

A educação profissional no governo Dilma: Pronatec, PNE e DCNEMs

Vocational education in President Dilma's administration: Pronatec, PNE and DCNEMs

La educación profesional en el gobierno Dilma: Pronatec, PNE y DCNEMs

MARCELO LIMA

Resumo: A construção do direito à educação profissional no Brasil se vê ameaçada pela via privatizante e mercantil do PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) que analogamente ao decreto nº 2208/97, vem reforçar formas precárias de conexão do Ensino Médio com o Ensino Técnico, tanto na rede federal quanto nas estaduais. Este processo não se reverte nas perspectivas apontadas pelo PNE e pelas novas DCNEMs, em que o Estado brasileiro busca, no contexto da crise global, resolver a problemática da formação profissional para o mercado via criação do mercado da formação.

Palavras chave: educação profissional; Pronatec; mercado da formação.

Summary: The construction of the right to vocational education in Brazil is again being threatened by the privatizing and mercantile approach taken by the PRONATEC (National Program for Access to Vocational Learning and Jobs), which similarly to Decree No. 2208/97, reinforces precarious ways to connect regular high school education to technical education, both in the federal and the state schools. This process does not translate into the prospects identified by the PNE (National Education Plan) and the new DCNEMs (Curricular Guidelines for High School Education), according to which the Brazilian Government aims – in the context of the global crisis – to deal with the problems faced by vocational training for the market by creating the training market.

Keywords: vocational education; Pronatec; training market.

Resumen: La construcción del derecho a la educación profesional en Brasil se encuentra amenazada, una vez más, a través de la vía privatizadora y mercantil del PRONATEC (Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo) que, análogamente al Decreto N° 2208/97, refuerza formas precarias de conexión de la enseñanza secundaria con la enseñanza técnica, tanto en la red federal como en las estatales. Este proceso que no se revierte en las perspectivas señaladas por el PNE (Plan Nacional de Educación) y las nuevas DCNEMs, en las que el gobierno brasileño busca, en el contexto de la crisis global, resolver las cuestiones de la formación profesional para el mercado a través de la creación del mercado de la formación.

Palabras clave: formación profesional; Pronatec; mercado de la formación.

INTRODUÇÃO

Neste artigo, nosso objetivo é sinalizar como a construção do direito à educação profissional no Brasil se vê ameaçada pela via privatizante e mercantil do PRONATEC que, assim como o decreto nº 2208/97, vem reforçar formas precárias de articulação do Ensino Técnico com o Ensino Médio, tanto na rede federal quanto nas estaduais, lógica que não se altera nas novas propostas do Plano Nacional de Educação (PNE) e das novas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEMs) e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), em que a política educacional busca, no contexto da crise global, resolver a problemática da formação profissional para o mercado por meio da criação do mercado da formação.

Em tempos de novo governo, as expectativas são muitas e as demandas também. Apesar dos avanços sociais do último governo Lula, com considerável geração de emprego, ganho real no salário mínimo e inédita mobilidade social, faz-se bastante incompleta a reestruturação do aparelho do Estado brasileiro.

Particularmente na educação, mesmo com o aumento dos recursos voltados para esta área no setor público, o ressurgimento da rede federal de EP (Educação Profissional) como elemento estratégico do desenvolvimento do país é um processo deveras incompleto, tanto do ponto de vista estrutural (pessoal, prédios, laboratórios etc.) quanto pedagógico [implantação da integração do Ensino Médio (EM) com a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e com a EP via 'Ifetização' dos Cefets].

Os primeiros esforços do Ministério da Educação e Cultura (MEC) para a criação dos Institutos Federais (IFs) já apontam um total de 45 dessas instituições com cerca de 450 campi. Essa expansão coloca para o Estado brasileiro uma demanda de investimento que precisa de ordem geométrica no médio prazo. Mesmo com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e com um montante destinado à educação em geral que, como afirma o ministro da Educação Fernando Haddad, dobrou, em termos reais, e triplicou, em termos nominais, o investimento disponível e o gasto necessário para manter (ou chegar a) um custo aluno-ano de R\$ 5.000,00 para o EM e R\$ 7.000,00 para a EP podem ter uma evolução numérica discrepante, que obrigaria a uma aproximação mais rápida ao reivindicado pela Conferência Nacional de Educação (Conae) de 10% do PIB para a educação. Tentando fugir dessa problemática, o governo atual, no contexto de crise aguda do capital e aumento das demandas por mão de obra qualificada, criou uma estratégia que tem três elementos básicos: o PNE, as DCNEMs e a EP do PRONATEC.

DA CRÍTICA AO ECONOMICISMO À CRÍTICA DA MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Ao analisarmos a trajetória da formação profissional por meio de uma abordagem histórico-documental dos modelos da EP indicamos que, no horizonte do governo Dilma, está colocado o risco de um distanciamento da nova gestão em relação à estratégia ainda incipiente nos governos Lula de reestruturação do Estado na direção da consolidação do direito à EP de qualidade social para os jovens brasileiros, durante a escolarização no nível médio.

Para darmos conta dessas questões devemos passar da crítica ao economicismo à crítica à mercantilização da EP. Acreditamos que é necessário ir além do trabalho exaustivo produzido pelos pesquisadores históricos do grupo de trabalho ‘Trabalho e Educação’ da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, que fizeram e fazem a crítica ao economicismo, o qual pretende submeter a educação aos princípios da Teoria do Capital Humano (TCH) e ao modelo das competências, assim como propor a análise do processo de mercantilização da EP. Tal processo não se contradiz com o produtivismo, mas o inclui, ‘pseudocriando’ o direito à educação e escondendo a formação para o mercado para, no final das contas, criar o mercado da formação.

Nossa abordagem teórica tenta analisar a transformação da formação humana em mercadoria ou sua inviabilidade como direito. A formação profissional, quando engendrada pela condição de mercadoria, submete-se à lógica da mercantilização, subordinando-se ao processo de parcelamento e de fragmentação resultantes das formas de aceleração do tempo socialmente necessário para sua produção.

De acordo com Marx (1989), se a economia pressupõe uma quantificação do valor das mercadorias, a medida dessa valorização pode ser feita, sobretudo, pela quantidade de trabalho genericamente gasto para a sua produção, mas essa quantidade de trabalho tem como referência a quantidade de tempo necessária para a produção. A sua base fundante, no que diz respeito ao valor das mercadorias, só pode ser medida, então, pela “densidade temporal” da “substância criadora de valor” que é o trabalho. Deste modo, a quantidade de trabalho se mede pelo tempo de sua duração e o tempo de trabalho, por frações do tempo, como hora, dia etc. (MARX, 1989, p. 45).

Segundo Marx (1989), toda riqueza vem do trabalho. No capitalismo, o trabalho se divide em trabalho necessário (produtor de valor de uso – conteúdo material da riqueza) e trabalho excedente (produtor do valor – forma social e histórica da riqueza que se manifesta pelo valor de troca). Esses, por sua vez, podem ser medidos e denominados como tempo de trabalho necessário e tempo

de trabalho excedente. O tempo de trabalho necessário mede o valor produzido para a subsistência do trabalhador e o tempo de trabalho excedente mede o valor produzido e apropriado pelo capital na forma de mais-valia. Logo, para garantir a acumulação, o impulso capitalista será de reduzir o primeiro e expandir o segundo.

As estratégias dos capitalistas podem ser resumidas com base em dois movimentos: o primeiro será o de reduzir o tempo de trabalho necessário por meio da diminuição de custos e dos gastos com a reprodução do trabalho; o segundo movimento será o de ampliar o tempo de trabalho excedente aumentando a jornada (mais-valia absoluta) e depois intensificando o trabalho (mais-valia relativa), reduzindo o tempo de produção de cada mercadoria.

Tais movimentos, no entanto, alteram não apenas o tempo da produção, mas também o tempo de formação, pois, à medida que aumenta a complexidade da produção, o capitalista tende a empregar mais trabalho complexo em relação ao emprego do trabalho simples, tendência da qual tentará fugir o capital. Logo, o capital, ao reduzir o tempo de trabalho necessário para produção, vai ter que escolher entre ter maior quantidade (mais barata) de trabalho simples ou ter maior quantidade (mais cara) de trabalho complexo. Portanto, haverá uma contradição entre tempo da produção e tempo da formação, da qual surgirão quatro tendências: a) aumento do tempo de trabalho excedente; b) redução do tempo de trabalho necessário; c) aumento do tempo de formação com mais trabalho complexo (mais caro) e d) redução do tempo de formação com mais trabalho simples (mais caro).

Desse modo, a complexificação do trabalho pode gerar diminuição do tempo socialmente necessário para a produção, mas também implica o aumento do tempo socialmente necessário para a formação profissional, que altera o custo de reprodução da força de trabalho. Ou seja, se o capital coloca um novo equipamento na produção que requer, numa situação limite, um tempo de formação tão alto, aumentando em muito o custo de reprodução da força de trabalho, isto gera uma contradição que limita e direciona a inovação que se quer aplicar ao processo produtivo.

Assim, as tecnologias vão buscar, historicamente, distribuir, qualitativa e quantitativamente, os trabalhadores, de modo a reduzir (onde for possível) o número de indivíduos que realizam trabalho complexo, já que sua remuneração e sua formação são pouco atrativas para o capital, por constituírem ‘altos’ custos para a reprodução da força de trabalho. Logo, conclui-se que a aceleração do tempo médio da produção pode acelerar o tempo médio da formação, o que só não ocorre em determinados contextos tecnológicos e para funções mais técnicas, para as quais a inovação produz complexificação e não simplificação, necessitando assim de mais tempo de formação, ampliando a participação do trabalho complexo (em detrimento do uso do trabalho simples) e sobrevalorizando o custo da força de trabalho.

Esta questão é superada, no entanto, pelo custeio social da formação. Como a força de trabalho é formada pelo Poder Público, não haverá interesse direto (só indireto) do capital em formar com menor tempo (leia-se com menor custo) o trabalhador.

Embora a função de reprodução das forças produtivas seja uma responsabilidade do Estado, sobretudo com o advento do Estado intervencionista nos anos 30 e 40 do século XX, no momento atual, com uma nova crise do capitalismo iniciada ainda nos anos 70, impõe-se uma crise do Estado-Nação e do fornecimento dos serviços públicos de formação humana encarados como conquista e como direito social.

Esta crise se ancora não apenas no propósito de redução dos custos do Estado a serviço do capitalismo financeiro mundial, mas também se valida na superação da lógica fordista-keynesiana (mercado crescente com mão-de-obra crescente e aumento do custeio social da reprodução da força de trabalho) em que se afirma uma nova lógica vinculada à acumulação flexível (mercado crescente com mão-de-obra decrescente e redução do custeio social da reprodução da força de trabalho) viabilizada pelas mudanças tecnológicas e organizacionais trazidas pelos processos de reestruturação produtiva com seus novos equipamentos e formas de gerir pessoas.

O Estado deve exercer o papel estratégico na redução dos custos do capital no fornecimento quantitativo e qualitativo das forças produtivas adequadas aos padrões técnicos vigentes. Tal papel não prescinde da função produtivista com seus antigos e vigentes objetivos: reduzir os custos de formação profissional do capital com reforço no contingente de trabalhadores qualificados sem emprego, produzindo ao mesmo tempo inserção produtiva e pressão negativa sobre os salários.

No entanto, a capacidade estatal de responder às necessidades qualitativas e quantitativas do mercado e a disposição dos capitalistas de financiar parte desse processo, sobretudo nos países de fora do núcleo do capital, vêm se modificando em função das crises nas quais o próprio sistema econômico se vê imerso, em suas consequências na relação oferta pública e oferta privada no campo da formação humana, com destaque para o Ensino Médio e Técnico. Assim, do ponto de vista do momento atual, numa situação de esvaziamento da ação do Poder Público em um estado neoliberal, poder-se-á transferir para as empresas parte desse custo, as quais tenderão a mercantilizar o próprio processo formativo.

Acreditamos que essa mercantilização pode ser vislumbrada na formação humana com base em dois indicadores: 1) a fragmentação e a desarticulação curricular, que indicam a aceleração dos tempos formativos, fruto do pragmatismo e do utilitarismo pedagógico, que tende a implantar configurações curriculares

que desprezam os vínculos epistêmicos existentes entre teoria e prática, entre formação geral e formação específica; e 2) as novas formas de esvaziamento da intervenção do Estado, que pseudocriam direitos validados pela via meritocrática sustentada pelo financiamento público de bolsas de estudos que reiteram as parcerias público-privadas.

Para corroborar tais indicadores passamos a analisar alguns exemplos que reiteram as tendências aqui sinalizadas.

Exemplo 1 – Transformação da formação humana em mercadoria na rede pública federal de educação profissional

No ano 2000, após transformar-se em Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo (CEFETES), a antiga Escola Técnica Federal do Espírito Santo (ETFES) passou por este processo de mercantilização, conforme podemos observar no quadro que segue, em que ocorreu a perda da hegemonia dos cursos técnicos compulsoriamente integrados ao Segundo Grau sob os ditames da Lei 5.692/71. Naquele momento, em pleno governo FHC, houve o aumento vertiginoso das matrículas dos cursos de curta duração que, por meio do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, possibilitavam à própria instituição uma forma de captação de recursos via Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Esse encurtamento médio dos tempos dos cursos afetou também os cursos técnicos que, pelo Decreto 2.208/97, se dissociaram obrigatoriamente do EM.

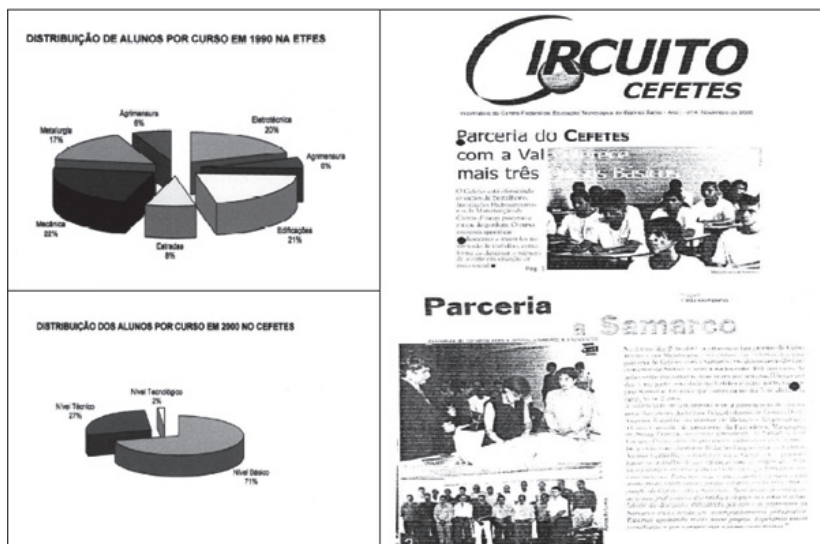
Ganha destaque, no duplo processo de esvaziamento da participação do Estado e de mercantilização da formação profissional, o caso do convênio estabelecido entre o CEFETES e uma empresa mineradora, relatado pelo jornal da instituição, o *Circuito CEFETES*, exposto no quadro que segue. Em 2002, foi publicada matéria no *Circuito CEFETES* nº 08, informando com muita positividade convênio celebrado com a empresa mineradora. Neste, a notícia fala do diretor de Relações Empresariais do CEFET/ES, Aloísio Carnielli, que afirma:

“(…) precisamos saber a real situação das empresas do mercado, para podermos montar os currículos dos nossos cursos de acordo com essa necessidade. Se estivermos afinados com as necessidades das empresas, teremos condições de mexer nos currículos dos cursos, adequando-os à realidade que o mercado precisa (CIRCUITO CEFETES, nº 08, 2002, p. 3). [...] Nessa parceria com a Samarco (...) o corpo docente é em parte da empresa e em parte do CEFETES. [...] o curso terá a duração de dois anos” (CIRCUITO CEFETES, nº 11, 2002, p. 4-5).

A Samarco (empresa de mineração), ao assumir parte do custo da formação junto ao CEFETES, preconizou um curso mais rápido de dois anos sem

uma conexão com o EM, pois, desse modo, a empresa pôde utilizar a prerrogativa de definir de modo mais imediato e específico a ênfase curricular adaptada à tecnologia utilizada em seus processos produtivos, além de ter, por meio desse processo privatizante, preferencialmente seus profissionais com acesso garantido a uma instituição cuja certificação representa qualidade construída ao longo de muitos anos e com alto gasto de recursos públicos.

Figura 01 – Jornal Circuito CEFETES



Fonte: Lima (2010)

Exemplo 2 - Transformação da formação humana em mercadoria no governo atual: o Pronatec, as diretrizes para o ensino médio e profissional e o PNE

Passamos a analisar cada aspecto da política educacional atual separadamente: (a) Pronatec, (b) Diretrizes para o Ensino Médio e Profissional e (c) PNE. Acreditamos que, para tal análise, seja necessário levar em conta o contexto mais amplo das mudanças do governo Dilma que visam (ou não) a retenção do processo de reestruturação do Estado, iniciado pelo governo Lula, num momento de aprofundamento da crise do capital que acaba por asseverar o componente neoliberal da frente de coalizão que constitui o centro de poder do governo atual, gerando uma contradição entre a criação de direitos e sua antítese, que é a mercantilização de serviços que deveriam ter oferta pública, universal, gratuita e de qualidade.

A) PRONATEC

Segundo Dilma, no programa de rádio *Café com o Presidente* apresentado no início de 2011,

“O Pronatec será um conjunto de ações voltadas para os estudantes e trabalhadores que querem fazer um curso técnico e que não têm como pagar. Será um programa tanto de bolsas quanto de financiamento estudantil. [...] Em um turno, o aluno faz o curso tradicional; no outro, vai aprender uma profissão [...]”.

Ironizando, José Serra em entrevista ao jornal O Globo de 12 de fevereiro de 2011 disse: “Dei os parabéns ao governo pelo anúncio do Pronatec – o ProUni do ensino técnico – que propus na campanha. Bolsa para pagar anuidades do Ensino Técnico. O governo do PT copiou uma ideia nossa - Protec - que na campanha eles atacavam.”

Por que será que o projeto do novo governo se assemelha com o Programa do Ensino Técnico (Protec) da gestão paulista que vem num contínuo de 16 anos de governo neoliberal em São Paulo? O governo Dilma, num contexto desfavorável de ajuste econômico, render-se-ia em ressuscitar o Decreto nº 2.208, restabelecendo as bases do modelo tecnológico-fragmentário e levando à mercantilização da EP ou seria o Pronatec apenas um aceno contrário à aceleração da expansão dos gastos do governo de efeito mais ideológico-midiático do que pedagógico-econômico?

Produto inicial do projeto de lei 1.209/2011, aprovado praticamente na íntegra, sancionado no dia 26 de outubro de 2011 pela presidenta Dilma, como lei federal nº 12.513/11, o Pronatec consiste num programa cuja finalidade fundamental é de propiciar “por meio de [...] projetos e ações de assistência técnica e financeira” “a expansão da rede física” açambarcando “da educação profissional técnica de nível médio aos cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional”.

Propõe, ainda, no artigo 4º, ações que incluem:

“I – Ampliação de vagas e expansão da rede federal; II – Fomento à ampliação de vagas e à expansão das redes estaduais; III – Incentivo à ampliação de vagas e da rede do Sistema S; IV – Oferta de bolsa-formação para estudantes e trabalhadores; V – Financiamento da educação profissional e tecnológica; VI – Fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio por ensino a distância; VII – Apoio técnico”.

Ao demonstrar enorme abrangência de ações e aplicação de recursos, não faz distinção setorial (setores produtivos) ou institucional (público e privado, instituições

A, B ou C); entre aquilo que tem sido o papel fundamental da rede pública federal (a educação profissional técnica) e o que tem sido o campo privilegiado da rede ‘privada’ do Sistema S (os cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional). Embora sinalize que atenderá prioritariamente estudantes do EM da rede pública, do EJA, trabalhadores, beneficiários dos programas sociais com vistas a dar ênfase aos portadores de deficiência e aos programas realizados nas regiões norte e nordeste, não dá exclusividade à rede federal que está em franca expansão e necessita de mais recursos, deixando em aberto como se dará a destinação desse dinheiro.

Já que se pretende compartilhar a verba pública entre IFs e Sistema S, talvez fosse mais adequado: a) estabelecer uma divisão em termos percentuais de matrículas, aluno-hora ou em valores monetários, diferenciando setorial e institucionalmente como, por exemplo, dar X% para o setor público e Y % para o setor privado ou para IFs e Sistema S ou, ainda, para EP técnica e para formação inicial e continuada e/ou qualificação e b) incluir os recursos do Sistema S num fundo único com o Pronatec e então partilhar conforme a cota de contribuição de cada fonte tendo em vista o número dos matriculados.

O Artigo 3º, ao versar sobre o regime de colaboração, inclui todos os entes federados e faculta a participação no Sistema S. Deste modo, o programa assume sua vertente de financiamento e de provimento de bolsas que, ao mesmo tempo em que poderá oferecer um suporte para expansão da rede federal já em curso, inclui o Sistema S já subsidiado pela sociedade.

Ao contrário, esse programa, assim como o Programa Universidade para Todos (ProUni), trabalha com bolsas de estudo que não garantem o acesso a essa formação profissional como direito social, podendo vir a se transformar em práticas de mercantilização econômica e também política. O Pronatec possuirá dois tipos de bolsas: a) “Bolsa-formação para estudante [...] [do] Ensino Médio público propedêutico para cursos de educação profissional técnica de nível médio (concomitante)” e b) “Bolsa-formação para trabalhadores e beneficiários de programas sociais para cursos de formação inicial e continuada (FIC) ou qualificação profissional”, sinalizando que o “executivo definirá requisitos e critérios de prioridades, considerando a capacidade de oferta, a demanda, o nível de escolaridade, a faixa etária [...]”. Do ponto de vista curricular, esse programa exige a articulação do EM com a EP técnica (modalidade concomitante – pseudointegração) como pré-condição para a captação dos recursos, mas, ao incluir a qualificação profissional, mesmo com a carga horária mínima de 160 horas, não garante a elevação de escolaridade como exigência, assim como consta nos cursos FIC.

No texto da lei, ao afirmar que o “financiamento poderá beneficiar estudantes da Educação Profissional”, alterando o Fundo de Financiamento ao

Estudante de Ensino Superior (FIES), no seu Artigo 130/5º B da lei do FIES, estabelece que o “financiamento da educação profissional poderá ser contratado pelo estudante em caráter individual ou por empresa para custeio da formação de trabalhadores”. Ainda prevê a modalidade de financiamento *FIES - Empresa*, na qual a empresa figura como tomadora de financiamento e se responsabiliza pelo pagamento perante o FIES, sendo que o “financiamento aplica-se a FIC/qualificação e a educação profissional técnica de nível médio”. Este aspecto é bastante temerário, pois joga a EP no processo de mercantilização, visto que as empresas que vão financiar bolsas podem optar preferencialmente ou exclusivamente por cursos técnicos não integrados, ou formas de qualificação mais rápidas e focadas nos seus processos produtivos, jogando o papel mediador da educação no pragmatismo do imediatismo. Por outro lado, pode vir a consolidar um mercado, já bem forte, de oferta paga e privada de EP.

O Pronatec não resolve a questão do investimento com o pessoal da EP pública ligada sobretudo aos IFs, pois a inclui de modo precário na atuação em ações de formação. O artigo 7º afirma que o MEC disponibilizará recursos às instituições de EP da rede federal para atendimento aos alunos. Segundo o artigo 9º, “ficam as instituições de educação profissional das redes públicas autorizadas a conceder bolsas aos professores envolvidos nas atividades do Pronatec.” Segundo a lei, “os servidores poderão perceber bolsas de participação no Pronatec, desde que não haja prejuízo de suas atividades e do cumprimento das metas da instituições.” Além disto, conforme a lei: “os valores serão fixados pelo Poder Executivo” e “as atividades não configurarão vínculo empregatício”, demonstrando o grau de volatilidade da participação dos profissionais da EP no contexto dessa proposta e incorrendo no risco de sobrepor para os profissionais da EP funções públicas pagas com orçamento da União e funções acessórias, mas fortemente indutoras.

Se fosse para criar um fundo público para a EP, o Executivo deveria resgatar o projeto de Paulo Paim sob o primado de Florestan Fernandes e propugnado na Conae, em que dinheiro público é para escola pública. Mais aconselhável talvez seria criar dois fundos: um para o Ensino Técnico e Médio totalmente público e outro para os cursos FIC e de qualificação de natureza paraestatal, o qual decorreria da fusão da arrecadação do Sistema S com os recursos do FAT gastos pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pelo MEC em qualificação e cursos FIC.

B) DIRETRIZES PARA O ENSINO MÉDIO E PROFISSIONAL

Segundo o Conselho Nacional de Educação (CNE) e a Câmara de Educação Básica (CEB) (2011), uma série de mudanças legais e normativas decorrentes do Decreto 5.154/2004, da implantação do Fundeb (Lei nº 11.494/2007) e da Lei nº 11.741/2008, que geraram novas condições para integração da EP, do EM e da EJA (artigos 37, 39, 41 e 42 e acrescido o capítulo II do título V com a seção IV-A; artigos 36-A, 36-B, 36-C e 36-D), além, é claro, da emenda constitucional nº 59/2009 (obrigatoriedade de frequência escolar na faixa etária de 04 a 17 anos) e de outros dispositivos [Plano de Desenvolvimento da Educação, Sistema de Avaliação da Educação Básica, Exame Nacional do Ensino Médio, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) Gerais para a Educação Básica], geraram também uma nova institucionalidade para o EM e para a EP, que impôs a necessidade da criação de novas diretrizes para o Ensino Médio e Profissional (CNE, 2011, p.03). Nesta mesma direção, foram gerados o Parecer CNE/CEB nº 07/2000 e a Resolução CNE/CEB nº 2.000, que deram corpo às diretrizes gerais para a Educação Básica (EB). Especificamente para o EM, essa normatização reitera que ele é “etapa final do processo formativo da Educação Básica que deve ter uma base unitária sobre a qual podem se assentar possibilidades pedagógicas diversas” (CNE, 2011, p. 12).

Passamos a analisar essas diretrizes, nos seus aspectos positivos e negativos, dando ênfase aos processos integradores e/ou fragmentadores que se articulam com a configuração dos componentes da base curricular, entendendo que tais mecanismos elucidam e distinguem a criação dos direitos dos movimentos de mercantilização.

De modo geral, podemos afirmar que as novas diretrizes para o EM trazem vários aspectos interessantes e, até onde conseguimos enxergar, no geral são bastante positivas, ainda que ensejem alguns riscos, que passamos preliminarmente aqui a analisar.

Logo de início, as diretrizes assumem, no seu artigo 3º, que o “Ensino Médio é um direito social de cada pessoa e dever do Estado na sua oferta pública e gratuita a todos”, sinalizando a compreensão do CNE sobre aquilo que deverá ocorrer com a correção de fluxo do Ensino Fundamental (EF) para o EM quanto à nova faixa etária de obrigatoriedade, a partir de 2016, como orienta o novo PNE.

Tais diretrizes reiteram, nos seus artigos 4º e 5º, a larga função assumida pela EB e particularmente dessa etapa de ensino ao indicar suas finalidades já previstas na lei nº 9.394/1996:

I) A consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no Ensino Fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; II) A preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar às novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; III) o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; IV) a compreensão dos fundamentos científicos e tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática; Art. 5º. O Ensino Médio em todas as suas formas de oferta e organização baseia-se em: I- formação integral do estudante; II- trabalho e pesquisa como princípios educativos e pedagógicos respectivamente; III- educação e direitos humanos como princípio nacional norteador; IV- sustentabilidade ambiental como meta universal; V- indissociabilidade entre educação e prática social, considerando-se a historicidade dos conhecimentos e dos sujeitos do processo educativo bem como entre teoria e prática no processo de aprendizagem; VI- integração de conhecimentos gerais e técnico-profissionais na perspectiva da interdisciplinaridade e da contextualização; VII- reconhecimento e aceitação da diversidade e da realidade concreta do sujeitos do processo educativo, das formas de produção, dos processos de trabalho e das culturas a eles subjacentes; VIII- integração entre educação e as dimensões do trabalho, da ciência, da tecnologia e da cultura.

No Título II, intitulado da *Organização Curricular*, sobre formas de oferta e organização curricular, por meio do seu artigo 7º, o CNE reitera a base nacional comum e a parte diversificada, afirmando que elas “não devem constituir blocos distintos, mas um todo integrado” e que se deve “considerar a diversidade e as características locais e especificidades regionais”.

No artigo 13º afirma que a “[...] proposição curricular [deverá estar] fundamentada na seleção dos conhecimentos, componentes, metodologias, tempos, espaços, tendo presente: I) as dimensões do trabalho, da ciência, da tecnologia e da cultura como eixo integrador; II) o trabalho como princípio educativo [...]; III) a pesquisa como princípio pedagógico [...]; IV) os direitos humanos e V) sustentabilidade sócio-ambiental” (CNE, 2011, p. 60). Nos artigos 7º e 13º percebemos a intenção do CNE em fazer valer os princípios integradores da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9.394/1996 e do decreto lei nº 5.154/2004, embora saibamos que isso não seja suficiente para garantir a integração do ensino técnico e geral no chão da escola.

Ainda no capítulo II, sobre as formas de oferta e organização do ensino, embora assegurem-se os mínimos adequados à sua duração - (para o EM regular a duração mínima é de três anos, em um mínimo de 2.400 horas com carga horária anual de 800 horas em pelo menos 200 dias letivos e outras variações) - no seu artigo 14º, mesmo prevendo que o EM é um “conjunto orgânico, sequencial e articulado”, permite-se que entre as suas possíveis formas de oferta e organização essa etapa da EB possa “organizar-se [...] no formato de séries anuais, períodos

semestrais, ciclos, módulos, alternância, com base na idade, na competência [...]”. Esta definição, aparentemente bastante democrática, abre margem para um processo de modularização e de implantação de currículos por competência. A consequência pode ser a corrosão das bases temporal e de conteúdo com restrição da abrangência e da integração dos saberes escolares desse nível de ensino na sua relação com a EP.

C) PNE

As metas relativas ao ensino médio e profissional presentes no projeto de lei que cria o novo PNE levam em consideração o que está determinado na LDB, inciso VI do artigo 10, que determina que os estados incumbir-se-ão de “assegurar o Ensino Fundamental e oferecer, com prioridade, o Ensino Médio a todos que o demandarem” (Lei nº 12.061/2009) e tem como expectativa maior a meta de atender a cem por cento da população de 15 a 17 anos até 2011.

Segundo o PNE, são vinte metas a serem alcançadas pelo país de 2011 a 2020 (CNE, 2011, p. 07) e do ponto de vista do EM e da EP destacam-se, segundo o próprio CNE:

I – Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda população de 15 a 17 anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85% nessa faixa etária; II – Universalizar, para toda população de 04 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino; III – Oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de Educação Básica; IV – Atingir as médias nacionais para o IDEB já previstas no Plano de Desenvolvimento da Educação; V – Elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos de modo a alcançar o mínimo de 12 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade do país e dos 25% mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não-negros, com vistas à redução da desigualdade educacional; VI – Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas da Educação de Jovens e Adultos na forma integrada à Educação Profissional nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio; VII – Duplicar as matrículas da Educação Profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta; VIII – Garantir, em regime de colaboração entre União, os estados, Distrito Federal e municípios, que todos os professores da Educação Básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam; IX – Formar 50% dos professores da Educação Básica em nível de pós-graduação lato e strictu sensu, garantindo a todos formação continuada em sua área de atuação; X – Valorizar o magistério público da Educação Básica a fim de aproximar o rendimento médio do magistério com onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente; XI – Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino; XII – Garantir, mediante lei

específica aprovada no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar; XIII – Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país (CNE, 2011, p. 08).

O atendimento a essas metas coloca-se como objeto estratégico não só para os trabalhadores da educação, mas, sobretudo, para toda a sociedade brasileira, pois a qualidade do EM, principalmente o ofertado nas escolas estaduais, é sofrível e sua desconexão com a EP empurra os jovens das classes populares para a evasão e a repetência.

O processo em curso, desde os governos FHC (regularização do fluxo do EF) até os governos Lula (expansão etária da obrigatoriedade, Fundeb e expansão da rede federal), de expansão do EM traz, em seu bojo, uma ambiguidade perigosamente enganadora que, por um lado, “publiciza” a expansão quantitativa, dando uma falsa ideia de que a universalização resolveria os problemas dessa etapa da EB e, por outro, privatiza a oferta de melhor qualidade, na medida em que se comprovam os melhores índices de rendimento e de fluxo¹ para a educação privada no Ensino Médio.

Assim, estatiza-se a quantidade (a) e mercantiliza-se a qualidade (b) da oferta dessa etapa de ensino. A distinção entre *a e b*, no entanto, não se materializa apenas no fato de ser matrícula na rede pública ou rede privada, pois a escola privada só poderia ser avaliada como melhor se ela trabalhasse com o mesmo tipo de aluno da escola pública, portanto essa distinção depende do tipo de aluno, das condições de funcionamento da escola e de ser uma oferta diurna ou noturna e ter ou não articulação com a EP.

Elemento destoante e superador dessa ambiguidade, na qual se impõe estatização da quantidade e mercantilização da qualidade, é a oferta de EM na rede pública federal, que viabiliza uma oferta não mercantil e de qualidade, permitindo às classes populares, sobretudo na sua articulação com a EJA², o duplo e qualificado papel de inserção produtiva e prosseguimento de estudos. Tal possibilidade, embora tenha se expandido, segundo Moraes e Alavarse (2011), em 2010, ainda não configura, em termos de escala de grandeza, uma mudança substantiva da situação acima descrita, pois corresponde, de um total nacional de 8.357.675 matrículas, a apenas 101.715, constituindo somente 1,2% do total, enquanto a oferta privada soma 987.838, representando 11,8%.

1 Ver dados do INEP, Censo Escolar do MEC de 1991 a 2010 apresentados por Moraes, C. S. V. e Alavarse, O. M. Ensino médio: possibilidades de avaliação. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v.32, n. 116, p. 807-838, Jul-Set 2011.

2 Vale lembrar que a oferta nacional da EJA integrada à EP é de apenas 38.152 matrículas em 2010 com 89,2% de oferta pública.

Ou seja, noutros termos, ainda que simplificando em muito os números, podemos afirmar que de cada 100 alunos matriculados no EM no Brasil, 89 estão na escola pública (02 na rede federal – 90% de oferta diurna, 01 na rede municipal – 35% de oferta diurna e 86 na rede estadual – 50% de oferta diurna) e 11 matrículas na escola privada com 95% de oferta diurna. Na mesma linha de raciocínio, dos 89 matriculados na escola pública, cerca de 9 não concluíram o EM, o que ocorrerá apenas com 0,5 aluno da escola privada. Além disto, os matriculados na rede pública, sobretudo fora da rede federal, tendem a ter um rendimento em Matemática e Português de 265,45 e 261,86, respectivamente, enquanto que os da rede privada alcançam 329,22 e 310,14.

Como podemos concluir, na sociedade capitalista, todo bem (escola média de qualidade) escasso (de acesso restrito) sem o provimento adequado (quantidade, qualidade, gratuidade, obrigatoriedade) pode transformar-se em mercadoria. Tal processo encontra-se em curso, o qual denominamos de mercantilização da escola média de qualidade via oferta privada. A mercadoria (educação média privada) precisa ser eficaz e ter um efeito imediato, por isso se desarticula da EP, sendo apenas propedêutica e tendo menos tempo para sua produção, embora vise à formação profissional no nível superior.

CONCLUSÃO

A necessidade de se manter uma boa governança, de exercer o controle inflacionário, de manter o pagamento da dívida externa e, ainda, de assumir um discurso neodesenvolvimentista com práticas neoliberais coloca os governos numa encruzilhada que não raro tem, na política educacional, um elemento estratégico da política em geral.

Num momento em que a imprensa e os dados macroeconômicos sinalizam um desequilíbrio nas contas governamentais, ao invés de romper com as medidas antissociais, o novo governo sinaliza uma nefasta incorporação do discurso das classes dominantes, ou seja, diante desse contexto, pressionada por um ambiente em que estaria por acontecer uma retomada da inflação, a nova presidente assume um discurso de austeridade, propondo, segundo a ministra do Planejamento Miriam Belchior³, que o arrocho orçamentário deverá ser de R\$ 50 bilhões. *Pari passu* a esse processo, o Governo Federal sinaliza que será lançado o Pronatec, no qual a ideia é ampliar o caminho de acesso à EP para jovens do EM e para trabalhadores sem formação.

3 Ver site: www.opiniaoenoticia.com.br (2011) e outros jornais de grande circulação.

Mais uma invenção de moda ou uma necessidade estratégica? O fato é que os governos buscam incessantemente marcar suas posições no campo da educação repetindo os traços de descontinuidades e os ziguezagues (ver CUNHA, 1997) das políticas educacionais brasileiras que parecem desconhecer a grande responsabilidade que há em simplesmente completar uma grande obra em curso. Talvez o melhor caminho seja aprofundar o debate sobre as medidas econômicas do novo governo, testando ao extremo seu compromisso com a EP que parece, nesse momento, se subordinar a um ajuste fiscal anti-inflacionário que pode gerar conseqüências graves que fazem repetir as dos governos FHC em tempos de governo Dilma.

Desde Pombal, todo novo governo acena com mudanças educacionais, justificando-as por argumentos econômicos e financeiros. Entretanto, quase sempre, são muito mais justificadoras do que justificadas. Assim como as reformas educacionais dos militares, mudanças educacionais valem mais pelos seus efeitos e interesses indiretos ou subliminares do que pelos objetivos anunciados. Acreditamos que as políticas educacionais desde sempre, mas, sobretudo, neste momento, tornam-se tanto elemento de afirmação de marketing quanto de ideologia dos governos quanto representam instrumento de regulação dos custos necessários à manutenção da estabilidade financeira, denunciando as ambiguidades neoliberais e neodesenvolvimentistas dos governos Lula-Dilma.

As perspectivas do governo Dilma em função do projeto de lei do Pronatec confirmam alguns riscos já antecipados que sinalizam possíveis tendências mercantis e ideológicas de uma ‘nova’ política de EP.

Nesses termos, poderíamos apontar cinco riscos que envolvem a construção do direito à EP no Brasil, tendo em vista as ações decorrentes do novo PNE, das DCNEMs e do PRONATEC:

- 1 – Não implementação adequada das DCNs, com emergência das competências e modularização dos cursos de EP técnica com fortalecimento da modalidade subsequente;
- 2 – Inviabilização dos processos de valorização dos profissionais da educação pública profissional num contexto de crise econômica e destinação inferior a 7% do PIB para educação;
- 3 – Não cumprimento da obrigatoriedade do atendimento escolar dos 04 aos 17 anos;
- 4 – Privatização e mercantilização política e econômica da EP com destinação privilegiada dos recursos para o Sistema S;
- 5 – Adesão dos servidores públicos da EP pública em cursos ofertados por instituições não públicas.

Dentre os grupos dominantes beneficiários da estratégia do governo atual acima descrita podemos citar: a) os empresários que empregam os egressos que,

ao investirem diretamente na formação (sem a mediação do Estado), fazem dessa modalidade de ensino (que deveria articulada com o Ensino Médio ser um direito social) instrumento de controle da qualificação dos trabalhadores inseridos na produção; b) os empresários que vendem os cursos que têm nesse processo fonte de lucros/recursos para o ensino privado, colocando em disputa uma mercadoria e um direito social, o público contra o privado; e c) os governantes que utilizam a EP como elemento de barganha política via distribuição de bolsas (ProUni, Pronatec, FIES, Sistema S, Bolsa SEDU) sustentada por critérios assistencialistas ou meritocráticos, quer seja no âmbito do estado ou da União, na oferta de nível técnico, superior ou FIC.

É necessário ultrapassar a crítica ao economicismo e estar atento à metamorfose do currículo da EP, que se tornou o modo mais sofisticado de se fazer valer a TCH. A educação secundária no Brasil, apesar de sua expansão recente, não se universalizou e está muito distante de ser um direito social plenamente atendido. Dez por cento do PIB para a educação é condição sine qua non para que o ensino (médio e profissional) deixe ser tratado como mercadoria tornando-se um direito, com acesso obrigatório, gratuito, universal e de qualidade. Sem garantir o acesso universal e gratuito à Educação Básica com a opção da profissionalização em nível técnico e superior, o Estado brasileiro, pressionado pelo crescimento econômico e pela demanda social, busca fazer a formação profissional para o mercado via a formação do mercado da formação por meio do financiamento público, utilizando o mecanismo das bolsas de estudo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 5.692/1971. *Diário Oficial [da] República Federativa*, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 ago. 1971, Seção 18, p. 26.

_____. Decreto 5.154/2004. *Diário Oficial [da] República Federativa*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jul.2004, p.18.

_____. Programa de rádio: Café com o Presidente, 2011. Entrevista concedida à *Rádio Nacional* em 09 de maio de 2011 às 09h05. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/cafecomapresidenta/programa-de-radio-2011/cafecomapresidenta2011d-com-apresidenta-da-republica-dilma-rousseff-radio-nacional-09-de-maio-de-2011>>. Acesso em: 25 out. 2011(a).

_____. *O Pronatec*, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/02/14>>. Acesso em: 04 mar 2011(b).

_____. *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (Pronatec)*, Projeto de Lei 1.209/2011, em tramitação na Câmara dos Deputados Federais, Poder Executivo, Brasília, DF, desde 29 abr. 2011(c).

_____. *Novas Diretrizes Curriculares Nacionais*, Parecer 05/2011, Conselho Nacional de Educação, proposto por José Fernandes Lima e aprovado em 05 mai. 2011. Brasília, DF: CNE/CEB/MEC, 2011(d).

_____. Lei 12.513/2011. *Diário Oficial [da] República Federativa*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 out. 2011, Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1029688/lei-12513-11>>. Acesso em: 01 nov. 2011(e).

CIRCUITO CEFETES, Vitória: *Samarco*, n. 01; n. 02; n. 03; n. 04 (2000) ; n. 07; n. 08; n. 09 (2002).

CUNHA, L. A. Ensino Médio e Ensino Profissional: da fusão à exclusão. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 21. 1997, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPED, 1997. p. 12-27.

_____. O ensino industrial-manufatureiro no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, Campinas, v. 7, n. 14, p. 89-107, mai. a ago. 2000(a).

_____. *O ensino profissional na irradiação do industrialismo*. São Paulo: UNESP/FLACSO, 2000(b).

LIMA, M. *O desenvolvimento histórico do tempo socialmente necessário para a formação profissional*. Vitória: Autor, 2010.

MARX, K. *O capital*. Rio de Janeiro: Abril Cultural, 1989.

MORAES, C. S. V.; ALAVARSE, O. M. Ensino Médio: possibilidades de avaliação. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 116, p. 807-838, jul.-set. 2011.

SERRA, J. Entrevista concedida a Sérgio Roxo do *Jornal o Globo* em 12 fev. 2011. Disponível em: <br.vlex.com/sources/5090/search?filters_rder=source&textolivre=Serra+ironiza+Dilma+sobre+Pronatec+&translated_textolivre=>>. Acesso em: 19 out. 2011.

✉ MARCELO LIMA, doutor em Educação pela Universidade Federal Fluminense, é professor adjunto do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: marcelo.lima@ufes.br

Recebido em dezembro de 2011

Aprovado em maio de 2012