmica tradicional” (ARRIAGADA; ZIDERMAN, 1992, p.2).

Os estudos de Severnini e Orellano (2010) e Arriagada e Ziderman (1992) se preocupam em justificar as vantagens dos concluintes de cursos técnicos ou tecnológicos sobre aqueles oriundos de cursos acadêmicos tradicionais, na esfera das avaliações de efetividade. Em geral tais estudos desconhecem variáveis relevantes, como o histórico profissional anterior – ou posterior, se a pesquisa for longitudinal - do indivíduo, provavelmente determinante para obtenção da sua renda.

Em 2007, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística publica estudo, “Aspectos Complementares da Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional”, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do ano anterior, com objetivo de “traçar um perfil da população relacionado ao acesso e formação nos segmentos de qualificação profissional, técnico de nível médio e graduação tecnológica” (BRASIL, 2007d, p. 19). A pesquisa constata que cerca de 22% das pessoas com mais de 10 anos de idade frequentam ou frequentaram algum curso de educação profissional²⁶². Cerca de 80% destes, cursam ou cursaram educação profissional na modalidade de qualificação profissional. Frequentam ou frequentam cursos técnicos de nível médio, 17,6% desse total (cerca de 6,5 milhões de pessoas), a maioria atendida em instituições públicas.

Dois resultados dessa pesquisa do IBGE interessam diretamente para a avaliação das políticas públicas de educação profissional. Daqueles que concluíram cursos técnicos (4,661 milhões de pessoas), 65% trabalhavam ou trabalharam anteriormente na área de

²⁶² Na pesquisa citada, a educação profissional abrange os cursos de qualificação profissional, cursos técnicos de nível médio e de graduação tecnológica.

formação do curso. A maioria destes declarou que o conteúdo do curso foi de fundamental importância para conseguir o emprego; para cerca de um quarto destes, a aceitação do certificado foi o principal motivo para trabalhar na área do curso. Entre os que nunca trabalharam na área do curso, 11% justificaram que priorizaram a continuidade de estudos na educação superior, 28% alegaram que não encontraram vagas de trabalho na área e mais de 40% porque encontraram melhores oportunidades de trabalho em outra área.

Oliva, Souza e Ribeiro realizaram pesquisa para investigar o impacto do ensino técnico do Ceeteps sobre variáveis de mercado de trabalho. Segundo os autores, a pesquisa pretende “avaliar o papel da educação profissional, em especial dos cursos técnicos do Centro Paula Souza [...] sobre o desempenho no mercado de trabalho, empregabilidade, formalização e rendimentos dos egressos dessa modalidade de ensino” (OLIVA; SOUZA; RIBEIRO, 2015, p.3). A pesquisa abrange candidatos aprovados em primeira chamada para cursos técnicos nas formas concomitante e subsequente, do processo classificatório de 2012, comparando o desempenho dos que frequentaram e dos que não frequentaram os cursos técnicos do Ceeteps, mediante informações longitudinais, através de pesquisa de acompanhamento, com dados finais coletados entre dezembro de 2013 e fevereiro de 2014. A pesquisa pode ser classificada como avaliação de impacto de efetividade objetiva com base no “critério de aferição da mudança quantitativa entre o antes e o depois da execução do programa” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 116).

Para a composição da amostra, são excluídos os candidatos inscritos e aprovados nos cursos de ensino técnico integrado ao ensino médio; estes são alunos recém egressos do ensino fundamental, com idade ao redor de 15 anos. Também são excluídos os candidatos sem informação de localidade, e-mail e telefone válidos; candidatos com grau de instrução apenas de ensino fundamental (completo ou incompleto) e aqueles que estão cursando ensino técnico integrado.

Esta seleção amostral resulta no perfil: “a idade média dos indivíduos que fizeram o processo seletivo foi de 23,5 anos de idade, sendo que 51,5% eram mulheres e 33,3%, negros. Cerca de 90% tinham estudado a maior parte do tempo em escola pública, a maioria possuía pelo menos ensino médio completo (64,8%), mais de 40% eram de família com renda de até dois salários mínimo e quase a metade declarou trabalhar a época do processo de seleção” (OLIVA; SOUZA; RIBEIRO, 2015, p. 13).

Em resumo, os resultados “apontam que há impacto, notadamente sobre ocupação (principalmente entre as mulheres) e salários (com maior intensidade entre os homens)” [OLIVA; SOUZA; RIBEIRO, 2015, p.2]. Com outros detalhes, os resultados indicam que:

a) na amostra como um todo, a taxa de ocupação aumentou no período considerado entre 5,2 e 12,2 pontos percentuais; o crescimento foi superior entre os que concluíram cursos no Ceeteps;

b) o nível de empregos formais apresentou queda na amostra completa, com maior índice para os que não frequentaram o Ceeteps;

c) o aumento de salários no período foi maior para o grupo que frequentou cursos técnicos no Ceeteps (OLIVA; SOUZA; RIBEIRO, 2015, p.19-20).

Dentre os índices negativos, além da redução do nível de empregos formais, apontada acima, “a proporção dos que moravam em domicílio com renda superior a dois salários mínimos reduziu em -7,6 p.p., considerando toda a amostra, valor muito próximo entre os que frequentaram o CPS (-7,5 p.p.) e inferior ao observado entre os que não frequentaram” (OLIVA; SOUZA; RIBEIRO, 2015, p. 20).

É necessário considerar que a pesquisa mostra alguns de seus limites, preliminarmente a propósito da composição da amostra. Provavelmente, os alunos dos cursos integrados almejam mais a continuidade de estudos na educação superior que o ingresso imediato no mercado de trabalho. Embora o relatório não aponte, os candidatos sem informação de localização podem ser os que vivem em condições de maior vulnerabilidade, exatamente aqueles para os quais o ensino técnico poderia representar melhoria de sua condição econômica e social. Os candidatos com grau de instrução fundamental só poderiam se inscrever no ensino integrado. Para o ensino técnico não integrado, exige-se a matrícula no ensino médio (na forma concomitante) ou a conclusão desta etapa de ensino (na forma subsequente). Os alunos matriculados nos cursos integrados, de alguma forma, já cursavam algum curso técnico.

Os autores indicam também que “chama atenção, particularmente, o fato de que 76% dos indivíduos declararam ter frequentado o CPS [...]. Os dados mostram que quase a totalidade dos que foram aprovados em primeira chamada declararam ter frequentado o CPS” (OLIVA; SOUZA; RIBEIRO, 2015, p. 16). A constatação remete para a necessidade de estudos complementares, para investigar se a ampliação do acesso pode ser restringida a um “movimento” circular de alunos que frequentaram vários cursos nas Etec. Por exemplo, se computadas duplamente, as matrículas simultâneas em curso médio regular e curso técnico na forma concomitante duplicam a quantidade de alunos. De igual modo, a frequência em vários cursos em sequência reduz o alcance do atendimento a diferentes interessados.

Os resultados mostram que a frequência a cursos técnicos traz alguma diferença positiva na empregabilidade e na renda individual. Todavia, a pesquisa se circunscreve ao período de dois anos, tempo talvez insuficiente para comportar diferenças mais significativas

na empregabilidade, nas ocupações, nos rendimentos salariais e na renda familiar. Ainda, a pesquisa apresenta índices negativos em relação à formalidade dos empregos e redução da renda familiar; contudo, os efeitos negativos foram menores para os indivíduos que frequentaram cursos técnicos do Ceeteps, em comparação com aqueles que não frequentaram.

Configura-se o limite que a literatura de avaliação de políticas adverte para o controle das variáveis intervenientes na avaliação de impacto (ARRETCHE, 1998). O relatório da pesquisa ressalta a possibilidade “de que existam variáveis omitidas (como, por exemplo, habilidade ou comprometimento) que afetam, ao mesmo tempo, os resultados no mercado de trabalho e a probabilidade dos indivíduos em frequentar um curso técnico”, de uma parte, e da “existência de causalidade reversa entre resultados no mercado de trabalho e a realização de curso técnico: é possível que o desempenho no mercado de trabalho afete a probabilidade dos indivíduos em frequentar um curso”, de outra parte (OLIVA, SOUZA, RIBEIRO, 2015, p. 9-10).

A seguir apresentam-se alguns dados e informações do Diagnóstico para o Programa Estadual de Qualificação Profissional²⁶³ (SÃO PAULO, 2008c). Para efeitos de avaliação de eficácia das políticas públicas estaduais e municipais de educação profissional, o trabalho representa a possibilidade de comparar os efeitos da expansão da oferta de ensino técnico do Ceeteps com as demandas de qualificação da força de trabalho no território paulista, em um período considerado.

O Diagnóstico para o Programa Estadual de Qualificação Profissional aponta a necessidade de aprofundar estudos para uma compreensão mais detalhada da dinâmica ocupacional no Estado de São Paulo. Na agenda política de muitas prefeituras paulistas está incluída a preocupação em relação a seus efeitos da modernização tecnológica sobre o mercado de trabalho em seus municípios. A introdução massiva de novas tecnologias no mercado de trabalho impacta negativamente o emprego e intensifica a carência da força de trabalho qualificada. Fruto desse entendimento, 78% deles apontam “que em seus municípios há carência de profissionais qualificados, assim como a percepção de 60% dos prefeitos de que houve implantação de novos empreendimentos simultaneamente ao aumento das atividades informais” (SÃO PAULO, 2008c, p. 30).

O Diagnóstico procura identificar os programas e ações das prefeituras paulistas no campo da política de qualificação e geração de emprego, trabalho e renda. No campo federativo

²⁶³ Esse diagnóstico foi desenvolvido para o Programa Estadual de Qualificação Profissional do Governo do Estado de São Paulo, em 2007-2008, fruto de parceria entre a Secretaria Estadual de Emprego e Relações do Trabalho e a Fundação Seade.

brasileiro, as políticas públicas municipais influem indiretamente; uma das ações efetivas é adequação das qualificações profissionais às demandas e exigências do mercado de trabalho, mediante a oferta de programas de qualificação profissional. O Diagnóstico informa números relevantes de cursos e vagas para qualificação profissional: entre 2005 e 2007, “599 municípios paulistas afirmaram ter oferecido tais cursos naquele período, totalizando 9.716 cursos e 832.343 vagas” (SÃO PAULO, 2008c, p. 35). A maior parte desses cursos é ministrada por unidades da administração pública municipal (42%), por entidades do sistema nacional de aprendizagem profissional (36%) e por outras entidades da sociedade civil (13%), estas últimas majoritariamente em parceria com a Prefeitura Municipal (87%). A análise permite inferir que tais cursos se destinam a atividades de auto-ocupação ou empreendimento do próprio negócio ou ao domínio de conhecimentos gerais para aplicação em situações ocupacionais genéricas²⁶⁴.

O Diagnóstico promove o levantamento da demanda por cursos, mediante a realização de oficinas²⁶⁵ nas principais cidades do Estado. Entende que o crescimento da economia paulista promove a expansão de vagas em diversos setores de atividade, particularmente nos setores conexos à expansão urbana. Os setores mais dinâmicos para a criação de vagas e, conseqüentemente, para oferta de cursos, são: construção civil, o comércio e os serviços de atendimento ao público, como alimentação e alojamento. As oficinas apontam ainda como públicos-alvo prioritários os jovens, as mulheres e os trabalhadores rurais (SÃO PAULO, 2008c, p. 39 e 44).

O Diagnóstico para o Programa Estadual de Qualificação Profissional é utilizado pelo Ceeteps para identificação da demanda e dimensionamento da oferta de cursos de qualificação profissional pelas Etec, incluídos no Programa Via Rápida. Esta forma de oferta é entendida pelo Ceeteps como “necessidade de mão de obra com formação profissional básica, para subsidiar os trabalhos desenvolvidos na cadeia produtiva”, em articulação com os profissionais formados nas Etec (técnicos) e Fatec (tecnólogos). Os documentos institucionais

²⁶⁴ De acordo com o Diagnóstico, “os cursos de qualificação profissional privilegiaram as seguintes famílias: artistas visuais e desenhistas industriais, em que foram classificados os cursos voltados às atividades artesanais (12,4%); operação e monitoração de computadores (12,2%); padeiros, confeitores e afins (6,7%); operadores de máquinas para costura de peças do vestuário (5,7%); melhoria administrativa (5,7%); trabalhadores nos serviços de embelezamento e higiene (5,5%); e cozinheiros (5,2%)” [SEADE, 2008, p. 38].

²⁶⁵ “Esta abordagem metodológica de levantamento de informações teve o objetivo de identificar demandas de qualificação profissional a partir da visão dos diferentes agentes locais envolvidos ou interessados na questão, como a prefeitura, os postos ou centros de intermediação de mão-de-obra, sindicatos de trabalhadores, sindicatos e associações patronais, instituições de educação profissional, entidades locais vinculadas ao “Sistema S” (Sebrae, Sesc, Senai, etc.), organizações representativas da sociedade civil local e, naturalmente, a Comissão Municipal de Emprego” (SEADE, 2008, p. 39).

defendem que o “atendimento das demandas sociais e do mundo do trabalho” não prescindem de a instituição “atuar no ensino voltado para pessoas em situação de vulnerabilidade social e baixa escolaridade” (CENTRO PAULA SOUZA, 2013, p.5).

Os dados e informações colhidas pelas pesquisas destinadas à avaliação institucional do Ceeteps são relevantes para a avaliação da política de educação profissional. O Sistema de Avaliação Institucional – SAI do Ceeteps foi instituído em 1997, inicialmente junto à Coordenadoria de Ensino Médio e Técnico, com a finalidade de “avaliar os processos de funcionamento das unidades escolares, seus resultados e impactos na realidade social em que a instituição se insere” (FRONCILLO, 2009, p. 35). Entre seus objetivos constam: a definir padrões institucionais de desempenho das unidades de ensino em busca da melhoria da qualidade de ensino; subsidiar a definição de políticas institucionais; avaliar a eficiência e a eficácia das ações institucionais, inclusive o desempenho de cada unidade de ensino e de cada curso oferecido; subsidiar o planejamento das unidades de ensino na elaboração dos projetos político-pedagógicos; prestar contas do uso dos recursos públicos (FRONCILLO, 2009, p. 56). O conteúdo da avaliação está classificado em três categorias, arranjadas em “indicadores”:

- a. processo: desempenho pedagógico, higiene e segurança, gestão escolar, infraestrutura, desempenho profissional, assiduidade e titulação docente;
- b. produto: índice de perda e produtividade (fluxo escolar), relação candidato/vaga, percentual de concluintes do curso, situação dos egressos, relação escola-comunidade, estágios;
- c. benefício: satisfação com os cursos, expectativas atendidas e avaliação dos cursos (FRONCILLO, 2009, p. 62).

No “Relatório de Egressos de Cursos Técnicos do Centro Paula Souza (Saie) - 1999 a 2007” são apresentados os resultados de pesquisa com alunos concluintes e cursos técnicos do Ceeteps. A amostra abrange cerca de 20% dos alunos concluintes de cursos técnicos, de especialização técnica e de qualificação profissional nos anos de 2000 a 2005. Os principais resultados obtidos são, após dois anos da conclusão do curso dos alunos pesquisados:

- a. perfil dos pesquisados: em sua maioria homens (55%), com até 24 anos (62%), solteiros (79%);
- b. escolaridade: a maioria continua estudando (57%), dos quais a maior parte em cursos de graduação (51%) ou se preparando para o vestibular em cursos (18%);
- c. situação ocupacional: a maioria exerce atividade remunerada (76%) e boa parcela deles (41%) na área do curso; a maioria com vínculo formal de trabalho (83%) e com remuneração entre um e seis salários mínimos (94%) [CEETEPEPS, 2008b, p. 14].

A pesquisa revela que a média salarial dos egressos no período é de 2,9 salários mínimos. Alguns cursos se destacam por médias de salários mais altas, mais específicos como os técnicos em Transportes Metropolitanos sobre Trilhos (média salarial de 6,3 salários mínimos), Transportes sobre Pneus e Trânsito Urbano (média de 5 salários) e Produto de Design de Móveis (média de 5 salários mínimos). Os cursos com médias salariais mais altas são desenvolvidos em parcerias com empresas e instituições²⁶⁶, de oferta restrita e temporária. Provavelmente, os alunos desses cursos estão empregados nas empresas parceiras à época de frequência do curso e após sua conclusão.

O estudo exhibe dados que confirmam a discriminação da mulher no mercado de trabalho. Os homens ganham, em média, um salário mínimo a mais que as mulheres. A taxa de empregabilidade é 11% maior entre os homens²⁶⁷ (CEETEPS, 2008b, p. 16 e 28).

A pesquisa apresenta os índices de empregabilidade dos cursos técnicos: “a maior empregabilidade dos egressos foi de 78,3% em 2001 e a menor 73,8% em 2006”. O estudo justifica que as taxas alcançadas “sempre foram maiores que índices nacionais, por volta de 68% (DIEESE), para trabalhadores até 24 anos, faixa em que se encontram, 67% dos egressos pesquisados”. Para comprovar o impacto provocado pelo curso na vida profissional dos egressos, são comparadas as taxas de ocupação no momento da conclusão do curso com a empregabilidade após um ano de conclusão; da comparação se obtém, “em média, um aumento de 19.8% na taxa de empregabilidade dos técnicos” (FRONCILLO, 2009, p. 173-174).

Informações mais recentes mostram que, “os técnicos formados pelas Etec no mesmo ano [2011], 79% estavam empregados em 2012. Desses, 52% trabalham na área de formação, 27% têm a carteira assinada e 39% estão em empresas de médio e grande porte” (CEETEPS, 2016, p.2).

Embora os dados confirmem o impacto dos cursos técnicos na empregabilidade dos alunos, também evidenciam que quase 20% dos egressos dos cursos técnicos estão desempregados. Para estes, o discurso da empregabilidade da qualificação profissional, seja para ingresso, seja para permanência no mercado de trabalho, não produz o efeito propalado.

²⁶⁶ Os dois cursos técnicos em Transportes foram constituídos e implantados mediante parceria com Companhia de Engenharia de Tráfego - CET, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM, Companhia do Metropolitano de São Paulo - Metrô, São Paulo Transporte S/A – SPTrans. O curso técnico em Produto de Design de Móveis foi desenvolvido em parceria com Associação Brasileira das Indústrias do Mobiliário – Abimovel, Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – Ciesp, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – Fiesp, Sindicato de Indústria do Mobiliário de São Paulo – Sindimov. (CEETEPS, 2016b, p. 39).

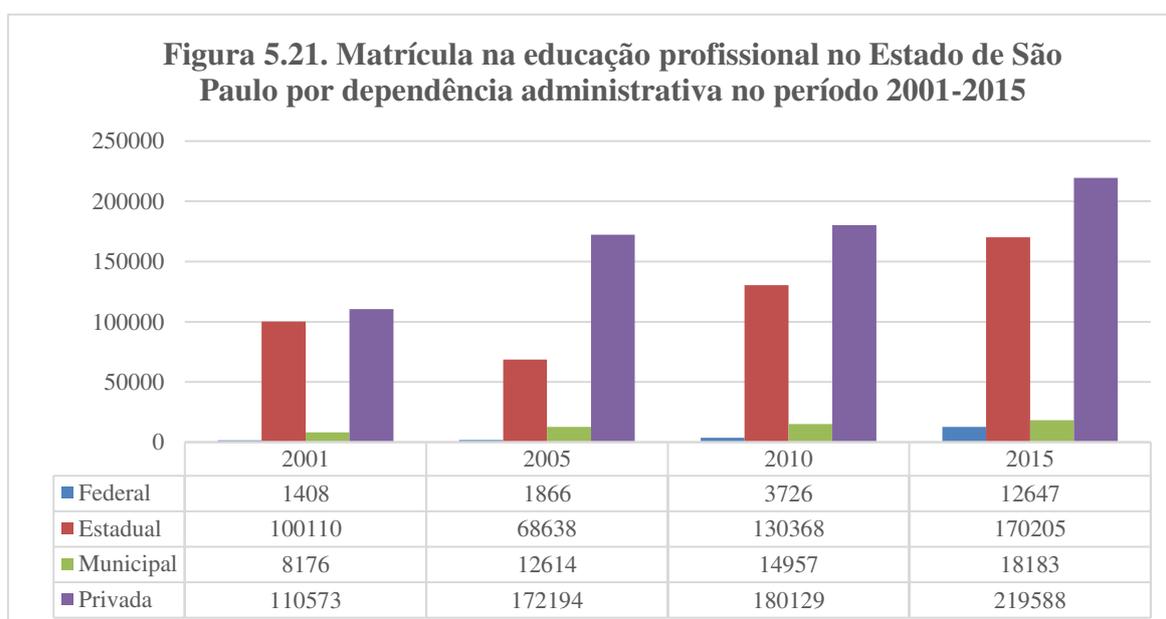
²⁶⁷ A gravidade desses resultados pode ser aquilatada por uma tendência na composição por sexo do corpo discente: no primeiro semestre de 1998, as alunas representaram 37,1% da quantidade de alunos matriculados; no segundo semestre de 2015, as alunas são maioria (50,1%). No primeiro semestre de 2003, as alunas importaram 42,6% das matrículas nas Etec (Fonte: Banco de Dados CETEC. Acesso em 10 de setembro de 2016).

Os dados revelam ainda aspectos da precariedade das relações de trabalho, pelos índices negativos de formalização dos contratos de trabalho de parcela dos egressos. Por fim, é preciso ressaltar que as pesquisas do SAI/Ceeteps não mencionam variável que pode ser relevante para apreciar o impacto do curso: a área do emprego dos pesquisados antes de frequentar e após a conclusão do curso.

5.6 Distribuição recente da oferta de educação profissional no Estado de São Paulo

A Figura 5.21 mostra a distribuição dos alunos matriculados na educação profissional técnica em quatro anos do período 2001-2015 no Estado de São Paulo. A oferta da iniciativa privada prepondera no período e, numericamente, mais que duplica nesses anos. A educação profissional na esfera pública também cresce relativamente. Em 2001, a oferta federal é estatisticamente insignificante (0,6%), a rede estadual cuida de quase metade do total (45,4%) e as escolas municipais são responsáveis por 3,7%.

A quantidade de matrículas na educação profissional técnica cresce quase quatro vezes no Brasil no período; no Estado de São Paulo, aumenta 1,9 vez. A rede estadual cresce 1,7 vez; a municipal 2,2 vezes; a rede federal aumenta significativas 9 vezes no período, com representação percentual de 3% das matrículas na modalidade no Estado.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Sinopse Estatística da Educação Básica de 2001, 2005, 2010 e 2015 (INEP, 2016).

A recente expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica se inicia com a Lei Federal 11195/2005, já citada, e se acentua com a Lei Federal 11892/2008,

constitutiva da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e promotora da criação de 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, formados a partir da transformação dos centros federais de educação tecnológica (Cefets), das escolas agrotécnicas federais e das escolas técnicas vinculadas às universidades federais²⁶⁸. Os institutos federais passam a dispor de organização administrativa semelhante às universidades federais, com estrutura multicampi e pluricurricular, com vasto catálogo de oferta de cursos, da educação de jovens e adultos (EJA) à pós-graduação (SANTOS; RODRIGUES, 2015, p. 98). O planejamento da expansão da rede federal foi realizado em três fases:

- Fase I, de 2005 a 2006, com previsão de criação de 64 escolas;
- Fase II, de 2007 a 2010, com 150 escolas;
- Fase III, de 2011 a 2014, com outras 208 escolas.

A rede federal avança de 140 unidades em 2002, para 356 campi em 2010 e para 578 unidades em 2014.

O atual Instituto Federal de São Paulo – IFSP, criado em 1910, possui três campi no Estado de São Paulo, em 2001: a unidade-sede localizada na Capital e as unidades descentralizadas de Cubatão (criada em 1987) e de Sertãozinho (criada em 1996). Oferece cursos de:

a) educação superior: Tecnologia Industrial em Automação e Controle de Processos e Tecnologia em Turismo e o Curso de Formação de Professores – Licenciatura em Física, com matrícula de 284 alunos;

b) educação profissional técnica: 12 diferentes habilitações profissionais nas áreas de Indústria, Informática, Telecomunicações e Construção Civil, para 2250 alunos matriculados;

c) ensino médio, com 1502 alunos matriculados, dos quais 32 alunos remanescentes da série final do curso técnico integrado ao médio, sob a égide da Lei Federal 5692/1971;

d) educação profissional de nível básico, com 8919 alunos.

Nos cursos de ensino médio, educação profissional técnica e educação superior estão matriculados 4 036 alunos no primeiro semestre de 2001.

²⁶⁸ Segundo o Portal da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, “em 29 de dezembro de 2008, 31 centros federais de educação tecnológica (Cefets), 75 unidades descentralizadas de ensino (Uneds), 39 escolas agrotécnicas, 7 escolas técnicas federais e 8 escolas vinculadas a universidades deixaram de existir para formar os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia” (Histórico, disponível em <http://redefederal.mec.gov.br/historico>. Acesso em 27 de setembro de 2016).

Em 2016, o IFSP mantém 37 campi em diferentes cidades do Estado de São Paulo. A diversificação dos cursos é significativa:

a) na educação superior: 19 cursos de Graduação em Tecnologia; 6 licenciaturas para formação de professores para a educação básica; 7 bacharelados; 9 cursos de pós-graduação *lato sensu* (Especialização); 4 cursos de pós-graduação *stricto sensu* (Mestrado Profissional);

b) no ensino médio: 11 cursos técnicos integrados ao ensino médio; 4 cursos de ensino médio (EJA) integrados à educação profissional, no Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja);

c) na educação profissional de formação inicial e continuada: 72 diferentes cursos de qualificação profissional do Programa Pronatec, com carga horária mínima de 160 horas e requisitos diferenciados de escolaridade para ingresso;

d) na modalidade de EaD: em educação profissional de nível médio, 3 cursos técnicos e, na educação superior, a Formação Pedagógica para a Educação Profissional de Nível Médio;

e) desde 2012, em parceria com a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, 18 cursos técnicos para o Programa Rede de Ensino Médio Técnico, instituído pelo Decreto Estadual 57121/2011.

A Tabela 5.22 indica a quantidade de vagas e o número de inscritos para ingresso nos cursos do IFSP em 2015. À semelhança do que ocorre no Ceeteps – no IFSP intensificado – apenas um entre 20 candidatos interessados consegue ingressar no Instituto. O Relatório de Gestão do IFSP (IFSP, 2016) registra que em 2015 estão matriculados nos seus campi 42 032 alunos; nesse ano, concluem os diferentes cursos 9 764 alunos.

Tabela 5.22. Quantidade de vagas e de candidatos inscritos – IFSP em 2015

Cursos	Vagas	Inscritos
Bacharelado	446	49 595
Especialização (Lato Sensu)	191	816
Licenciatura	1 240	35 052
Mestrado	21	51
Mestrado Profissional	55	427
Técnico Concomitante	5 010	11 867
Técnico Integrado	1 571	7 750
Técnico Integrado - PROEJA	120	127
Tecnologia	2 841	126 698
Total	11 495	232 383

Fonte: Transcrito do Relatório de Gestão de 2015 (IFESP, 2016, p. 76)

Ao pesquisar a expansão da rede federal em São Paulo, Bordignon (2013) confirma que o processo “alcançou um lugar e um ritmo acelerado de desenvolvimento no âmbito das políticas educacionais, no período 2003-2010”. Registra que a “superação da dualidade educacional”, pretendida pela “aproximação entre formação básica e formação profissional, como a retomada do ensino médio integrado ao técnico por meio do Decreto nº. 5.154/2004” é relativizada quando o projeto institucional “passou a ter como foco principal o atendimento às demandas mais imediatas dos ‘arranjos produtivos locais’” (BORDIGNON, 2013, p. 177-180).

Com base no atendimento aos arranjos produtivos locais, Palladino (2012) assevera que há poucos municípios paulistas em que existem “superposição de cursos federais e estaduais” de educação profissional e tecnológica e aponta “falta de oferta de Cursos Técnicos e Tecnológicos para suprir os ramos de atividade das diversas regiões de São Paulo, existindo, portanto, uma grande possibilidade de crescimento na abertura de campi e oferta de cursos” (PALLADINO, 2012, p. 76). O autor adianta que é grande o potencial de crescimento das redes públicas estadual e federal de educação profissional e tecnológica, seja devido ao fato de “diversas Regiões Administrativas ainda não possuírem campus do IFSP e ou não estarem bem atendidas pelo Estado através das FATECs e ETECs”, seja pela “falta de compatibilidade de cursos técnicos com a área de negócios da região e a falta de cursos tecnológicos em algumas regiões administrativas” (PALLADINO, 2012, p. 99). O autor sugere a “descentralização da administração do IFSP, com reitorias em regiões administrativas que estarão em contato mais direto com os problemas específicos dos campi do interior agilizando decisões e ações” (PALLADINO, 2012, p. 105).

Neste período há outras importantes agências que representam parcela relevante da oferta de educação profissional no Estado de São Paulo, o chamado “Sistema S”, em particular, o Senai e o Senac.

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi criado pelo Governo Federal, pela Lei 12.513/2011, com a finalidade de expandir, distribuir e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. Entre outras iniciativas, inclui o acordo de gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem, pelo qual o Senai e o Senac se comprometem a aplicar determinados percentuais dos seus recursos, oriundos da contribuição compulsória sobre a folha de pagamento das empresas, em cursos técnicos e de qualificação profissional em vagas gratuitas. Mediante consulta ao Sistema Nacional de

Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec/MEC)²⁶⁹, consta que o acordo prevê para o Senai a oferta de 18251 matrículas entre 2009 e 2011 no Estado de São Paulo. No período, o Senai matricula 54186 alunos no ensino técnico. Para o Senac o acordo prevê a oferta de 8495 vagas; o Senac realiza 46687 matrículas gratuitas em 2009-2010. O acordo ainda compromete vagas gratuitas para cursos de qualificação profissional, presenciais e na modalidade EaD, onde as duas instituições concentram suas ofertas, para atendimento direto de formação profissional direcionado para suas empresas associadas.

Até 2014, o Pronatec beneficia cerca de 8 milhões de alunos no país, dos quais mais de 2 milhões em cursos técnicos. Boa parte desses recursos financia a oferta de educação profissional das escolas privadas²⁷⁰.

A Tabela 5.23 traz a distribuição das formas de oferta da educação profissional técnica no Estado de São Paulo por dependência administrativa, com dados relativos a 2015. A análise das incidências da oferta permite inferências importantes. A oferta de cursos integrados com ensino médio na modalidade de Educação de Jovens e Adultos é ínfima; essa é a forma de oferta que demarca finalidades de inclusão social mais prementes, na recuperação da escolaridade obrigatória e na possibilidade de sua articulação com a formação profissional.

A Figura 5.21 e a Tabela 5.23 indicam, em 2015, que a esfera privada continua responsável pela maioria da oferta de educação profissional de nível médio (cerca de 52%). A participação da esfera estadual se reduz para 40,5% do total de alunos, apesar da expansão da oferta do Ceeteps. As matrículas nos cursos técnicos concomitantes com o ensino médio representam menos de um sexto do total de alunos matriculados na educação profissional de nível médio, a maioria concentrada na rede pública.

Cerca de 70% das matrículas está concentrada na forma subsequente, de alunos com ensino médio completo. Já se apontou neste trabalho que quase dois terços das matrículas de

²⁶⁹ Os dados seguintes foram retirados do site do Sistec (<http://sistec.mec.gov.br/consultaacordo/>), acessado em 23 de setembro de 2016.

²⁷⁰ O orçamento federal de 2014, na rubrica “20RW - Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica/Pronatec” disponibilizou R\$1.000.848.642,51 para o programa (Vide <http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaGDProgramaPesquisaAcao.asp?ano=2014&codigoPrograma=2031&textoPesquisaPrograma=2031>. Acesso em 23 de setembro de 2016). No Orçamento Federal de 2014, o programa é descrito como: “Oferta de vagas gratuitas, por intermédio da Bolsa-Formação, em cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, por instituições das redes públicas e privadas e pelos Serviços Nacionais de Aprendizagem, prioritariamente para estudantes da rede pública, trabalhadores, beneficiários dos programas federais de transferência de renda e estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, por meio do custeio total do curso por estudante incluindo a assistência estudantil diretamente relacionada à oferta dos cursos no caso das redes públicas e Serviços Nacionais de Aprendizagem; e pagamento de mensalidades no caso das redes privadas” (Transcrito de <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2014/arquivos-cadastros-de-acoes/2031.pdf>, p. 5. Acesso em 23 de setembro de 2016).

educação profissional técnica se concentram na forma subsequente no Estado de São Paulo, com base em estudos recentes (DIEESE, 2012). O percentual se repete na distribuição de alunos matriculados nas escolas técnicas do Ceeteps²⁷¹. Cabe investigar se esse indicativo da oferta espelha as características da demanda. O diagnóstico e o perfil dos alunos matriculados fornecem importantes subsídios para o desenho das políticas públicas de educação profissional: da formulação do problema às ações da implementação.

Tabela 5.23. Quantidade de alunos matriculados no ensino técnico, por forma de oferta e dependência administrativa no Estado de São Paulo em 2015

	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Integrado	56 751	3 350	37 100	7 527	8 774
Integrado EJA	521	178	132	150	61
Concomitante	71 714	2 877	39 728	3 208	25 901
Subsequente	291 367	6 242	92 984	7 289	184 852
Total	420 353	12 647	169 944	18 174	219 588

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Sinopse Estatística da Educação Básica (INEP, 2016)

Por fim, embora o recorte deste trabalho omita outras formas, a oferta de educação profissional e tecnológica foi ampliada também por meio de outras ações de oferta pelo Ceeteps. Na formação inicial e continuada ou qualificação profissional, a oferta cresceu na última década, decorrente de programas estaduais de qualificação profissional envolvendo diversas ações e instituições: Programa Estadual de Auxílio Desemprego - Pead, Programa Estadual de Qualificação Profissional -PEQ, Via Rápida, convênios com prefeituras municipais (São Paulo, Osasco), órgãos públicos (Secretaria Estadual de Educação, Fundação de Amparo ao Preso-Funap, Fundação Casa), além da oferta regular do Ceeteps nas Etec (cerca de 1000 alunos matriculados ao ano). No período 2004-2012, a quantidade de alunos atendidos passou de 6500 (em 2004), para 20800 (em 2008), para 28890 (em 2012). Nas faculdades de tecnologia, a quantidade de vagas, matrículas e concluintes cresce proporcionalmente ao aumento de unidades de ensino: as vagas se ampliam de 5860 em 2004 para 23255 em 2012; a quantidade de alunos matriculados salta de 15191 (em 2004) para 61010 (em 2012) e o número de concluintes passa de 1819 (em 2004) para 5708 (em 2012)²⁷².

²⁷¹ Em 2010, 65,4% dos alunos frequentavam os cursos técnicos nas Etec na forma subsequente; em 2015 cresceu para 67,7% (Fonte: Banco de Dados CETEC; disponível em <http://bdcetec.azurewebsites.net/index.php?page=index>; acesso em 12 de setembro de 2016).

²⁷² Os dados quantitativos foram retirados dos Relatórios de Gestão 2004-2008 (CEETEPS, 2009b) e 2008-2012 (CEETEPS, 2013).

6. Considerações finais

Por que e como a educação profissional no Brasil passa da finalidade de “habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável preparo técnico e intelectual” e de “fazê-los adquirir hábitos de trabalho profícuo, que os afastara da ociosidade ignorante, escola do vício e do crime” (1909) para ser instada ao “cumprimento dos objetivos da educação nacional”, de forma a integrar-se “às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia” (2008)? Essa pergunta percorre o itinerário da educação profissional no Brasil nos últimos 100 anos. Esse trabalho pretende ser mais uma contribuição para a resposta a essa questão.

Durante esse século, a educação profissional esteve disponível no *garbage can*²⁷³ das políticas públicas e foi sacada para atender diferentes finalidades, algumas vezes mais, outras vezes menos alheias aos objetivos gerais da educação pública. Em outros momentos, foi devolvida ao depósito de problemas a resolver da agenda governamental, seja porque o Estado está ocupado com outras prioridades (pagamento da dívida externa, investimento na educação básica etc.), seja, simplesmente, porque o Estado resolve desertar. A deserção pode implicar o repasse da responsabilidade a outras instâncias (com referência ao pacto federativo) ou mesmo ao cidadão ou ao mercado.

As categorias propostas por Oszlak (2011) -- os pactos que caracterizam as relações entre o Estado, a sociedade e o mercado – ajudam na explicação e na compreensão da conformação das agendas que incluíram a educação profissional como questão problemática para que o governo decida intervir. O pacto de dominação se equaciona nas relações de poder entre os vários atores e as instâncias de governabilidade. Não se trata apenas da capacidade de governar, mas também nas relações estabelecidas no interior do pacto federativo, no qual assomam a competência e a legitimidade para a regulação dos sistemas como questões relevantes. A regulamentação não pode ser negligenciada na conformação e implementação da política. A quem cabe regular? Os eventuais conflitos se estendem quando se manifestam contradições nas esferas de competências. Uma dessas possíveis oposições ocorre entre a necessidade de buscar a unidade do sistema nacional, de um lado, e respeitar as peculiaridades

²⁷³ O Modelo do *Garbage Can* foi inicialmente desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972) para compreender a conformação da agenda pública, a formulação da política e mesmo sua implementação no contexto de incerteza. Quando não conseguem ou não pretendem agir, os políticos descartam vários problemas, alternativas de solução ou propostas na “lata de lixo” (*garbage can*); ocasionalmente, algumas soluções são sacadas para enfrentar determinados problemas. Os autores descrevem o modelo como o processo em que “os problemas, as soluções e os participantes se movem de uma oportunidade de escolha para outra, de tal forma que a natureza da escolha, o tempo que leva e os problemas que resolve dependem de elementos relativamente complicados. Estes incluem o conjunto de opções disponíveis a qualquer momento, a mescla de problemas a que a organização tem acesso, a combinação de soluções à procura de problemas e as demandas externas aos tomadores de decisão” (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 16).

dos sistemas regionais, de outro. Outra eventual incongruência se dá quando a União intervém a pretexto da omissão ou da incapacidade dos entes federados. Essa “intervenção benéfica”, subsidiária, pode ser identificada na criação das escolas de aprendizes artífices, nos repasses de recursos para criação e reforma das escolas estaduais e, mais recentemente, na ampliação da rede federal de escolas técnicas nos estados.

O pacto funcional remete às funções e responsabilidades acordadas formal ou implicitamente entre os diferentes atores, protagonistas da arena política. A quem cabe financiar a capacitação dos trabalhadores? Há ocasiões em que o Estado assume a responsabilidade, quer como ferramenta para resolver uma questão social, quer para atender um determinado projeto de país com base em uma ideologia nacional-desenvolvimentista, quer como projeto de inclusão social. Em outro momento se associa à iniciativa privada, criando as condições institucionais para que ela própria gerencie a preparação de sua força de trabalho, inclusive atrelando imediatamente suas demandas à oferta da capacitação; ou o Estado fornece vagas em instituições particulares para os mais pobres. Em última instância, financia com recursos públicos as escolas privadas, ao reconhecer sua incapacidade de prover os serviços educacionais. Em outras palavras, o Estado repassa a alguns agentes a tarefa de prover a capacitação da força de trabalho.

Há tempos ainda em que o Estado concebe o formato e a ideologia do sistema para implicitamente responsabilizar o próprio trabalhador pela sua preparação profissional e, por consequência, pelo ingresso, permanência e ascensão no emprego e, porventura, pelo seu desemprego. A racionalidade que informa o uso da categoria “competência” para organizar os currículos e o reforço do requerimento da “empregabilidade” são transmitidos aos alunos de maneira implícita, tal como um currículo oculto. Enfim, dentre finalidades das reformas educativas há o propósito de modelar subjetividades dos integrantes do processo educativo, especialmente dos alunos.

O papel da comunidade de especialistas na configuração da organização dos sistemas aparece com destaque. Na década de 1970, os representantes das escolas federais desenham a profissionalização compulsória do então segundo grau, segundo o modelo organizativos das suas escolas e, ainda, pretenderam generalizá-lo para o sistema brasileiro. Desde os anos 1980, intelectuais e pesquisadores das universidades e profissionais vinculados a instituições universitárias da rede federal publicam trabalhos com críticas contundentes ao modelo de profissionalização obrigatória do ensino de segundo grau baseado na Lei Federal 5692/1971 e à proposta tecnicista do Decreto 2208/1997. Defendem nova concepção da relação entre escola e trabalho, abalizada na formação integral (omnilateral) e no ensino politécnico,

fundamentada em escritos de Marx e na escola unitária, inspirada em Gramsci. Essas concepções adentram as diretrizes curriculares para o ensino médio e para a educação profissional, embora não radicalmente quanto os pesquisadores desejam.

A importância e a influência dos organismos internacionais e de acordos bilaterais assinados pelo país podem ser identificadas com clareza, especialmente, após a metade do século passado. A pesquisa aponta como os acordos MEC/Usaid pretenderam influenciar a burocracia estatal, federal e estadual, em uma perspectiva produtivista da educação. Indicaram-se ainda algumas recomendações do Banco Mundial que foram concretamente incorporadas na formulação política e na implementação da reforma da educação profissional no final dos anos 1990. As convenções da Organização Internacional do Trabalho, sancionadas pelo Brasil, de algum modo, foram incorporadas na configuração e implementação das políticas públicas de trabalho, emprego, renda e formação profissional. Com efeito, as recomendações, como algumas do Banco Mundial, tornaram-se restrições ou imposições, pois condicionaram a obtenção de empréstimos externos pelo país.

A controvérsia envolvendo a dualidade dos sistemas e a proposta de escola unitária (ou escola de tempo integral) parece longe de uma solução. A generalização do ensino técnico integrado ao ensino médio pode representar uma alternativa inviável, se o ensino médio tiver finalidade exclusivamente propedêutica, de preparação para o ingresso na universidade. Na educação profissional, os dados recentes indicam que a maioria dos alunos estão matriculados em cursos de educação profissional técnica na forma subsequente, isto é, são egressos do ensino médio. A universalização do ensino técnico integrado pressupõe a oferta diversificada de cursos para diferentes ocupações, destinada a atender as preferências individuais dos alunos e, concomitantemente, as demandas de qualificação do mercado de trabalho. A proposta pode ser exequível em municípios ou regiões com arranjos produtivos locais ou regionais, exatamente pela restrição da oferta, ou em regiões metropolitanas, pela oportunidade de diversificação desta oferta. No fundamento da controvérsia se encontra a definição das finalidades do ensino médio: aquelas nomeadas pela LDB ou aquelas elegidas pelo cidadão, necessariamente não excludentes. Cabe investigar se as demandas pelo ensino médio integrado nas escolas públicas (federais, estaduais e municipais) ocultam a precariedade e a falta de qualidade do ensino médio regular público. A implementação das políticas públicas de educação profissional não pode prescindir da prévia identificação dos interesses das comunidades locais e dos destinatários, perpassando pelos imperativos da sustentabilidade social da população e pelos arranjos de produção do território da comunidade, a quem a instituição de ensino compete direcionar seu projeto político-pedagógico.

A eleição de uma instituição pública autárquica, o Ceeteps, responsável pela política de educação profissional e tecnológica, separada da oferta da educação básica, a cargo das prefeituras municipais e da Secretaria Estadual de Educação, exprime não apenas a dualidade do sistema, mas permite compreender os pressupostos da ação na análise da política. De modo primário, classificam-se “educações” diversas, atribuíveis a uma e a outras instituições e que, com base em critérios de eficiência e eficácia, convém mantê-las separadas na conformação da agenda e na implementação das políticas públicas. A autonomia autárquica confere suficientes flexibilidade e agilidade para atender demandas provenientes do mercado de trabalho com maior presteza e menores empecilhos. A autonomia facilita a convergência dos interesses dos diversos atores e o consenso na formulação de programas e ações políticas.

Nas concepções de educação profissional, indicadas nesta pesquisa, e nos termos e expressões empregadas na legislação brasileira, não há univocidade dos conceitos. As diferentes acepções dependem dos contextos e do momento histórico de seu emprego, do seu uso e finalidade na literatura educacional e até dos autores que as utilizam.

Hoje podemos distinguir com maior precisão teórica três termos: educação, ensino e treinamento e referendá-los à qualificação profissional. Atualmente o termo **educação** é empregado numa concepção mais ampla como o processo de desenvolvimento individual e coletivo na perspectiva da realização do potencial integral (físico, intelectual, estético, afetivo, etc.) da pessoa humana. Designa também o processo de transmissão da herança cultural, tanto às novas gerações, quanto, genericamente, às pessoas para socializar a cultura socialmente construída. Esse conceito pode prescindir de uma relação pedagógica formal em que esteja necessariamente presente um agente ou agência educativa intencionalmente determinada. Esta concepção abrange relações educacionais formais, não formais e informais; a aprendizagem pode ocorrer por autodidatismo, por exemplo. Nesse processo, a centralidade se desloca para quem aprende e há um movimento no sentido de garantir a individualidade e a autonomia do aprendente.

O termo educação profissional aparece pela primeira vez na legislação brasileira na LDB de 1996. Anteriormente, empregou-se o substantivo “ensino”, com diversas adjetivações para designar essa modalidade: profissional; industrial, comercial e agrícola; vocacional etc.. A partir da década de 1970, a legislação educacional usou expressões como “qualificação profissional”, “qualificação para o trabalho”. Não obstante a mudança da terminologia, na educação profissional, o conteúdo curricular persiste como prescrição na relação didática; o conjunto de conhecimentos e habilidades a ser aprendido/ensinado (currículo) está determinado antecipadamente e configura-se de formas diversas: perfil profissional, plano de curso,

competências profissionais, atribuições profissionais. E escola profissional tem a função de legitimar esse conteúdo.

Aplicado à educação profissional, o termo **ensino** é empregado para a transmissão de conhecimentos, na relação didática entre um agente ou agência que ensina e quem aprende, com a mediação de um conteúdo. Em geral, aparece como sinônimo de lecionar, de transmitir lições; a centralidade do processo é posta no papel do professor, pois é ele que ensina; é imputado à escola, pois é ela quem administra o ensino. A origem etimológica da palavra colabora para essa concepção: *insignare* remete a imprimir um símbolo, marcar com um sinal.

O termo **treinamento** é mais utilizado para o domínio de conhecimentos instrumentais e habilidades que podem ser aprendidas mediante repetição ou por usos sucessivos sem maiores preocupações de fundamentação teórica, porventura, salvo aquelas com função instrumental. O termo é comumente utilizado pelas empresas para ambientar funcionários, aprendizagem de conhecimentos instrumentais e habilidades específicas com fins de aumento da produtividade. Vulgarmente, usa-se treinamento para “ensinar” um animal a “aprender” determinados comportamentos, gestos.

Identificam-se várias institucionalidades que acompanham as diferentes definições. As concepções são construídas a partir da legitimação social de um acervo de conhecimentos e de “fazeres” consolidados em papéis sociais e desempenhados mediante ocupações dos atores que participam da instituição. Em consequência do reconhecimento social do conhecimento adquirido no seu interior, a escola se torna um instrumento de legitimação social para cancelar o exercício profissional de certas ocupações, nomeadamente as profissões regulamentadas em lei. O diploma escolar se transforma na única via de acesso a determinadas ocupações.

As diferentes definições de educação profissional e termos afins contêm significados que ultrapassam o simples enunciado do conceito; são construções sociais, históricas. Nos documentos, as concepções carregam, nas suas institucionalidades, a definição do problema e, por consequência, sua função de controle social e de referência de implementação da política pública. Na educação profissional, as terminologias empregadas se conjugam em diferentes concepções, cujos limites (denotação e conotação) estabelecem parâmetros para o ciclo das políticas educacionais, da definição do problema à avaliação dos resultados.

Quando se refere a ensino profissional ou treinamento, há o pressuposto de que determinados conhecimentos e habilidades práticas podem ser repassadas, de modo quase automático, de um indivíduo a outro. Entretanto, o acervo de conhecimentos técnicos a serem aprendidos, pela sua distensa complexidade e aprofundamento, passa a depender de requisitos

prévios, a serem obtidos pela frequência em diferentes níveis de escolaridade. A divisão do trabalho, quando se intensifica, exige o uso de conhecimentos cada vez mais especializados, de um lado; de outro, o trabalho exige ações e operações de conteúdos cada vez mais abstratos, cujo domínio não se obtém por simples treinamento. Enquanto a divisão social do trabalho priva o trabalhador das suas funções de concepção, mais recentemente, algumas exigências lhe são impostas, aparentemente contraditórias, como o planejamento do próprio trabalho, circunscrito à previa organização e à capacidade de intervir em situações imprevistas, isto é, de tomar decisões conforme protocolos estabelecidos antecipadamente. A intensificação do trabalho se cumpre também pela redução dos níveis hierárquicos nas empresas, assumindo o trabalhador algumas atribuições de gestão de autonomia restrita. As novas formas de divisão do trabalho redistribuem o repositório de conhecimentos necessários, pulverizam postos de trabalho, destroem as fronteiras das ocupações e produzem novas institucionalidades que redefinem os requisitos e os saberes necessários; reestruturam conteúdos e introduzem novos papéis.

As definições de educação profissional são funcionais para os *politics makers* na conformação da política ao delimitar finalidade, abrangência, destinatários, financiamento, entre outros. A definição também é funcional para o sistema escolar e para a escola, na confrontação entre demanda e oferta, na disposição dos serviços escolares e da infraestrutura necessários, na organização dos currículos escolares e na formação e atuação da força de trabalho da escola e na supervisão e controle do sistema. A escola técnica se adapta – por vezes resiste – a essas mudanças de concepções e de funções com efeitos. As formas e modalidades de oferta se ampliaram significativamente nos últimos 100 anos. Os conteúdos curriculares se expandem para atender exigências diferenciadas de novas ocupações e de reestruturação das tradicionais; também infundem concepções que moldam subjetividades, que se incorporam no processo de ensino (professor) e aprendizagem (aluno). As agências educativas (as escolas e suas redes e o próprio sistema de ensino) são submetidas e experimentam novas formas de gestão, algumas tendentes a reproduzirem os mecanismos de mercado.

O percurso da educação profissional apresenta rupturas e continuidades. O novo e o antigo coexistem na definição dos problemas, na estruturação das alternativas, na conformação da agenda. O tecido da agenda se rompe em alguns pontos, se alonga em outros.

A pesquisa permite identificar diferentes finalidades da educação profissional no Brasil, especialmente no âmbito das relações que se estabelecem entre educação, trabalho e desenvolvimento econômico, que acabam por determinar a conformação da agenda, a formulação das alternativas e a avaliação de ação política. No sentido inverso, em cada período, a análise da vinculação entre a educação profissional e a educação formal-propedêutica, das

formas de oferta e de seus destinatários permite elucidar as finalidades explícitas e implícitas a que serviu como instrumento de política pública.

Durante este último século a educação profissional esteve presente na agenda problemática da sociedade e de problemas do governo. As reformas constituem uma resposta do governo às demandas sociais e uma alternativa eleita de resolução da questão ou até de sua eliminação da agenda política. É necessário articular as políticas de educação profissional com outras políticas estatais. A relação escola-trabalho-desenvolvimento econômico remete à vinculação das políticas educacionais com políticas econômicas, de vez que o desenvolvimento requer ações para a reprodução e qualificação da força de trabalho, necessárias para sustentar propostas de desenvolvimento nacional. Pode ser conectada também a políticas de emprego e renda ou de inclusão social, a exemplo da formulação mais recente de integração com a educação básica. No limite, prestou-se à política de segurança pública ou para a infância, de inspiração filantrópica ou assistencialista, no início do século passado.

As arenas políticas das reformas educativas, em que se articulam diferentes atores, são conformadas por lógicas – de inovação, de mercado e de permanência – em que os sentidos de ruptura e continuidade se enfrentam. O apelo pela inovação e pela adequação ao mercado, associado a diferenciais de competitividade intranacional e internacional, aparece de algum modo legitimado pelo uso de categorias como “cidadãos úteis à nação”, “construção da economia”, “empregabilidade”, “competência profissional” e, nos documentos legais do Ceeteps, de “eficiência e eficácia”, “sofisticação tecnológica”, “autonomia nacional”. Algumas dessas categorias, usuais nas linguagens da educação profissional de teor positivista, acabaram por penetrar nas diferentes dimensões da gestão da rede e das escolas do Ceeteps e informar concepções e ações institucionais que permeiam a implementação das políticas, a gestão da rede e das escolas, a “gestão dos recursos humanos” e outras diferentes dimensões institucionais. A análise documental revela que a criação do Ceeteps está eivada de argumentos com viés nacionalista e autoritário, compatível com a visão dos atores principais e do contexto político e social da ditadura militar. Em seguida, a concepção de competência profissional -- além de estruturar os conteúdos curriculares, a prática docente e os domínios de aprendizagem dos alunos -- invadem as relações de trabalho e os procedimentos de gestão institucional. A assimilação se amplia para organizar a prática docente, do planejamento curricular e didático ao processo de ensino, as carreiras docentes e técnico-administrativas, a evolução funcional, os critérios de avaliação institucional, entre outras.

Desde a incorporação das primeiras escolas técnicas, no início dos anos 1980, até hoje, incidem na estrutura da educação profissional técnica três reformas, de diferentes concepções e modos de organização curricular.

Na vigência da Lei Federal 5692/1971, embora ainda o ensino de 2º grau não fosse considerado escolarização obrigatória, a exigência da integração profissionalizante provocou uma rápida e compelida generalização, ao preço de resistências camufladas e de qualidade duvidosa. O ensino de 2º grau profissionalizante se apresentou, na análise política, destinado a finalidades de formação acelerada da força de trabalho, de aliviar a demanda pelas vagas na universidade e se contrapor ao movimento estudantil, entre outras. A criação do Ceeteps e a instituição dos cursos de curta duração de Tecnologia vieram se juntar às mesmas finalidades. Os cursos superiores de curta duração constituem a alternativa menos onerosa e mais ágil que os cursos superiores tradicionais. A expansão do acesso à educação profissional e tecnológica, em diferentes momentos da sua trajetória no Brasil, se fez mediante o agravamento da dualidade estrutural na sua organização e oferta e o aligeiramento dos cursos, sob justificativa da redução de custos. Em outras palavras, sob o disfarce da necessária atualização e atendimento a objetivos sociais e econômicos, a pretexto de democratizar o acesso, separam-se níveis e modalidades de ensino pela oferta, pela execução em instituições diversas e em níveis separados, e se discriminam matrizes curriculares – com restrita equiparação - em prol da eficácia e eficiência do sistema.

A dualidade permanece na estruturação dada pelo Decreto Federal 2208/1997, ao proibir a integração entre os ensinos médio e técnico. As categorias utilizadas para defender a reforma revelam seus pressupostos. Trata-se de organizar os sistemas de ensino com base em critérios de eficiência e eficácia, direcionando cada nível e modalidade de ensino para suas finalidades específicas. No âmbito da escola técnica, o objetivo é o domínio de competências profissionais, identificadas no mercado de trabalho, que assegurem ao aluno empregabilidade.

As mudanças decorrentes do Decreto Federal 5154/2004 não repercutiram na estruturação da rede de escolas técnicas paulistas. O desenvolvimento de cursos integrados não ocorreu com a presteza manifestada na aplicação do decreto anterior. As organizações dos cursos não sofreram alterações significativas nas suas concepções e estrutura, salvo aquelas conducentes a compatibilizar conteúdos com atualização do mercado de trabalho. O detalhamento na formulação e implementação da política permite discricionariedade dos implementadores ou aplicação seletiva das medidas. Neste caso, manifesta-se a mudança sem diferença.

As reformas educativas – necessário ressaltar – se prestam a leituras diversas. Em geral, na educação profissional, aparecem associadas a objetivos de ajuste econômico e de modernização das instituições. Há correlação entre as mudanças no sistema de ensino e formação da agenda nos projetos de reconstrução do Estado. Pressuposto o progresso como melhoria espontânea das condições sociais e econômicas, assim, as reformas se tornam formas de regulação social e as escolas, instituições redentoras (POPKEWITZ, 2000).

Na análise das políticas de educação profissional não pode ser negligenciada a organização do Estado brasileiro no regime federativo. Desde o século passado, a educação profissional apresenta algumas formas de vinculação formal com a educação básica: no início do século passado ao ensino primário; depois envolvendo o ensino primário e secundário, a partir dos anos 30-40. A partir do final dos anos 1960, com a instituição dos cursos superiores de curta duração (os antecedentes dos atuais cursos de Tecnologia) ascende, por definição, ao nível da educação superior. Ao mesmo tempo, a partir do início dos anos 1970, apesar da obrigatoriedade da profissionalização do ensino de 2º grau, a integração da modalidade às etapas da educação formal não garante a continuidade da oferta e do financiamento pelas diferentes instâncias. Em decorrência da omissão e indeterminação no âmbito das competências federativas administrativas, sobrevive de iniciativas descontínuas, de ofertas com base em projetos e programas de prazo determinado. A oferta se quer contínua, mas sofre as vicissitudes do financiamento incontinuo.

Nesta pesquisa são identificados vários momentos em que o regime de colaboração federativa se apresenta para implementação das políticas: para financiamento em parceria com a União (por exemplo, a criação das escolas conveniadas, o Proep, o Programa Brasil Profissionalizado, o Fundeb,); para financiamento em parceria com municípios (instalação de classes descentralizadas e criação de Etec); para oferta (expansão da rede federal, Proeja e Pronatec). Descreve-se, com base na análise de políticas e do pacto federativo, a implementação do plano de expansão do Ceeteps no governo Serra em que vários atores são convocados e interferem na ampliação da rede de escolas. Ao longo do trabalho, observa-se que muitas das ações políticas são contingentes e temporárias; são programas de governo de prazo definido, não são políticas públicas de Estado. A descontinuidade dos programas debilita o papel do Estado de provisão dos direitos de cidadania; a interrupção ou suspensão da oferta exclui definitivamente os alunos que, qualquer for o motivo, não se ajustam temporariamente ao tempo e ao sistema escolar.

Apesar das funções de coordenação e cooperação, necessárias às políticas públicas no Estado Federal, a oferta e financiamento da educação profissional se mostram desordenadas,

precárias e instáveis, sujeitas à conjugação de certos eventos e das janelas identificadas nos processos políticos. A divisão das tarefas na federação e a distribuição da responsabilidade da oferta são repactuadas com frequência. Nessa reorganização da agenda, as instituições públicas incumbidas da implementação, como as escolas técnicas, recorrem a formas alternativas de sustentabilidade de suas atividades educativas. Nas escolas técnicas estaduais paulistas, algumas fontes alternativas de financiamento estão identificadas: parcela do montante do pagamento de inscrição dos candidatos ao exame de ingresso; contribuições dos alunos às Associações de Pais e Mestres das escolas; parcerias com empresas para implantação de cursos novos; projetos financiados por agências de fomento; recursos oriundos das Cooperativas Escolares (nas escolas “agrícolas”). A própria Instituição faz uso de parcerias com instituições privadas para ofertas de cursos. Há outros repasses indiretos que beneficiam diretamente os alunos, não contabilizados no orçamento, como a distribuição de livros didáticos para o ensino médio (via Ministério da Educação) e a alimentação escolar (atribuída às Prefeituras Municipais, disponível precariamente para todas as escolas técnicas somente após o movimento estudantil de 2016, que protagoniza a ocupação de escolas mais duradoura a que se tem notícia no Estado de São Paulo). É necessário investigar a importância das fontes alternativas no financiamento das escolas técnicas, sobretudo quando o Estado deserta ou omite a educação profissional da sua agenda de decisão.

O Ceeteps, conquanto instituição pública investida da responsabilidade de implementar a política pública de educação profissional e tecnológica no Estado de São Paulo, expande consideravelmente a oferta, mediante diferentes formas: criação de novas unidades de ensino, ocupação dos tempos ociosos existentes nas Etec, parcerias com prefeituras municipais e com empresas públicas e privadas, ocupação de espaços públicos ociosos nas escolas estaduais no período noturno, oferta do curso integrado em parceria com a rede estadual da SEE e da Prefeitura Municipal de São Paulo, a implantação da oferta na modalidade de educação a distância, entre outras. As diversas alternativas utilizadas ampliam o acesso à educação profissional de um considerável contingente da população. Entretanto, as vagas disponíveis são insuficientes para atender a demanda crescente. Também concorre para a ampliação das vagas, o aligeiramento dos cursos de ensino médio e técnico, estruturados nos limites da carga horária mínima obrigatória.

O movimento de democratização da educação não pode se restringir ao acesso à educação profissional pelo atendimento quantitativo da demanda ou pela expansão da oferta; deve vincular-se a ações que favoreçam a permanência do aluno na escola e ao desenvolvimento de um ensino de qualidade, extensivo aos demais níveis e modalidades. Há direitos dos alunos,

legalmente prescritos, a serem atendidos plenamente: alimentação escolar, transporte escolar, material didático, entre outros. Alguns deles, como alimentação e transporte, constituem problemas recorrentes (ainda não resolvidos) na educação profissional desde o século passado.

A democratização da educação profissional não prescinde das formas de gestão no interior da própria instituição. O Ceeteps, desde a sua criação, se mantém como uma instituição fortemente hierarquizada e centralizada. Embora na designação dos diretores das unidades de ensino incida a consulta aos membros da comunidade escolar, a nomeação do Diretor Superintendente pelo Governador ainda permanece na forma de eleição indireta, mediante lista tríplice elaborada pelo Conselho Deliberativo, cuja composição pouco se alterou desde o período ditatorial e sem representatividade dos vários segmentos. A gestão democrática, na forma prevista pela LDB, precisa ser construída na instituição, especialmente quando postula a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (artigo 14, inciso II).

O governo estadual mantém, há mais de um século, uma rede de escolas técnicas públicas destinadas à formação profissional da força de trabalho no Estado. Ao seu lado, há a oferta da rede federal e de escolas municipais. A rede federal amplia significativamente a oferta de vagas no território estadual em anos recentes. A oferta nas redes municipais encontra-se coibida por imperativo constitucional, conforme indicamos anteriormente. A oferta pública de educação profissional no Estado de São Paulo é insuficiente para atender as demandas de qualificação da força de trabalho. A rede particular historicamente cobre metade da demanda da população paulista.

Conquanto nesta pesquisa limita-se ao desenvolvimento da educação profissional técnica, há pouca investigação sobre outro importante segmento, a qualificação profissional. Algumas iniciativas de oferta estão identificadas. O governo federal, recentemente, regula a carga horária de alguns desses cursos e estabeleceu algumas terminologias. Os cursos regulados deste modo são ministrados por instituições credenciadas pelos sistemas de ensino. A grande maioria deles é desenvolvida historicamente pelo chamado “Sistema S”, apesar da existência de programas públicos como o próprio Pronatec (federal) e Via Rápida (estadual). O diagnóstico do Seade identifica que há oferta relevante desses cursos na esfera municipal. Nas Etec, a oferta dos cursos de qualificação profissional é transitória e descontínua. Há considerável oferta em “cursos particulares” de instituições não regulamentadas espalhadas pelos municípios, em alguns deles, a alternativa disponível para cidadãos que procuram formação profissional.

Na perspectiva da análise de políticas, a avaliação pode apresentar diferentes finalidades: funcional, instrumental e política etc.. Os relatórios de gestão são divulgados pelos implementadores de política como prestação de contas, à vista dos requerimentos de transparência e responsabilização das funções públicas (*accountability*). Entretanto tais relatórios publicados descrevem os resultados obtidos; raramente comparam os objetivos e metas previstos com os resultados conseguidos (avaliação da eficácia política); sequer mencionam as metas e objetivos da formulação originária da política implementada. As dificuldades de promover avaliações de eficiência as tornam infrequentes ou parciais, dados os obstáculos empíricos para o controle de uma grande quantidade de variáveis. Nesta pesquisa adiantam-se duas avaliações nas políticas de educação profissional afetas ao Ceeteps: sobre os cursos técnicos na modalidade de EaD e a avaliação de impacto (avaliação da efetividade política) de egressos de cursos técnicos. Ressalvadas as dificuldades, as avaliações de políticas nas instituições públicas constituem instrumentos de construção democrática, para a qual esta pesquisa modestamente pretende contribuir.

Esta pesquisa elege a investigação sobre as políticas públicas de educação profissional, implementadas por uma autarquia estadual pública em uma instância federada brasileira, que se constitui referência na modalidade, ao lado de outras instituições públicas e privadas. Como tal, o autor espera que possa contribuir, inscrevendo-se nas “pesquisas sobre ciclos de políticas das esferas federal, estadual e municipal [que] outorgam à política um valor de legitimação e, à universidade, um espaço de relevância e responsabilidade social” (AGUILAR, 2013, p. 168).

7. Referências

7.1 Publicações

ABDALA, Ernesto. **Esbozo de la dinámica histórica y algunos aspectos de los sistemas nacionales de formación profesional em América Latina**. Santiago de Chile: ONU/CEPAL, 2014.

ABICAIL, Carlos Augusto. O federalismo e o Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 21-37, 2012. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em 5 de março de 2014.

ABMP/TODOS PELA EDUCAÇÃO (org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 1-44, jun. 2005.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de e SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010; p. 39-70.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. **Revista Brasileira de Educação**. nº 22, p. 35-46, Jan/Fev/Mar/Abr 2003.

AGUERRONDO, Inés. Planejamento educativo e complexidade: gestão das reformas educacionais. **Cadernos de Pesquisa**, v.44, n.153, p.548-578, jul./set. 2014.

AGUILAR, Luis Enrique. **Estado desertor: Brasil – Argentina nos anos de 1982 -1992**. Campinas: FE/Unicamp, 2000.

_____. **A política pública educacional sob a ótica da análise satisfatória: ensaios**. Campinas: Edições Leitura Crítica, 2013.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (ed.). **El estudio de las Políticas Públicas: Antología de Política Pública**. México: Editorial Porrúa, 1992.

_____. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa Editor, 1993.

_____. Estudio introductorio. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (ed.). **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa Editor, 1993.

ALIANZA PARA EL PROGRESO. **Documentos Básicos**. Disponível em: <https://otraclasedehistoria.files.wordpress.com/2011/06/documentos-de-alianza-para-el-progreso1.pdf>. Acesso em 27 de agosto de 2015.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.

ALMEIDA, Gabriela Sandes Borges de Almeida e HERENCIA, José Luiz. A Fundação Vitae e seu legado para a cultura brasileira - Parte I: fontes conceituais, linhas diretivas, programas próprios e legado. In: **III Seminário Internacional de Políticas Culturais (Artigos)**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2012. Disponível em <http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/2012/09/22/artigos-do-iii-seminario-internacional-de-politicas-culturais/>. Acesso em 23 de setembro de 2016.

ALVES, Márcio Moreira. **O be-a-bá dos Mec-Usaid**. Rio de Janeiro: Edições Gernasa, 1968.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ANTUNES, Letícia Cristina; MASSUCATTO, Nayara; BERNARTT, Maria de Lourdes. A Pedagogia da Alternância no contexto mundial: educação do campo para a formação do jovem rural. In: X ANPED SUL, Florianópolis, outubro de 2014, p. 1-19. Disponível em: http://xanpedsul.faed.udesc.br/arq_pdf/1673-0.pdf. Acesso em 6 de dezembro de 2016.

ARAÚJO, Almério Melquíades de. A construção e o desenvolvimento de currículos em parceria. In: **VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais**. Coimbra/Portugal, 2004. Disponível em <http://www.ces.uc.pt/lab2004/>. Acesso em 12 de setembro de 2016.

ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.31, ano 11, p. 1-27, junho de 1996.

_____. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998, p. 29-39.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.14, n.40, p. 111-141, 1999.

_____. Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, nº 15, v.4, p. 23-31, 2001.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 53, nº 3, p. 587 a 620, 2010.

_____. **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo/Centro de Estudos da Metrópole. São Paulo, 2013. Disponível em:

http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/1040-research_briefing_5_Martal_P.pdf. Acesso em 19 de março de 2015.

ARRIAGADA, Ana-Maria e ZIDERMAN, Adrian. **Vocational education, occupational choice and labour market earnings in Brazil**. Washington D.C.: World Bank, 1992. Disponível em http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186326902607/45pub_br65.pdf. Acesso em 7 de março de 2016.

AZEVEDO, Fernando de *et alii*. **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

BALL, Stephen J.. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, p. 99-116, Jul./Dez. 2001. Disponível em <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/ball.pdf>. Acesso em 19 de novembro de 2012.

BANCO MUNDIAL. **Educación técnica y formación profesional**. Washington, D.C.: BIRD/BM, 1992. Disponível em: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1991/05/12691864/vocational-technical-education-training-educacion-tecnica-y-formacion-profesional>. Acesso em 12 de agosto de 2014.

_____. **Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial**. Washington, D.C.: BIRD/BM, 1996. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/13/000160016_20050613172136/Rendered/PDF/14948010spanish.pdf. Acesso em 21 de março de 2015.

BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira e LIMA, Eduardo Martins de. O Estado Democrático de Direito e a necessária reformulação das competências materiais e legislativas dos Estados. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 186, p. 153-169, 2010. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198680/000888825.pdf?sequence=1>. Acesso em 19 de fevereiro de 2015.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**. Campinas: vol. 26, n. 92 (nº especial), p. 725-751, out./2005. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 19 novembro de 2012.

BATISTA, Eraldo Leme. **Trabalho e educação profissional nas décadas de 1930 e 1940 no Brasil: análise do pensamento e das ações da burguesia industrial a partir do IDORT**. Tese (Doutorado). Campinas: Unicamp/Faculdade de Educação, 2013.

BELEZIA, Eva Chow. **Cooperativa-Escola: Escola dos alunos das escolas técnicas agrícolas**. São Paulo: CEETEPS, s.d.. Disponível em:

http://www.etecabralia.com.br/det_doc.php?PHPSESSID=fdef937760d78a9f944569bd1a96b642. Acesso em 15 de setembro de 2016.

BERGER, Peter L. e LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. 36 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

BEZERRA, Ana Cristina Dias da Rocha. O Ensino Industrial no Estado Novo (1939-1942). In: **IV Congresso Brasileiro de História da Educação**. Goiânia: SBHE, 2000. Disponível em: <http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe4/individuais-coautorais/eixo01/Amalia%20Dias%20da%20Rocha%20-%20Texto.pdf>. Acesso em 14 de novembro de 2013.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.). **Dicionário de política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, v. 1, 13ª ed., 4ª reimpressão, 2010.

BOMENY, Helena Maria Bousquet. Três decretos e um ministério: a propósito da educação no Estado Novo. In: PANDOLFI, Dulce (org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999; p. 137-166.

BONAL, Xavier. La sociología de la política educativa: aportaciones al estudio de los procesos de cambio. **Revista de Educación**, n. 317, Madrid, INCE, p. 185-202, 1998a.

_____. **Sociología de la educación: una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas**. Barcelona, Editorial Paidós, 1998b.

_____. Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina. **Revista Mexicana de investigación educativa**, vol. 64, n. 3, p. 3-35, julio-septiembre/2002. Disponível em http://www2.facso.uchile.cl/psicologia/epe/_documentos/. Acesso em 10 de agosto de 2016.

BORDIGNON, Liliane. **Reforma e expansão da educação profissional técnica de nível médio nos anos 2000**. Dissertação (Mestrado). Campinas/SP: Universidade Estadual de Campinas/Faculdade de Educação, 2013.

BORGES, Zacarias P. **Política e educação: análise de uma perspectiva partidária**. Campinas, SP: Graf. FE/Hortograf, 2002.

BRANDÃO, Marisa. Da arte do ofício à ciência da indústria: a conformação do capitalismo industrial no Brasil vista através da educação profissional. **Boletim Técnico do Senac**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 16-29, set./dez./1999.

_____. Cefet Celso Suckow e algumas transformações históricas na formação profissional. **Trabalho Necessário**. Ano 7, n. 9, p.1-9, 2009. Disponível em: <http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN09BRANDAO.pdf>. Acesso em 22 de maio de 2015.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: aspectos complementares da Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007d.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse estatística da Educação Básica 2015**. Brasília: Inep, 2016. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 23 de setembro de 2016.

_____. **Sinopse estatística da Educação Básica 2001**. Brasília: Inep, 2002. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 23 de setembro de 2016.

_____. **Sinopse estatística da Educação Básica 2005**. Brasília: Inep, 2006b. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 23 de setembro de 2016.

_____. **Sinopse estatística da Educação Básica 2010**. Brasília: Inep, 2011c. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 23 de setembro de 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Reforma universitária: Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto nº 62.937/68**. Brasília: MEC, 3ª ed., 1983. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002099.pdf>. Acesso em 28 de agosto de 2015.

_____. **Educação profissional: referenciais curriculares nacionais para a educação profissional de nível técnico: introdução**. Brasília: MEC, 2000a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/introduc.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2015.

_____. **Relatório de Atividades – Programa de Expansão da Educação Profissional – 2000**. Brasília: MEC, 2000b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/relativ2000.pdf>. Acesso em 30 de abril de 2015.

_____. **Seminário Nacional de Educação Profissional: concepções, experiências, problemas e propostas – Anais**. Brasília, 2003. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/texto/me002266.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2015.

_____. **Documento à sociedade: retorno da Secretaria de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação às Instituições da Sociedade Civil e Política, pelas contribuições apresentadas no processo de construção da versão final da minuta de decreto que regulamenta os artigos 35 e 36 e 39 e 41 da LDB e revoga o Decreto no 2.208/97**, 2004a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/not251d.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2015.

_____. **Políticas públicas para a educação profissional e tecnológica: proposta em discussão.** Brasília, 2004c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/p_publicas.pdf. Acesso em 10 de novembro de 2013.

_____. **PROEJA: documento básico.** Brasília: MEC, 2007c.

BRASLAVSKY, Cecília e COSSE, Gustavo. **As atuais reformas educativas na América Latina: quatro atores, três lógicas e oito tensões.** PREAL, Série “Documentos Opcionais”, nº 5, 1997. Disponível em <http://www.preal.org/PublicacionN.asp>. Acesso em 12 de novembro de 2014.

BRYAN, Newton Antonio P.. Desenvolvimento retardatário, modernização educacional e difusão do taylorismo no Brasil. In: **V Congresso Iberoamericano de Historia de la Educación Latina.** San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación. 2001. Disponível em: www.historia.fcs.ucr.ac.cr/congr-ed/brasil/ponencias/newton_bryan.rtf. Acesso em 18 de maio de 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari e VILARINO, Marisa Alves. A ordenação federativa da educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais. In: ABMP/TODOS PELA EDUCAÇÃO (org.). **Justiça pela qualidade na educação.** São Paulo: Saraiva, 2013, p. 117-150.

CAINELLI, Clívia Martins de Oliveira. **Professores contratados por tempo determinado: sentimentos de um inquilinato docente.** Dissertação (mestrado). São Paulo: Universidade Nove de Julho, 2016.

CAMARGO, Lucília Regina de Souza. Diferenciais inovadores na formação de professores para a educação profissional. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica / Ministério da Educação, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica.** v. 1, n. 1, (jun. 2008). Brasília: MEC, SETEC, p. 8-22, 2008.

CAPANEMA, Gustavo. Algumas notas sobre o problema da Educação e de Saúde no governo Getúlio Vargas. In: SCHWARTZMAN, Simon. **Estado Novo, um auto-retrato.** Brasília, CPDOC/FGV. Editora Universidade de Brasília, 1983, p. 355-378.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. In: **XXIX Encontro Anual da ANPOCS - GT19 - Políticas Públicas, 2005.** Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3789&Itemid=318. Acesso em 22 de setembro de 2013.

CARNOY, Martin e CASTRO, Claudio de Moura. **¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?** Washington D.C.: BID, 1997.

CARVALHO, Olgamir Francisco de; KIPNIS, Bernardo. Educação profissional em uma perspectiva internacional comparada e suas repercussões no Brasil. **Linhas Críticas**, vol. 16, nº 30, p. 49-70, jan/jul 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 7-28, 2001.

CASTIONI, Remi. Financiamento da Educação Profissional no governo brasileiro: muitos recursos, pouca coordenação. In: **Anais da II Semana da Pedagogia IV Encontro de Pesquisa da Pós-Graduação em Educação**. Brasília-DF: Universidade de Brasília - Faculdade de Educação, v. 1, p. 1-9, 2006.

CASTRO, Claudio de Moura; ASSIS, Milton Pereira de e OLIVEIRA, Sandra Furtado de. **Ensino técnico: desempenho e custos**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972.

CAVALCANTE, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 45, v. 6, p. 1781-1804, nov./dez. 2011.

CEDEFOP. **Terminology of European education and training policy**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. Disponível em: <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/4064>. Acesso em 9 de setembro de 2014.

CEPAL/UNESCO/OREALC. **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade**. Santiago de Chile: 1992. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2130/S9250755_es.pdf?sequence=1. Acesso em 9 de setembro de 2014.

_____. **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade: versión resumida**. Lima, Peru: 1996. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150253so.pdf>. Acesso em 26 de junho de 2012

CIAVATTA, Maria e RAMOS, Marise. Ensino Médio e Educação Profissional no Brasil: dualidade e fragmentação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 8, p. 27-41, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em 28 de outubro de 2013.

COHEN, Michael, MARCH, James e OLSEN, Johan. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

CONSTANTINO, Paulo Roberto Prado e OLIVEIRA, Antônio Carlos Ottoboni de. Impacto das cooperativas na gestão orçamentária das escolas técnicas de ensino agrícola do Centro Paula Souza. In: **VIII Workshop de Pós-Graduação e Pesquisa do Centro Paula Souza (Anais)**. São Paulo: CEETEPS, p. 506-5015, outubro/2013. Disponível em: <http://www.cps.sp.gov.br/pos-graduacao/workshop-de-pos-graduacao-e-pesquisa/008-workshop-2013/>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

COOMBS, Philip H. e AHMED, Manzoor. **Attacking rural poverty how nonformal education can help**. Washington, USA: International Bank for Reconstruction and Development, 1974.

COPI, Irving Marmer. **Introdução à Lógica**. 2ª ed. São Paulo: Mestre Jou, 1978.

CORDÃO, Francisco Aparecido. A certificação Profissional. In: OIT. **Relatório do Seminário Tripartite sobre Certificação e Diversidade**. Brasília: OIT, 2002f, p. 115-122.

COX, Cristián. **Las políticas de los años noventa para el sistema escolar**. Santiago do Chile, CEPAL. (Serie Políticas Sociales), n.3, 1994.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Federalismo: um pacto a se rever. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 65-78, jan/jun. 2012. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em 19 de fevereiro de 2015.

CUNHA, Luiz Antonio. **O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização**. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Flacso, 2000a.

_____. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. São Paulo: Editora da Unesp; Brasília: Flacso, 2000b.

_____. O ensino industrial-manufatureiro no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. Nº 14, p. 89-109, Mai/Jun/Jul/Ago de 2000c.

_____. Ensino médio e ensino técnico na América Latina: Brasil, Argentina e Chile. **Cadernos de Pesquisa**, nº 111, p. 47-70, dezembro de 2000d. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n111/n111a03.pdf>. Acesso em 18 de novembro de 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Lei de Diretrizes e Bases e perspectivas da educação nacional **Revista Brasileira de Educação**, nº 8, p. 72-85, Mai/Jun/Jul/Ago/1998.

_____. Questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P. e SANTANA, W. (Org.) **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 149-168.

DADOY, Mireille. As noções de competência e competências à luz das transformações na gestão de mão-de-obra. In: TOMASI, Antonio (org.). **Da qualificação à competência: pensando o século XXI**. Campinas: Papyrus, 2004, p.105-142.

DALE, Roger. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. **Educação, Sociedade e Culturas**. Porto: n. 2, p. 109-139, 1994. Disponível em <http://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/pagina2.htm>. Acesso em 21 de novembro de 2012.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Modelos de gestão e perfil da oferta de educação profissional nas redes estaduais**. Salvador: DIEESE, 2012.

DUGUÉ, Elisabeth. A lógica da competência: o retorno do passado. In: TOMASI, Antônio (Org.). **Da qualificação à competência: pensando o século XXI**. Campinas: Papyrus, 2004, p.19-32.

DUPAS, Gilberto. A lógica da economia global e a exclusão social. **Estudos Avançados**, vol.12, nº 34, São Paulo, set./dez. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0103-40141998000300019>. Acesso em 26 de junho de 2012.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora em Inglaterra**. Porto: Edições Afrontamento, 1975.

ESPINOSA, Oscar. Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, volume 17, número 8, p. 1-15, abril de 2009.

FALETTO, Enzo. La especificidad del Estado latino-americano. **Revista de la CEPAL**, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, nº 38, Santiago de Chile, agosto de 1989.

FÁVERO, Osmar (coord.). **Tipologia da educação extra-escolar**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1980.

FERRETTI, Celso João. Formação profissional e reforma do ensino técnico no Brasil: Anos 90. **Educação e Sociedade**, ano XVIII, nº 59, p. 225-269, agosto/1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v18n59/18n59a01.pdf>. Acesso em 10 de novembro de 2013.

_____ e SILVA JÚNIOR, João dos Reis. Educação profissional numa sociedade sem empregos. **Cadernos de Pesquisa**, nº 109, p. 43- 66, março/2000.

_____. Mudanças em sistemas estaduais de ensino em face das reformas no Ensino Médio e no Ensino Técnico. **Educação & Sociedade**, ano XXI, nº 70, p.80-99, abril/2000.

FIDALGO, Fernando e MACHADO, Lucília Regina de Souza. **Dicionário da Educação Profissional**. Belo Horizonte: Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação/UFMG, 2000.

FIGUEIREDO, Marcus Faria e FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**. Belo Horizonte, ano1, nº 3, p. 107-127, set/dez. 1986.

FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995, p. 19-38.

FONSECA, Celso Sukow da. **História do Ensino Industrial no Brasil**. Rio de Janeiro: Escola Técnica Nacional, 1961-1962. 2v.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21, p. 211-259, junho de 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em 12 de agosto de 2013.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1984.

_____; CIAVATTA, Maria e RAMOS, Marise. A gênese do Decreto n. 5.154/2004: um debate no contexto controverso da democracia restrita. **Trabalho Necessário**; nº3, ano 3, p. 1-26, 2005a. Disponível em: http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN_03/TN3_CIAVATTA_M_FRIGOTTO_RAMOS.pdf. Acesso em 10 de julho de 2015.

_____; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Educação e Sociedade**, vol. 26, n. 92, p. 1087-1113, Especial - Out. 2005b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a17>. Acesso em 29 de outubro de 2013.

FULLAN, Michael. El significado del cambio educativo: un cuarto de siglo de aprendizaje. **Profesorado: Revista de Currículum y Formación del Profesorado**, vol.6; nº1-2, p. 1-14, 2002. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56760202>. Acesso em 12 de fevereiro de 2016.

FUNDAÇÃO FAT. Parceiros Vitae: dando vida ao Ensino Técnico e Agrotécnico. **Revista FAT**. São Paulo: FAT, n.5, p. 12-15, 2009.

_____. **Programa FAT-VITAE de apoio ao ensino técnico: Escolas e projetos contemplados - 1996 a 2013**. São Paulo: FAT, 2014. Disponível em <http://www.fatvitae>.

org.br/arquivos/FAT-Vitae_Escolas-Contempladas-1996-2013.pdf. Acesso em 12 de setembro de 2016.

GALLO NETO, Carmo. Tese revê papel da burguesia de SP na gênese da educação profissional. **Jornal da Unicamp**. Campinas: Unicamp, nº 560, 6-12 de maio de 2013. Disponível em: http://www.unicamp.br/unicamp/sites/default/files/jornal/paginas/ju_560_pagina_04.pdf. Acesso em 20 de novembro de 2013.

GARSON, David G. De la ciência de políticas al análise de políticas: vinticinco anos de progreso. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F (ed.). **El estudio de las Políticas Públicas: Antología de Política Pública**. México: Editorial Porrúa, 1992, p. 149-179.

GITAHY, Maria Lúcia Caira. Qualificação e urbanização em São Paulo: a experiência do Liceu de Artes e Ofícios (1873-1934). In: RIBEIRO, Maria Alice Rosa (coord.). **Trabalhadores urbanos e ensino industrial**. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1986, p. 21-86.

GOHN, Maria da Glória. Educação não formal na pedagogia social. In: **I Congresso Internacional de Pedagogia Social**, v.1. São Paulo: Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=MSC000000092006000100034&lng=en&nrm=abn>. Acesso em 12 de novembro de 2013.

_____. Educação não formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**. Rio de Janeiro, v.14, n.50, p. 27-38, jan./mar. 2006b.

_____. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 333-361, maio-ago./2011.

GOMES, Cândido Alberto da Costa. **Tendências da educação e formação profissional do hemisfério norte**. Brasília: SENAI/DN, 2008.

_____. **Tendências da educação e formação profissional do hemisfério sul**. Brasília: SENAI/DN, 2009.

GOROSTIAGA, Jorge M. e TELLO, César G.. Globalización y reforma educativa en América Latina. **Revista Brasileira de Educação** v. 16, n. 47, p. 363-388, maio-ago. 2011.

GOUVEIA, Aparecida Joly e HAVIGHUSRT, Robert J.. **Ensino médio e desenvolvimento**. São Paulo: Edições Melhoramentos/Editora da Universidade de São Paulo, 1969.

GRABOWSKI, Gabriel e RIBEIRO, Jorge Alberto Rosa. Financiamento da educação profissional no Brasil: contradições e desafios. In: **I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica – Anais e debates**, Eixo Temático II - Financiamento da Educação Profissional e Tecnológica: manutenção e expansão. Brasília: MEC, 2006, p. 57-79.

_____. **Financiamento da educação profissional no Brasil: contradições e desafios.** Tese (Doutorado). Porto Alegre: UFRGS, 2010.

GUDIÑO, Patrícia. Programa de Expansão da Educação Profissional - Proep: uma política de inserção? Um estudo da reforma da Educação Profissional no Estado de São Paulo. **Nuances: estudos sobre educação.** Ano IX, v. 9, nº 9/10, p. 251-255, jan./jun. e jul./dez. 2003.

HAM, Christopher e HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno.** Traduzido do original: *The policy process in the modern capitalist state*, Harvester Wheatsheaf, Londres: 1993, 2. ed., por Renato Amorim e Renato Dagnino. Disponível em: http://www.ige.unicamp.br/gapi/HAM_HILL_PROCESSO_DE_ELABORACAO_DE_POLITICAS.pdf. Acesso em 26 de junho de 2012.

HORBACH, Carlos Bastide. Forma de Estado: federalismo e repartição de competências. **Revista Brasileira de Políticas Públicas.** Brasília: v. 3, n. 2, p. 2-12, julho-dezembro de 2013.

IBARROLA, Maria de. Las transformaciones de las políticas de formación profesional de América Latina. **Innovaciones en formación,** Boletín 147. Montevideo: Cinterfor/OIT, 1999, p. 113-124.

_____. **Dilemas de futuro para la educación y la formación técnicoprofesional en América Latina: contribución al debate.** RedEtis: Tendencias em foco, n. 33. Montevideo: IPE/UNESCO, 2016. Disponível em <http://www.redetis.iipe.unesco.org/wp-content/uploads/2016/05/Tendencias-en-Foco-n33.pdf>. Acesso em 3 de maio de 2016.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas – Coletânea,** v. 1. Brasília: ENAP, 2006a, p.219-224.

_____. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas – Coletânea,** v. 1. Brasília: ENAP, 2006b, p. 225-246.

KORITIAKE, Luiz Antonio. **Reestruturação produtiva e educação: um estudo sobre a proposta do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza para o ensino médio e técnico.** Tese (Doutorado). Piracicaba: Universidade Metodista de Piracicaba/Faculdade de Ciências Humanas, 2008.

KUENZER, Acácia Zeneida. **A pedagogia da fábrica: as relações de produção e a educação do trabalhador.** 2ª ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1986.

_____. Educação profissional: categorias para uma nova pedagogia do trabalho. **Boletim Técnico do Senac.** Rio de Janeiro: Senac, v. 25, n. 3, p. 18-29, set./dez. 1999.

_____. 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, out./2006.

_____. (org.). **Ensino médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

KUPPERMAN, Joel e MCGRADE, Arthur S.. **Fundamentos de Lógica**. Barcelona: Editorial Labor, 1973.

LE GRAND, Julian. Quasi-Markets and Social Policy. **The Economic Journal**, v. 101, n. 408, p. 1256-1267, set./1991.

LEVI, Lucio. Federalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.). **Dicionário de política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, v. 1, 13ª ed., 4ª reimpressão, 2010; p. 475-486.

LORA, Eduardo (ed.). **El estado de las reformas del Estado en América Latina**. Washington, DC: Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo; Bogotá, Colômbia: Mayol Ediciones, 1997.

LOURENÇO FILHO, Manuel Bergström. A educação, problema nacional. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v.1, n.1, p. 7-28, jul. 1944.

_____. **Tendências da educação brasileira**. 2.ed. – Brasília: MEC/Inep, 2002.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. **Educação e divisão social do trabalho: contribuição para o estudo do ensino técnico industrial brasileiro**. São Paulo: Autores Associados/Cortez, 1982.

_____. **Politecnia, escola unitária e trabalho**. São Paulo: Autores Associados/Cortez, 1989.

_____. Organização da educação profissional e tecnológica por eixos tecnológicos. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 16, n. 30, p. 89-108, jan. /jun. 2010.

_____ e VELTEN, Maria Janete. Cooperação e colaboração federativas na educação profissional e tecnológica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1113-1133, out.-dez. 2013.

MARTINO, Mariluci Alves. **O mundo do trabalho e a formação profissional: a difícil adequação**. 2001. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

MEDEIROS, Paulo Martinez (Org.). **A Educação nas mensagens presidenciais (1890-1986)**. Brasília: MEC/INEP, 1987. 2v. Anexos.

MORAES, Carmen Sylvia Vidigal de. A normatização da pobreza: crianças abandonadas e crianças infratoras. **Revista Brasileira de Educação**, nº 15, p. 70-96, Set/Out/Nov/Dez/2000.

_____. Notas históricas: origens do ensino técnico no Estado de São Paulo. In: MORAES, Carmen Sylvia Vidigal e ALVES, Júlia Falivene. **Escolas Públicas do Estado de São Paulo: uma história em imagens**. São Paulo: Centro Paula Souza, 2002, p 17-19.

MOTOYAMA, Shozo (org.). **Educação técnica e tecnológica em questão: 25 anos do CEETEPS. História vivida**. São Paulo: Editora da Unesp/CEETEPS, 1995.

MOURA, Dante Henrique; GARCIA, Sandra; RAMOS, Marise (Org.). **Educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio: documento-base** Brasília: MEC/SETEC, 2007.

NASCIMENTO, Osvaldo Vieira do. **Cem Anos de Ensino Profissional no Brasil**. Curitiba: Editora IBPEX, 2007.

NAVARRO, Juan Carlos. Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las dos últimas décadas. In: LORA, Eduardo (ed.). **El estado de las reformas del Estado en América Latina**. Washington, DC: Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo; Bogotá, Colômbia: Mayol Ediciones, 1997, p. 433-474.

NORIEGA, Margarita. En la globalización, dos generaciones de reformas educativas en AL: modelos, significados y sujetos. **Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)**, vol. XXXVII, núm. 1-2, p. 249-265, 2007. Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27037212>. Acesso em 10 de agosto de 2016.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação – Contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. **Educação e Sociedade**. Campinas, SP, nº 35, p.9-59, abril/1990.

OLIVA, Bruno Teodoro; SOUZA, André Portela e RIBEIRO, Felipe Garcia. **O retorno da educação profissional no mercado de trabalho: evidências a partir de dados longitudinais**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2015. Disponível em: http://cmicro.fgv.br/sites/cmicro.fgv.br/files/arquivos/WP_3_2015.pdf. Acesso em 7 de março de 2016.

OLIVEIRA, Antonio de Almeida. **O ensino público**. Brasília: Senado Federal/Conselho Editorial, 2003.

OLIVEIRA, Ozerina Victor de. Problematizando o significado de reforma nos textos de uma política de currículo. **Currículo sem Fronteiras**, v.9, n.2, p.68-78, jul/dez. 2009. Disponível em <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol9iss2articles/oliveira.pdf> . Acesso em 12 de julho de 2014.

OLIVEIRA, Ramon de. A teoria do capital humano e a educação profissional brasileira. **Boletim Técnico do SENAC**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 27-37, jan./abr. 2001.

_____. Empresariado industrial e a educação profissional brasileira. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.29, n.2, p. 249-263, jul./dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v29n2/a04v29n2.pdf>. Acesso em 21 de novembro de 2013.

OLIVEIRA, Romualdo Portela e ADRIÃO, Theresa. **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição e na LDB**. 2ª ed. São Paulo: Xamã, 2007.

_____. e SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 111 - Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação**, 1958. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/convention>. Acesso em 12 de setembro de 2016.

_____. **Convenção nº 117 - Objetivos e Normas Básicas da Política Social**, 1962. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/convention>. Acesso em 12 de setembro de 2016.

_____. **Convenção nº 142 - Desenvolvimento de Recursos Humanos**, 1975a. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/convention>. Acesso em 12 de setembro de 2016.

_____. **R150 - Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos**, 1975b. Disponível em http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:::NO:12100:P12100_ILO_CODE:R150:NO. Acesso em 11 de março de 2016.

_____. **La formación profesional en el umbral de los 90: un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina**. Montevideo: OIT/Cinterfor, 1990.

_____. **Certificação de competências profissionais: discussões**. Brasília: OIT, MTE/FAT, 1999.

_____. **Certificação de Competências Profissionais: Análise Qualitativa do Trabalho, Avaliação e Certificação de Competências – Referenciais Metodológicos**. Brasília: OIT, 2002a.

_____. **Certificação de Competências Profissionais - Glossário de Termos Técnicos.** Brasília: OIT, 2002b.

_____. **Certificação de Competências Profissionais - Relatos de Algumas Experiências Brasileiras.** Brasília: OIT, 2002c.

_____. **Diversidade: Avanço Conceitual para a Educação Profissional e o Trabalho – Ensaio e Reflexões.** Brasília: OIT, 2002d.

_____. **Referencial de Planejamento: Diversidade e Educação Profissional.** Brasília: OIT, 2002e.

_____. **Relatório do Seminário Tripartite sobre Certificação e Diversidade.** Brasília: OIT, 2002f.

_____. **Guía para la evaluación de impacto de la formación.** Montevideo: OIT/CINTERFOR, 2011.

OSZLAK, Oscar. Formación histórica del estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. **Estudios CEDES**, Vol. 1, nº 3, p. 1-22, 1978.

_____. e O'DONNELL, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. **Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)**, Documento G.E. CLACSO. Vol. 4, 1981, Buenos Aires, Argentina. Disponível em: <http://www.oscarozlak.org.ar/images/articulos-espanol/Oszlak%20y%20O%20Donnell%20%20Estado%20y%20Políticas%20Estatales.pdf>. Acesso em 12 de agosto de 2013.

_____. Estado e Sociedade: Novas Regras do Jogo? **Revista Reforma y Democracia**, nº 9, CLAD: Caracas, 1997. Disponível em: http://www.ige.unicamp.br/site/aulas/138/ESTADO_E_SOCIEDADE_NOVAS_REGRAS_DO_JOGO_OSZLAK.pdf. Acesso em 18 de agosto de 2013.

_____. e GANTMAN, Ernesto. La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. **Iberoamericana: Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies**, vol. XXXVII, nº 1, p. 79-110, 2007.

_____. Políticas públicas, democracia y participación ciudadana. **Voces del Sur**; Buenos Aires, Argentina: Mercosur Social y Solidario, p. 1-7, set/2007. Disponível em: <http://www.oscarozlak.org.ar/images/articulos-prensa/Voces%20del%20Sur.pdf>. Acesso em 12 de agosto de 2013.

_____. El rol del Estado: micro, meso, macro. In: **VI Congreso de Administración Pública Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales.** Resistencia, Chaco (Argentina), 7 de julho de 2011.

Disponível em: <http://www.oscarozslak.org.ar/articulos-esp.php>. Acesso em 20 de novembro de 2012.

PADILHA, Paulo Roberto (Org.). **Educação para a Cidadania Planetária: currículo intertransdisciplinar em Osasco**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2011.

PAIVA, Vanilda e RATTNER, Henrique. **Educação permanente e capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1985.

_____. Educação e bem-estar social. **Educação e Sociedade**. Campinas, SP: Papyrus Editorial, nº 39, p. 161- 200, agosto/1991.

_____. (org.). **Transformação produtiva e equidade: a questão do ensino básico**. Campinas, SP: Papyrus, 1994.

PALLADINO, Antonio Airton. **Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica: considerações sobre a expansão no Estado de São Paulo**. Dissertação (Mestrado). São Paulo: CEETEPS, 2012.

PANDOLFI, Dulce (org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PENNA, Maria Luiza. **Fernando de Azevedo**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, 2010.

PEREIRA, Isabel Brasil e LIMA, Júlio César França (org.). **Dicionário da educação profissional em saúde**. 2.ed. rev. ampl.. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

PERES, Fernando Curi (ed.). **A experiência do Programa de Formação de Jovens Empresários Rurais – PROJOVEM**. Piracicaba: USP/ESALQ, 1998.

_____; GATTI, Maria Inês; DELFINE, Solange Tola; NOHARA, Tetsuo; CATARINO, Maria Clara Mangas e BISPO, Neide Gimenez. Programa de Formação de Jovens Empresários Rurais. *In*: PERES, Fernando Curi (ed.). **A experiência do Programa de Formação de Jovens Empresários Rurais – PROJOVEM**. Piracicaba: USP/ESALQ, 1998, p. 13-21.

PETERS, B. Guy e PIERRE, Jon. (Org.). **Administração pública: coletânea**. Brasília/São Paulo: ENAP/UNESP, 2010.

POGGI, Margarita. **La agenda educativa latino-americana**. Buenos Aires, Unesco/IIPES/OEI/SITEAL, abril de 2013 (Série Dialogos del SITEAL). Disponível em:http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal_dialogo_margarita_poggi.pdf. Acesso em 16 de abril de 2014.

POPKEWITZ, Thomas S.. Política, conocimiento y poder: algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas. **Revista de Educación**. Madrid, n. 305, p.103-137, septiembre/diciembre de 1994.

_____. **Sociología política de las reformas educativas: el poder/saber em la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación**. 3ª ed. A Coruña/Madrid: Fundación Paideia/Ediciones Morata, 2000.

_____. Ciências da Educação, Escolarização e Abjeção: diferença e construção da desigualdade. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 35, n. 3, p. 77-98 set./dez., 2010. Disponível em: http://www.ufrgs.br/edu_realidade. Acesso em 28 de outubro de 2016.

RAMOS, Marise. O “novo” Ensino Médio à luz de antigos princípios: trabalho, ciência e cultura. **Boletim Técnico do Senac**, volume 29, n. 2. Rio de Janeiro, p. 19-27, maio/agosto de 2003. Disponível em: http://www.sedu.es.gov.br/download/Novo_Ensino_Medio_%20luz_Marise.pdf, acessado em 28 de outubro de 2013.

RIBEIRO, Jorge Alberto Rosa; FARENZENA, Nalu e GRABOWSKI, Gabriel. Financiamento da educação básica e profissional. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 39, n. 3, p. 111-124, 2012.

RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. Fundamentos dogmático-jurídicos do sistema de repartição das competências legislativa e administrativa na Constituição Federal de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador/BA: n. 15, p. 1-34, jan./ mar. 2007.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. 7ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1978.

ROPÉ, Françoise e TANGUY, Lucie (org.). **Saberes e competências: o uso de tais noções na escolar e na empresa**. Campinas: Papirus, 1997.

_____. Dos saberes às competências: o caso francês. In: _____. e TANGUY, Lucie (org.). **Saberes e competências: o uso de tais noções na escolar e na empresa**. Campinas: Papirus, 1997, p. 69-102.

ROTH DEUBEL, André. **Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación**. Bogotá: Ediciones Aurora, 2007.

ROVAI, Maria José Grando. **Autoavaliação de competências de egressos da habilitação profissional de técnico em administração do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza: uma análise das modalidades presencial e à distância**. Dissertação (Mestrado) Salvador/BA: Universidade Federal da Bahia/Escola de Administração, 2015.

RUSSO, Miguel Henrique. Escolas técnicas de convênio: recuperação histórica de um modelo sui generis de organização escolar. In: **VII Colóquio de Pesquisas sobre Instituições Escolares**. São Paulo: Uninove, 2010. Disponível em: http://www.uninove.br/PDFs/Mestrados/Educa%C3%A7%C3%A3o/Anais_VII_Coloquio/Miguel%20Russo.pdf. Acesso em 26 de março de 2014.

SABATIER, Paul. **Teoría del proceso de las políticas públicas**. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros/ Presidencia de la Nación, 2010.

SACHETTI, Welington Luis **O curso de formação continuada do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza: os egressos como coautores dos processos de mudanças**. Dissertação (Mestrado). Juiz de Fora/MG: Universidade Federal de Juiz de Fora/Faculdade de Educação, 2014. 129p.

SACILOTTO, José Vitório. **A indústria química e a qualificação da força de trabalho: a formação do técnico químico pelo COTICAP (1965-1980)**. Dissertação (Mestrado) Campinas: Faculdade de Educação da Unicamp, 1992.

_____. A implantação do Telecurso TEC: relatos de uma experiência de supervisão escolar em educação a distância. **Doctrina E@D**, nº 2, p. 30-38, julho de 2013. Disponível em: http://geead.cpscetec.com.br/doctrina/doctrina_ead_2.pdf. Acesso em 26 de abril de 2015.

SALM, Claudio Leopoldo e outros. **Financiamento das políticas sociais**. Campinas: Unicamp/NEPP, Cadernos de Pesquisa nº 4, 1988.

SANTANA, Adriana Cristina Ruescas. **Representações sociais de professores de escolas técnicas estaduais paulistanas sobre a formação técnica integrada ao ensino médio**. Dissertação (mestrado). São Paulo: Universidade Cidade de São Paulo, 2016.

SANTOS, Alfredo Sérgio Ribas dos. **O financiamento da educação segundo os periódicos acadêmicos no período de 1996 a 2010**. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0023.pdf>. Acesso em 21 de fevereiro de 2015.

SANTOS, Jailson Alves dos; RODRIGUES, José. (Des)Caminhos da Política de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: contradições na trajetória histórica. **Marx e o Marxismo**, v.3, n.4, p. 88-115, jan/jun 2015.

SANTOS FILHO, Salvador dos; SANTOS FILHO, Clóvis Roberto dos; LIMA, Sílvia Elena de. **Os (des)caminhos da Educação Profissional e Tecnológica no Estado de São Paulo: das raízes às reformas neoliberais. Aspectos históricos e reflexões políticas**. São Paulo: SINTEPS, 2008.

SANTOS GUERRA, Miguel Ángel. Evaluación de los cambios organizativos en la reforma española de 1990. **Revista de Educación**, n.º. 505, p. 81-101, 1994.

SÃO PAULO (ESTADO). **Anuario do Ensino do Estado de S. Paulo: 1917**. São Paulo: Diretoria Geral da Instrução Pública, 1917. Disponível em: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/acervo/repositorio_digital/anuarios_ensino. Acesso em 18 de agosto de 2015.

_____. **Anuario do Ensino do Estado de S. Paulo: 1918**. São Paulo: Diretoria Geral da Instrução Pública, 1918. Disponível em: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/acervo/repositorio_digital/anuarios_ensino. Acesso em 18 de agosto de 2015.

_____. **Anuario do Ensino do Estado de S. Paulo: 1926**. São Paulo: Diretoria Geral da Instrução Pública, 1926. Disponível em: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/acervo/repositorio_digital/anuarios_ensino. Acesso em 18 de agosto de 2015.

SÃO PAULO (ESTADO). **Plano Plurianual 2008–2011**, anexo à Lei Estadual 13.123, de 8 de julho de 2008 (DOE de 11/7/2008, seção I, p. 1-69). 2008b. Disponível em: http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/ppa/PPA20082011/PPA.pdf. Acesso em 18 de maio de 2015.

SÃO PAULO (ESTADO). SEADE. **Diagnóstico para o Programa Estadual de Qualificação Profissional**. São Paulo: Seade, 2008c.

_____. **Tendências do Emprego e Características das Ocupações no Estado de São Paulo 2003-2009**. São Paulo: Seade, 2010a.

_____. **Ocupações de Referência para o Programa Estadual de Qualificação**. São Paulo: Seade, 2010b.

_____. **Diagnóstico da Pesquisa Municipal de Trabalho e Qualificação**. São Paulo: Seade, 2010c.

SÃO PAULO. SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Ensino de 1º e 2º Graus**. São Paulo: IMESP, 1983.

_____. **Série Histórica – Matrícula da Educação Básica no Estado de São Paulo**. São Paulo: SEE/CIMA, 2014.

SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SARUP, Madam. El currículum y la reforma educativa: hacia una nueva política de la educación. **Revista de Educación**, n. 293, p. 193-221, 1990.

SAVIANI, Dermeval. **Sobre a concepção de politecnia**. Rio de Janeiro: Fundação Osvaldo Cruz. Politécnico da Saúde Joaquim Venâncio, 1989.

_____. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

_____. O legado educacional do regime militar. **Caderno Cedes**, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008.

_____. **Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira**. São Paulo: Fundação Grabois, 2011. Disponível em: http://grabois.org.br/portal/revista.php?id_sessao=16&id_publicacao=447. Acesso em 12 de março de 2015.

SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **Estado Novo, um auto-retrato**. Brasília: CPDOC/FGV. Editora Universidade de Brasília, 1983.

_____; BOMENY, Helena Maria Bousquet e COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema**. São Paulo: Paz e Terra; Fundação Getúlio Vargas, 2000.

_____. e CASTRO, Cláudio de Moura. Ensino, formação profissional e a questão da mão de obra. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 563-624, jul./set. 2013.

SERAFIM, Milena Pavan e DIAS, Rafael de Brito. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos de Gestão Social**, Vol.3, Nº 1, p. 121-134, jan./ jun. 2012. Disponível em www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/download/213/147. Acesso em 16 de novembro de 2013.

SERRA, José. **Programa de Governo: José Serra – 2006**. Disponível em <http://pt.slideshare.net/grcmoreira/jose-serra-progama-gov-2006>. Acesso em 23 de abril de 2015.

SEVERNINI, Edson Roberto e ORELLANO, Verônica Inês Fernandez. O efeito do ensino profissionalizante sobre a probabilidade de inserção no mercado de trabalho e sobre a renda no período pré-Planfor. **Revista Economia**, n. 11, p. 155-174, 2010.

SHIROMA, Eneida Oto e CAMPOS, Roselane Fátima. Qualificação e reestruturação produtiva: um balanço das pesquisas em educação. **Educação e Sociedade**, ano XVIII, nº 61, p. 13-35, dezembro/1997.

_____; MORAES, Maria Célia Marcondes de e EVANGELISTA, Eneida. **Política Educacional**. 3ªed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVA, Virgílio Afonso da. Federalismo e articulação de competências no Brasil. In: PETERS, B. Guy e PIERRE, Jon. (Org.). **Administração pública: coletânea**. Brasília/São Paulo: ENAP/UNESP, v. 1, 2010, p. 549-570.

SINDICATO DOS TRABALHADORES DO CEETEPS (SINTEPS). Fragmentos da nossa história. **Revista Sinteps (Edição Especial dos 20 anos)**. São Paulo: Sinteps, p. 3-8, 2013. Disponível em <http://www.sinteps.org.br/index.php/revista-sinteps-20-anos/>. Acesso em 29 de março de 2016.

_____. **ETIM: Volta do ensino integrado é avanço que resulta da luta, mas exige atendimento às reivindicações**. 17/11/2014. Disponível em <http://www.sinteps.org.br/index.php/etim-volta-do-ensino-integrado-e-avanco-que-resulta-da-luta-mas-exige-atendimento-as-reivindicacoes/>. Acesso em 29 de março de 2016.

_____. **O ETIM e os programas atuais da Educação Profissional e Tecnológica. Aspectos para o debate e subsídios às reivindicações dos trabalhadores do Centro**. Disponível em: <http://www.sinteps.org.br/index.php/category/fique-por-dentro/>. Acesso em 29 de março de 2016.

SOUZA, Ana Cláudia Ribeiro de. **As escolas de aprendizes artífices e a legislação federal durante a República Velha**. Disponível em: <http://connepi.ifal.edu.br/ocs/index.php/connepi/CONNEPI2010/paper/viewFile/1769/1007>. Acesso em 5 de maio de 2015.

SOUZA, Aparecida Neri de. Professores e mercado de trabalho. **VI Seminário da Redestrado – Regulação Educacional e Trabalho Docente**. Rio de Janeiro: UERJ, 6 e 7/novembro de 2006. Disponível em: http://www.fae.ufmg.br/estrado/cd_viseminario/trabalhos/eixo_tematico_1/. Acesso em 23 de setembro de 2016.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.24, p. 105-121, jun. 2005.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 1-25, 1999.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas: coletânea**. v. 2. Brasília: ENAP, 2006, p. 199-218.

_____; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne e VARONE, Frédéric. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona, Ariel, 2008.

TAKAHASHI, Adriana Roseli Wunsch. Cursos superiores de tecnologia em gestão: reflexões e implicações da expansão de uma (nova) modalidade de ensino superior em administração no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. n° 44(2), p. 385-414, mar./abr. 2010.

TEIXEIRA, Anísio. **Aspectos americanos de educação**. Salvador: Tipografia de São Francisco, 1928. Disponível em: <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/aspamerieducacao/indice.htm>. Acesso em 15 de abril de 2015.

TIRAMONTI, Guillermina. Los imperativos de las políticas educativas de los '90. **Revista da Faculdade de Educação**. São Paulo: v. 23, n. 1-2, p. 1-14, 1997.

TOMASI, Antonio (org.). **Da qualificação à competência: pensando o século XXI**. Campinas: Papirus, 2004.

TORRES, Carlos Alberto. **A política da educação não-formal na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

TUPPY, Maria Isabel Nogueira. A educação Profissional. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e ADRIÃO, Theresa. **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição e na LDB**. 2ª ed. São Paulo: Xamã, 2007, p. 107-121.

UNESCO. **Terminologia de educación técnica y profesional**. Santiago de Chile: Orealc, 1986.

VIANA, Ana Luisa. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 30, n. 2, p.5-43, mar/abril. 1996.

VIEIRA, Sofia Lerche e FREITAS, Isabel Maria Sabino. **Política Educacional no Brasil: introdução histórica**. Brasília: Plano Editora, 2003.

_____. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007.

_____. **Reformas educativas no Brasil: uma aproximação histórica**. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2009. Disponível em: www.saece.org.ar/docs/congreso3/Lerche1.doc. Acesso em 14 de agosto de 2015.

VIÑAO, Antonio. **Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios**. Madrid: Ediciones Morata, 2002.

7.2 Documentos institucionais do Ceeteps

CENTRO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA PAULA SOUZA (CEETEPS). **Relatório das atividades do Ceeteps de 1984**. São Paulo: CEETEPS, s.d.. 30p.

_____. **Relatório Anual de Atividades: 1985**. São Paulo: CEETEPS, s.d.. 43p.

_____. **Relatório Anual de Atividades: 1986**. São Paulo: CEETEPS, s.d.. 46p.

_____. **Mapeamento da Educação Profissional no Estado de São Paulo**. São Paulo: Centro Paula Souza/SENAI/SP, 2006.

_____. A grande escalada do ensino profissional. **Revista do Centro Paula Souza**, ano 1, número 3, setembro de 2007, p. 4-5.

_____. Balanço da Expansão. **Revista do Centro Paula Souza**, ano 2, número 7, setembro de 2008a, p. 4-5.

_____. **Relatório de Egressos de Cursos Técnicos do Centro Paula Souza (Saie) - 1999 a 2007**. São Paulo: CEETEPS, 2008b.

_____. As Marcas do Sucesso. **Revista do Centro Paula Souza**, ano 3, número 13, setembro/outubro de 2009a, p. 4-7.

_____. **Centro Paula Souza: 40 anos**. São Paulo: CEETEPS, s.d.[2009b] 63p.

_____. **Relatório de Gestão: 2004-2008**. São Paulo: Centro Paula Souza, 2009c, 76 p.

_____. Expansão nota 10. **Revista do Centro Paula Souza**, ano 4, número 16, março/abril de 2010, p. 4-7.

_____. **Relatório de Gestão: 2008-2012**. São Paulo: Centro Paula Souza, 2013, 94 p.

_____. **Centro Paula Souza: 45 anos, 45 motivos de sucesso**. São Paulo: CEETEPS, s.d.[2014a] 100p.

_____. **Informação da Assessoria Técnica: Processo Ceeteps 3897/2014**, 2014b.

_____. **Websai**, 2016. Disponível em <http://www.cps.sp.gov.br/sai/sai.asp>. Acesso em 10 de setembro de 2016a.

_____. **Missão, concepções e práticas do grupo de formulação e análises curriculares (Gfac): uma síntese do laboratório de currículo do Centro Paula Souza**. São Paulo: CEETEPS, 2016b.

CENTRO PAULA SOUZA. **Catálogo de cursos: formação inicial e educação continuada.** São Paulo: Centro Paula Souza, 2013.

FRONCILLO, Roberta. **SAI – Sistema de Avaliação Institucional: Práticas e Desafios.** São Paulo: Centro Paula Souza, 2009.

HEMÉRITAS, Adhemar Batista e MAIA, Luís Carlos Zanirato. **Reflexos da Reforma da Educação Profissional nas Escolas Técnicas Estaduais de São Paulo.** Campinas: Komedi, 2005.

SÃO PAULO (ESTADO). **Serra anuncia mais de 9 mil vagas para cursos técnicos.** In: Portal do Governo de São Paulo em 26 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=201480&c=6>. Acesso em 27 de abril de 2015.

SERRA, José. Mãos à obra na expansão do ensino público profissional: Governo do Estado realiza o maior investimento da história do Centro Paula Souza. **Revista do Centro Paula Souza**, ano 2, número 6, junho de 2008, p. 8-9.

7.3. Legislação citada com ementário²⁷⁴

7.3.1. Legislação Federal²⁷⁵

BRASIL. **Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889**, que proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891.**

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.**

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937.**

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.**

²⁷⁴ A sequência da indicação da legislação segue a hierarquia das normas legais, na ordem cronológica de sua edição: Constituição, Emenda Constitucional, Lei, Decreto-Lei, Decreto, Portaria (Poderes Legislativo e Executivo); Resolução e Parecer (Conselho Nacional ou Federal de Educação) e Deliberação, Indicação e Parecer (Conselho Estadual de Educação).

²⁷⁵ Neste texto a legislação federal citada foi transcrita conforme disponível no site do Governo Federal (<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>), da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>) e Senado Federal (<http://legis.senado.leg.br/sicon/#/legislacaoTextual>). Os atos do Conselho Nacional de Educação, indicados no texto, foram obtidos no site do Colegiado (http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12812&Itemid=866). Alguns atos do Conselho Federal de Educação ou Conselho Nacional de Educação (resoluções e pareceres) foram consultados em: SÃO PAULO. Secretaria Estadual de Educação. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Ensino de 1º e 2º Graus.** São Paulo: IMESP, 1983.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.**

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

_____. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**, que edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição 24, de 2005**, que altera os artigos 159, 239 e 240 da Constituição Federal e acrescenta o artigo 214-A a seu texto, para dispor sobre o Fundo de Desenvolvimento da Educação Profissional, 2005a. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=73775. Acesso em 22 de abril de 2015.

_____. **Lei Federal 4.024, de 20 de dezembro de 1961**, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1961.

_____. **Lei Federal 5.540, de 28 de novembro de 1968**, que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências, 1968.

_____. **Lei Federal 5.692, de 11 de agosto de 1971**, que fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências, 1971.

_____. **Lei Federal 8.948, de 8 de dezembro de 1994**, que dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências, 1994.

_____. **Lei Federal 9.394, de 20 de dezembro de 1996**, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, 1996.

_____. **Lei Federal 9.649, de 27 de maio de 1998**, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências, 1998.

_____. **Lei Federal 10.172, de 9 de janeiro de 2001**, que aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências, 2001.

_____. **Lei Federal 11.129, de 30 de junho de 2005**, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências, 2005b.

_____. **Lei Federal 11.692, de 10 de junho de 2008**, que dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nos 9.608, de 18 de

fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências, 2008a.

_____. **Lei Federal 11.741, de 16 de julho de 2008**, que altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica, 2008b.

_____. **Lei Federal 12.513 de 26 de outubro de 2011**, que institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-desemprego, o abono salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da seguridade social e institui plano de custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o fundo de financiamento ao estudante do ensino superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem); e dá outras providências, 2011a.

_____. **Decreto-Lei Federal 1.238, de 2 de maio de 1939**, que dispõe sobre a instalação de refeitórios e a criação de cursos de aperfeiçoamento profissional para trabalhadores, 1939.

_____. **Decreto-Lei 4.048, de 22 de janeiro de 1942**, que cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (Senai), 1942a

_____. **Decreto-Lei 4.073, de 30 de janeiro de 1942** - Lei Orgânica do Ensino Industrial, 1942b.

_____. **Decreto-Lei 4.481, de 16 de julho de 1942**, que dispõe sobre a aprendizagem dos industriários, estabelece deveres dos empregadores e dos aprendizes relativamente a essa aprendizagem e dá outras providências, 1942c.

_____. **Decreto-Lei 6.141 de 28 de dezembro de 1943** - Lei Orgânica do Ensino Comercial, 1943.

_____. **Decreto-Lei 8.530, de 2 de janeiro de 1946** - Lei Orgânica do Ensino Normal, 1946a.

_____. **Decreto-Lei 8.621, de 10 de janeiro de 1946**, que dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências, 1946b.

_____. **Decreto-Lei 8.622, de 10 de janeiro de 1946**, que dispõe sobre a aprendizagem dos comerciários, estabelece deveres dos empregadores e dos trabalhadores menores relativamente a essa aprendizagem e dá outras providências, 1946c.

_____. **Decreto-Lei 8.680, de 15 de janeiro de 1946**, que dá nova redação a dispositivos do Decreto-Lei 4.073, de 30 de janeiro de 1942 (Lei Orgânica do Ensino Industrial), 1946d.

_____. **Decreto-Lei 9.183, de 15 de abril de 1946**, que dá nova redação ao item II do artigo 30 do Decreto-lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942 (Lei Orgânica Ensino Industrial), 1946e.

_____. **Decreto-Lei 9.613, de 20 de agosto de 1946** - Lei Orgânica do Ensino Agrícola, 1946f.

_____. **Decreto-Lei Federal 547, de 18 de abril de 1969**, que autoriza a organização e o funcionamento de cursos profissionais superiores de curta duração nas escolas técnicas federais, 1969.

_____. **Decreto Federal 1.606, de 29 de dezembro de 1906**, que cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, 1906. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=59358>. Acesso em 14 de novembro de 2013.

_____. **Decreto Federal 7.566, de 23 de setembro de 1909**, que cria nas capitais dos Estados as Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito, 1909a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/decreto_7566_1909.pdf. Acesso em 14 de novembro de 2013.

_____. **Decreto Federal 7.649, de 11 de novembro de 1909**, que cria nas Escolas de Aprendizes Artífices, a que se refere o decreto n. 7.566, de 23 de setembro último, os lugares de professores dos cursos primários noturnos e de desenho, 1909b.

_____. **Decreto Federal 7.763, de 23 de dezembro de 1909**, que altera os decretos números 7.566 e 7.649, de 28 de setembro e 11 de novembro último, referente à criação de escolas de aprendizes artífices nas capitais dos Estados e à nomeação de professores para os respectivos cursos noturnos primários e de desenho, 1909c.

_____. **Decreto Federal 9.070, de 25 de outubro de 1911**, que dá novo regulamento às escolas de aprendizes artífices, 1911.

_____. **Decreto Federal 6.029, de 26 de julho de 1940**, que aprova o regulamento para a instalação e funcionamento dos cursos profissionais de que cogita o art. 4º do Decreto-Lei nº 1.238, de 2 de maio de 1939, 1940.

_____. **Decreto Federal 10.009, de 26 de outubro de 1942**, que aprova o regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários, 1942d.

_____. **Decreto Federal 66.835, de 3 de julho de 1970**, que autoriza funcionamento do Centro Estadual de Educação Tecnológica de São Paulo, 1970.

_____. **Decreto Federal 2.208, de 17 de abril de 1997**, que regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, 1997a.

_____. **Decreto Federal 5.154, de 23 de julho de 2004**, que regulamenta o § 2º do art. 36 e os artigos 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, 2004a.

_____. **Decreto Federal 5.622, de 19 de dezembro de 2005**, que regulamenta o artigo 80 [Educação a Distância] da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, 2005c.

_____. **Decreto Federal 5.840, de 13 de julho de 2006**, que institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - Proeja, e dá outras providências, 2006a.

_____. **Decreto Federal 6.301, de 12 de dezembro de 2007**, que institui o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil – e-Tec Brasil. BRASIL, 2007a.

_____. **Decreto Federal 6.302, de 12 de dezembro de 2007**, que institui o Programa Brasil Profissionalizado, 2007b.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria MEC 646, de 14 de maio de 1997**, que 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), 1997b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/PMEC646_97.pdf. Acesso em 4 de setembro de 2015.

_____. **Portaria MEC nº 870, de 16 de julho de 2008**, que aprova o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio, 2008b. Disponível em: http://pronatec.mec.gov.br/cnct/pdf/portaria_870.pdf. Acesso em 20 de novembro de 2013.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Resolução CNE/CP 2/1997**, que dispõe sobre os programas especiais de formação pedagógica de docentes para as disciplinas do currículo do ensino fundamental, do ensino médio e da educação profissional em nível médio, 1997c.

_____. **Resolução CNE/CEB 4/1999**, que institui as diretrizes curriculares nacionais para a educação profissional de nível técnico, 1999a.

_____. **Resolução CNE/CEB 4/2010**, que define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, 2010a.

_____. **Resolução CNE/CEB 2/2012**, que define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, 2012a.

_____. **Resolução CNE/CEB 6/2012**, que define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio, 2012b.

_____. **Parecer CFE 853/1971**, que fixa o núcleo comum para os currículos de 1º e 2º graus, a doutrina do currículo na Lei nº 5692/1971, 1971b. In: SÃO PAULO. Secretaria Estadual de Educação. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Ensino de 1º e 2º Graus**. São Paulo: IMESP, 1983, p. 123-146.

_____. **Parecer CFE 45/1972**, sobre a qualificação para o trabalho no ensino de 2º grau e o mínimo a ser exigido em cada habilitação profissional, 1972a. In: SÃO PAULO. Secretaria Estadual de Educação. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Ensino de 1º e 2º Graus**. São Paulo: IMESP, 1983, p. 146-206.

_____. **Parecer CFE 699/1972**, sobre ensino supletivo, 1972b. SÃO PAULO. Secretaria Estadual de Educação. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Ensino de 1º e 2º Graus**. São Paulo: IMESP, 1983, p. 245-283.

_____. **Parecer CNE/CEB 16/1999**, sobre diretrizes curriculares nacionais para a educação profissional de nível técnico, 1999b.

_____. **Parecer CNE/CEB 11/2008**, sobre a proposta de instituição do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio, 2008c.

_____. **Parecer CNE/CEB 7/2010**, sobre Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, 2010b.

_____. **Parecer CNE/CEB 5/2011**, sobre Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, 2011c.

_____. **Parecer CNE/CEB 11/2012**, sobre Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio, 2012c.

7.3.2 Legislação Estadual de São Paulo²⁷⁶.

SÃO PAULO. **Constituição Estadual de 1935**.

_____. **Constituição Estadual de 9 de julho de 1947**.

_____. **Constituição Estadual de 13 de maio de 1967**.

_____. **Constituição Estadual, de 5 de outubro de 1989**.

_____. **Lei Estadual 844, de 10 de outubro de 1902**, que autoriza o Governo a fundar um Instituto Disciplinar e uma Colônia Correccional, 1902a.

²⁷⁶ São fontes principais da legislação estadual, o site da Assembleia Legislativa (<http://al.sp.gov.br/leis/legislacao-do-estado/>) e do Conselho Estadual de Educação (http://iage.fclar.unesp.br/ceesp/cons_ava.php).

_____. **Lei Estadual 1214 de 24 de outubro de 1910**, que autoriza o Governo a realizar uma operação de crédito até a quantia de 10.500:000\$000, destinado à construção de prédios escolares e dá outras providências, 1910a.

_____. **Lei Estadual 1.245, de 30 de dezembro de 1910**, que orça a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 1911, 1910b.

_____. **Lei Estadual 1.711, de 27 de dezembro de 1919**, que organiza as Escolas Profissionais do Estado, 1919.

_____. **Lei Estadual 2.915, de 19 de janeiro de 1937**, que autoriza poder executivo a instalar, a título precário, nos institutos e escolas profissionais, vários cursos e cargos, 1937.

_____. **Lei Estadual 952, de 30 de janeiro de 1976**, que cria a Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" e dá providências correlatas, 1976.

_____. **Lei Estadual 13.123, de 8 de julho de 2008**, que institui o Plano Plurianual para o período de 2008/2011, 2008a.

_____. **Decreto Estadual 57.121, de 11 de julho de 2011**, que institui o Programa Rede de Ensino Médio Técnico - REDE, na Secretaria da Educação e dá providências correlatas, 2011.

_____. **Decreto-Lei de 6 de outubro de 1969**, que cria, como entidade autárquica, o Centro Estadual de Educação Tecnológica de São Paulo e dá providências correlatas, 1969a.

_____. **Decreto-Lei Estadual 243, de 20 de maio de 1970**, que dispõe sobre criação da Faculdade de Tecnologia de Sorocaba, 1970a.

_____. **Decreto Estadual 1.079, de 30 de dezembro de 1902**, que manda observar o regulamento do Instituto Disciplinar, 1902b.

_____. **Decreto Estadual 2.118-A, de 28 de setembro de 1911**, que organiza as escolas de Artes e Ofícios de Amparo e Jacareí e dá-lhes regulamento, 1911a.

_____. **Decreto Estadual 2.118-B, de 28 de setembro de 1911**, que organiza as escolas profissionais da Capital, de acordo com a Lei nº 1.214, de 24 de outubro de 1910 e dá-lhes regulamento, 1911b.

_____. **Decreto Estadual 49.327, de 21 de fevereiro de 1968**, que cria na Coordenação da Administração do Sistema de Ensino Superior - Cases, da Secretaria da Educação, Grupo de Trabalho para a promoção do ensino tecnológico superior, 1968a.

_____. **Decreto Estadual 52.491, de 16 de julho de 1970**, que dá nova redação ao Artigo 3.º do Decreto n. 51.319, de 27 de janeiro de 1969, e dispõe sobre a vinculação do Centro Estadual

de Educação Tecnológica de São Paulo e o funcionamento do Grupo de Trabalho para a Promoção do Ensino Tecnológico Superior, 1970b.

_____. **Decreto Estadual 1.418, de 10 de abril de 1973**, que dá denominação ao Centro Estadual de Educação Tecnológica, cria a Faculdade de Tecnologia de São Paulo e altera a constituição de seus cursos, 1973.

_____. **Decreto Estadual 16.309, de 4 de dezembro de 1980**, que integra unidades escolares no Centro Estadual de Educação Tecnológica “Paula Souza” e dá providências correlatas, 1980.

_____. **Decreto Estadual 18.421, de 5 de fevereiro de 1982**, que altera as denominações e integra unidades escolares no Centro Estadual de Educação Tecnológica “Paula Souza” e dá outras providências, 1982.

_____. **Decreto Estadual 34.032, de 22 de outubro de 1991**, que dispõe sobre a transferência da Divisão de Supervisão e Apoio às Escolas Técnicas Estaduais da Secretaria da Educação para a Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico e dá providências correlatas, 1991.

_____. **Decreto Estadual 37.735, de 27 de outubro de 1993**, que autoriza a transferência das Escolas Técnicas Estaduais para o Centro Estadual de Educação Tecnológica “Paula Souza” - Ceetps e dá providências correlatas, 1993.

_____. **Resolução SP 2.001, de 15 de janeiro de 1968**, que constitui grupo de trabalho para estudar a viabilidade da implantação gradativa de uma rede de cursos superiores de tecnologia, com duração de dois anos e de três anos e apresentar recomendações (DOE de 16/1/1968, Seção I, p. 3), 1968b.

_____. **Resolução SP 2.227, de 9 de abril de 1969**, que constitui Comissão Especial para elaboração de projeto de criação e plano de instalação e funcionamento de um Instituto Tecnológico Educacional do Estado (DOE de 10/1/1969, Seção I, p. 5), 1969b.

SÃO PAULO. SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Resolução SE 92, de 10 de novembro de 2000**, que dispõe sobre a organização e o funcionamento dos cursos de Educação Profissional de nível técnico nas escolas estaduais, a partir de 2001, e dá providências correlatas, 2000d. Disponível em: http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p1121-1129_c.pdf. Acesso em 3 de setembro de 2015.

SÃO PAULO. CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Deliberação CEE/SP 11/1974**, que fixa normas para exames supletivos para exclusivo efeito de habilitação profissional a nível de 2º grau, 1974. In: SÃO PAULO (ESTADO). SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Ensino de 1º e 2º Graus**. São Paulo: IMESP, 1983, p. 898-908.

_____. **Deliberação CEE 23/1983**, que estabelece normas gerais para o ensino supletivo no sistema de ensino de Estado de São Paulo, 1983. In: SÃO PAULO (ESTADO). SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Ensino de 1º e 2º Graus**. São Paulo: IMESP, 1983, p. 1047-1064.

_____. **Deliberação CEE 8/1999**, que fixa normas para autorização e instalação de classes descentralizadas no sistema de ensino do Estado de São Paulo, 1999a.

_____. **Deliberação CEE 10/1999**, que dispõe sobre Programas Especiais de Formação Pedagógica de docentes para as disciplinas do currículo da educação básica e da educação profissional de nível técnico, no sistema de ensino do Estado de São Paulo, 1999b.

_____. **Deliberação CEE/SP 107/2011**, que dispõe sobre credenciamento de Instituições para avaliação de competências e expedição do diploma na educação profissional de nível médio, no Sistema de Ensino do Estado de São Paulo e dá outras providências, 2011.

_____. **Indicação CEE/SP 9/1983**, sobre reformulação de normas para o ensino supletivo no sistema de ensino do Estado de São Paulo, 1983. In: SÃO PAULO. Secretaria Estadual de Educação. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Ensino de 1º e 2º Graus**. São Paulo: IMESP, 1983, p. 1065-1076.

_____. **Indicação CEE 104/2010**, sobre a distinção entre normas gerais de educação e normas federais, para fim de identificação da legislação incidente sobre o sistema estadual, relatado por Nina Beatriz Stocco Ranieri, 2010d.

_____. **Parecer CEE/C. Pl. 47/1969**, sobre criação do Instituto de Ensino Técnico "Paula Souza", 1969c.

_____. **Parecer CEE/C. Pl. 51/1969**, sobre solicitação de instalação de uma Faculdade de Engenharia de Sorocaba, 1969d.

_____. **Parecer CEE/CES 384/1969** sobre a criação do "Instituto de Ensino Técnico 'Paula Souza'", 1969e.

_____. **Parecer CEE 80/1969**, sobre a instalação de uma Faculdade de Tecnologia em Sorocaba, 1969f.

_____. **Parecer CEE 68/1970**, favorável à autorização de instalação e de funcionamento do Centro Estadual de Educação Tecnológica de São Paulo, 1970c.

_____. **Parecer CEE 115/1970**, favorável à viabilidade para instalação da Faculdade de Tecnologia de Sorocaba, 1970d.

_____. **Parecer CEE 681/72**, sobre aprovação da integração em uma Faculdade com o nome de Faculdade de Tecnologia de S. Paulo, dos cursos de nível superior, mantidos pelo CEET de S. Paulo, figurando este como órgão mantenedor, 1972.

7.4. Principais Sites Consultados

BRASIL. CASA CIVIL: <http://www.casacivil.gov.br/>.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: <http://portal.mec.gov.br/>.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO:
<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/>.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA: <http://portal.inep.gov.br/>.

FUNDAÇÃO FAT: <http://www.fundacaofat.org.br/home/>.

SÃO PAULO (ESTADO). GOVERNO ESTADUAL: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/>.

SÃO PAULO (ESTADO). ASSEMBLEIA LEGISLATIVA: <http://www.al.sp.gov.br/>.

SÃO PAULO (ESTADO). CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO:
<http://www.ceesp.sp.gov.br/>.

SÃO PAULO (ESTADO). CENTRO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA
PAULA SOUZA: <http://www.cps.sp.gov.br/>.

SÃO PAULO (ESTADO). CENTRO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA.
PAULA SOUZA. BANCO DE DADOS CETEC: <http://bdcetec.azurewebsites.net/index.php>.

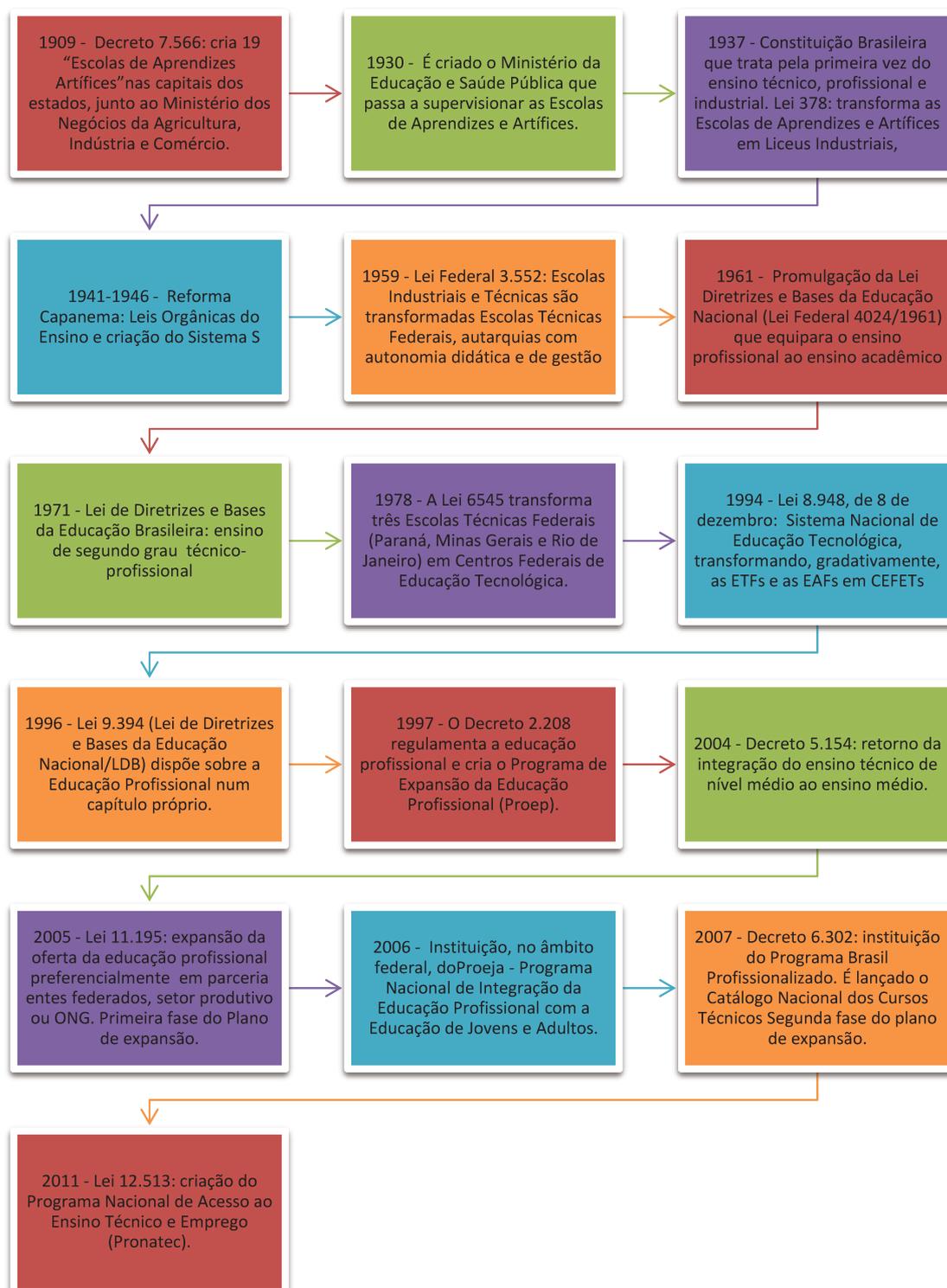
Anexos

Anexo 1. Linha do tempo do sistema federal de educação profissional e tecnológica.

Anexo 2. Linha do tempo do sistema estadual paulista de educação profissional.

Anexo 3. Orçamento executado do Ceeteps em valores nominais (1990-2010).

Anexo 1. Linha do tempo do sistema federal de educação profissional e tecnológica



Fonte: Fundação Joaquim Nabuco: Linha do tempo da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/centenario/linha.pdf>; acesso em 12 de setembro de 2016), adaptada pelo autor.

Anexo 2. Linha do tempo do sistema estadual paulista de educação profissional



Fonte: Elaborada pelo autor.

Anexo 3. Orçamento executado do Ceeteps em valores nominais (1990 a 2010)

Ano	Pessoal e encargos	Outras despesas correntes	Despesas de capital: investimentos	Total do orçamento anual
1990	3.091.693.378	320.559.204	243.642.540	4.607.424.569
1991	10.676.166.104	4.993.043.339	1.967.494.529	23.894.736.095
1992	179.448.372.000	28.834.157.949	20.781.145.425	234.242.816.591
1993	3.980.465.941	326.498.649	218.076.952	4.659.729.949
1994	61.059.928	18.792.524	1.210.373	83.337.284
1995	131.060.374	23.223.974	566.235	138.667.695
1996	125.662.239	12.802.042	138.443	201.794.660
1997	112.223.530	13.122.791	115.794	125.462.115
1998	111.944.427	10.843.980	0,0	122.688.703
1999	117.608.000	9.498.600	0,0	128.076.751
2000	131.500.000	11.764.122	370.534	143.634.657
2001	139.588.343	23.787.614	650.466	163.697.700
2002	159.642.090	14.661.744	28.500.658	202.804.493
2003	166.253.300	17.866.400	6.219.787	190.579.017
2004	197.724.032	33.054.626	14.227.726	245.006.455
2005	202.230.837	44.347.056	28.293.141	273.043.060
2006	286.333.100	64.878.800	22.456.064	374.921.080
2007	290.293.691	89.844.599	80.011.451	460.149.742
2008	436.477.461	159.413.186	136.869.054	732.759.802
2009	567.478.331	173.928.326	250.298.685	991.705.343
2010	641.085.987	289.676.936	284.594.433	1.215.357.357

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados contidos nos processos de orçamentos executados do Ceeteps.