

Capítulo III

**SISTEMAS DE EDUCAÇÃO/FORMAÇÃO PROFISSIONAL
DO BRASIL E DE PORTUGAL**

1. A Educação/Formação Profissional como Política Social

Na concepção de Azevedo (2001), abordar a educação como uma política social requer o entendimento das políticas públicas no interior das diferentes formas de intervenção do Estado. Deste modo, podem-se requerer as particularidades da política educacional como um fenômeno produzido no contexto das relações de poder que perpassam as assimetrias, a exclusão e as desigualdades sociais decorrentes da reorganização do capitalismo em escala mundial, o que constitui grande desafio no sentido de melhor compreendê-la e buscar estratégias para a sua superação.

Deste modo, para um melhor entendimento das políticas públicas a partir da sua ligação direta com o Estado, serão destacados inicialmente alguns aspectos conceituais do termo política, entendida como forma de atividade ou de *práxis* humana, estritamente relacionada ao poder do homem sobre outro homem, expressa na relação entre governantes e governados, entre Estado e cidadãos (Bobbio, 1988). Regulando ou intervindo na sociedade, as políticas públicas são medidas voltadas para a reprodução econômica e social dos indivíduos, resultando em determinações estruturais que constituem um conjunto de ações ou omissões do Estado, tendo como limites e condicionantes os processos econômicos, políticos e sociais.

Na perspectiva de Silva (2001), toda política pública é um mecanismo de mudança social, orientada para promover o bem-estar da sociedade, principalmente os menos favorecidos, devendo ser um mecanismo para distribuição de renda e de equidade social. Ao mesmo tempo, de forma contraditória, se contrapõe à percepção de ser um mero recurso de legitimação política ou de uma intervenção estatal subordinada à lógica capitalista.

Configurando-se como a ação intencional do Estado junto à sociedade e a intervenção dos poderes públicos na realidade socioeconômica, as políticas públicas visam a introduzir alterações de acordo com os objetivos determinados, que, por sua vez, correspondem à abordagem dos problemas detectados, como desvios esperados. Concretizadas em práticas permanentes, as políticas exigem o aperfeiçoamento da gestão do Estado, visando ao desenvolvimento de ações eficientes e eficazes a fim de atender as necessidades da sociedade.

Verifica-se, com efeito, que as políticas públicas configuram importante ferramenta amplamente utilizada pelo Estado e pela sociedade, contribuindo para transformação de uma problemática social, a partir de uma ação localizada no tempo e focalizada em seus resultados. Sendo assim, segundo os parâmetros próprios do capitalismo, as atuais políticas educativas, no caso, as de Portugal e do Brasil — conjugadas a outras políticas públicas surgidas no contexto da crise econômica da segunda metade do século XX — foram elaboradas no sentido de atender a imprevisibilidade da economia mundial e dar suporte às políticas sociais de contenção do desemprego estrutural.

Na perspectiva de situar o campo teórico em que as políticas educativas vêm sendo analisadas — especialmente aquelas voltadas para a educação/formação profissional — cabe uma reflexão sobre a sua natureza sócio-política resultante da implementação e vigência do Estado-Providência, Estado Desenvolvimentista e Estado Neoliberal no contexto português e brasileiro.

O Estado-Providência significou uma forma particular de regulação social dominante nos países capitalistas centrais após os anos 1950, que, segundo Santos (1990, p. 196), passava a *idéia de compatibilidade (ou até de complementaridade) entre crescimento econômico e políticas sociais, entre acumulação e legitimação, entre capitalismo e democracia*. Nele, o homem viu reconhecido seu direito social, culminando, assim, em um largo processo de autonomia e de emancipação³⁷.

Baseado nas idéias do economista inglês John Maynard Keynes, o Estado-Providência propunha a intervenção estatal na vida econômica com o objetivo de conduzir a um regime de pleno emprego. As teorias keynesianas promoveram uma revolução na doutrina econômica, ao substituir os estudos clássicos por uma nova análise econômica, reformulando a política de livre mercado. Keynes defendia a intervenção moderada do Estado para resolver os problemas sociais com incentivo do aumento dos meios de produção e a boa remuneração de seus detentores. Acreditava também que o desemprego era uma situação temporária que desapareceria com o aumento da capacidade produtiva da economia, de forma suficiente para garantir o pleno emprego, mas sem excesso, pois isto provocaria um aumento da inflação.

As transformações das relações do Estado e a economia, entre o Estado e sociedade, desse dado momento do desenvolvimento econômico, foram manifestadas na

³⁷ Este processo de individualização do homem começou, no âmbito jurídico, com a Constituição de Weimar, na Alemanha de 1919, que assinalou um momento importante da presença do Estado na afirmação e garantia dos direitos sociais do cidadão. Nessa Constituição foram inseridos direitos e deveres de liberdade, o que anunciou sem dúvidas, numa nova realidade mundial, incluída em destaque: trabalho, habitação, saúde e a educação.

emergência de sistemas nacionais públicos ou estavelmente reguladas de educação, saúde, previdência social, integração e substituição da renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e o comportamento do emprego e do salário da economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora. As políticas públicas sociais adotadas pelo Estado-Providência têm como característica a universalidade dos direitos sociais e econômicos, conduzindo a uma estatização maior da sociedade e, simultaneamente, a uma socialização do Estado, que passa a cumprir novas e amplas funções de controle e de coordenação das atividades econômicas, expressas na organização e produção de bens e serviços coletivos, na montagem de esquemas de transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso a bens e serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação e distribuição de bens e serviços sociais privados (Antunes, 1995; Draibe, 1990; Estêvão, 1998).

Sping-Andersen (1991) elaborou uma tipologia que se propõe a analisar o Estado-Providência pela conformação das estruturas estatais de execução de políticas sociais e dos efeitos na sociedade e na dinâmica de suas lutas. Os três tipos básicos dessa concepção de Estado são: o liberal, que traduz uma política de estratificação social, na medida em que as políticas sociais funcionam como agentes de pressão do mercado, de segregação e estigmatização social; o modelo corporativista/conservador, onde predominam a preservação das diferenças de status e os direitos de classe; e o socialdemocrata, que desenvolve políticas voltadas para a emancipação dos trabalhadores por meio de uma crescente “desmercadorização” dos cidadãos, com a execução de políticas sociais cada vez mais universalistas³⁸. O que distingue cada modelo não é a intervenção estatal na economia, nem o nível dos gastos sociais ou de estruturas de auxílio, mas o caráter de emancipação e universalista das políticas sociais de cada um desses Estados.

Apesar de a abordagem proposta por Sping-Andersen (1991) identificar politicamente o Estado-Providência e suas ações de mobilização das classes sociais, não deixa claros o grau de autonomia do Estado e as relações com o capital privado nem indica as formas opcionais de hegemonia do operariado, como, por exemplo, o desenvolvimento e a organização política do operariado, a reorganização da sociedade sob bases alternativas ao capitalismo, dependente diretamente de fatores históricos-políticos.

³⁸ *A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado* Sping-Andersen, Gösta (1991, p.102).

Partindo da lógica do Estado-Providência, Offe e Lenhardt (1984) também ressaltam o papel regulador e mediador do Estado no contexto da crise do capitalismo, especialmente no que diz respeito à destruição das formas de trabalho. Os autores entendem que, para assegurar o controle sobre o trabalhador assalariado, é necessária uma regulamentação política definindo que indivíduo pode se tornar um trabalhador assalariado. Assim, as políticas sociais são *a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema de transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado* (Offe e Lenhardt, 1984, p: 15).

Nesta perspectiva, as políticas sociais são utilizadas como estratégia do Estado para tentar fazer com que o trabalhador ofereça sua força de trabalho ao mercado, desenvolvendo a socialização necessária à constituição de uma classe de trabalhadores assalariados, sendo sua principal função mediar a constituição de uma classe operária e a contradição entre a acumulação capitalista e a legitimação da democracia.

Para Faleiros (1988), na teoria liberal moderna, as políticas sociais estão voltadas para a diminuição das desigualdades, tendo como objetivo corrigir os efeitos negativos produzidos pelo acúmulo capitalista. Entendidas como concessões realizadas pelo Estado para cobrir riscos individuais provenientes do processo de desenvolvimento industrial, as políticas sociais:

[...] ora são vistas como mecanismo de manutenção da força de trabalho, ora como conquistas dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco do poder ou bloco governante, ora como doação das elites dominantes, ora como instrumentos de garantia do aumento de riqueza ou dos direitos do cidadão (Faleiros, 1988, p.8).

Estas interpretações das políticas sociais apontam para a natureza contraditória do Estado, que tem origem na sua função de organizador das relações sociais e constitui parte da dinâmica relacional do poder ao servir de mediador entre Estado e sociedade; o Estado regula os processos sociais por via do enquadramento de reivindicações e de políticas estatais que levam a uma expansão de classes e asseguram a estabilidade no exercício do poder, ao mesmo tempo em que tentam atenuar os efeitos do capitalismo sobre o trabalhador.

Em Portugal, o Estado-Providência teve um desenvolvimento tardio, surgindo somente após a revolução de 25 de Abril, que destituiu o regime ditatorial e instaurou o democrático em 1974/1975³⁹. Malgrado a grande instabilidade política, econômica e social

³⁹ Segundo Santos (1993a), o Estado português deve ser considerado um *semi-Estado-Providência* ou *quase-Estado-Providência* pelo fato de não ter sido possível institucionalizar uma regulação fordista na relação salarial; entretanto, o autor ressalta a existência de uma sociedade-

ocorrida em face do novo processo de modernização implantado segundo os padrões dominantes na Europa, o Estado português direcionou suas políticas sociais para a criação de empregos públicos, a “contratualização” das relações de trabalho, o alargamento da proteção social e de saúde, a criação de complementos salariais e do salário mínimo nacional. Também foram estabelecidos os direitos à greve, à estabilidade no emprego e adotados subsídios de férias e natal.

Apesar da Constituição da República Portuguesa de 1976, dentro da lógica do Estado-Providência, consagrar um conjunto de direitos sociais — direitos à saúde, à segurança social, à habitação e urbanismo, ao ambiente e qualidade de vida, à educação e cultura, à paternidade e maternidade, à proteção à família, à infância e à terceira idade e ao apoio aos deficientes — estava longe de cobrir as necessidades sociais dos cidadãos e atingir o nível dos outros países europeus. Somente nas últimas décadas é que o investimento público nos setores sociais passou a ser comparável aos outros países desenvolvidos.

O acentuado descontrole das finanças públicas, porém, e a elevada inflação fizeram com que o País recorresse a sucessivos acordos de adesão a organismos multilaterais, o que ratificou a predisposição de abertura da economia e a escolha de um modelo de industrialização voltado para a internacionalização. Neste contexto, Portugal aceitou as condições das políticas e dos programas de estabilização econômica do Fundo Monetário Internacional – FMI, que, segundo a Organização Internacional do Trabalho - OIT (2003), tiveram como consequência a quebra da atividade econômica, a desvalorização da moeda, o aumento das taxas de juros, a diminuição do produto e do consumo interno e a descida do valor real dos salários, agravando as condições de vida da população, nomeadamente daqueles afetados pelo desemprego e pela precarização das formas de trabalho.

Em 1985, com a assinatura do acordo de adesão, a então Comunidade Econômica Européia – CEE, atual União Européia, Portugal consolidou a transição democrática e o desenvolvimento da economia de mercado ao receber um elevado fluxo de capital dirigido ao setor financeiro e em menor escala a indústria. As ações do governo estavam voltadas claramente para a promoção do crescimento da produção. Apenas em 1990 houve alterações significativas na política macroeconômica a fim de cumprir os critérios da EU, entre os quais

providência forte, compensando as insuficiências da proteção social pública e originando articulações específicas entre a proteção social fornecida pelo Estado e a proteção social fornecida pela comunidade. Santos (1993: 46) define esta sociedade-providência como *redes de relações de inter-conhecimento, de reconhecimento mútuo e de entajuda baseada em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade.*

se destacam o combate à inflação; o aumento do salário dos trabalhadores; o expressivo volume de obras públicas, principalmente estradas e auto-estradas; e os investimentos na indústria, na agricultura e na formação profissional. Tais medidas, realizadas com os recursos dos fundos comunitários, reforçaram a economia portuguesa e permitiram uma apreciação real da taxa de câmbio, com maior volume de importações destinadas ao consumo, sem que tivesse havido dificuldades com a balança de pagamentos.

Durante todo este período, o Estado português foi fortemente desdobrado em institutos, empresas públicas, fundações, sociedades anônimas, comissões reguladoras, autoridades administrativas independentes e agências executivas. De acordo com Santos (1999), o Estado parecia ter perdido sua capacidade política para regular as esferas da produção (privatizações, desregulação da economia) e da reprodução social ocorrida com as retrações das políticas sociais e a crise do Estado-Providência. O Estado procurava fortalecer os agentes sociais, para que estes assumissem uma parte das suas funções e encargos.

[...] [assiste-se a um] aumento do autoritarismo do Estado, produzido em parte pela própria congestão institucional da burocracia do Estado e em parte, um tanto paradoxalmente, pelas próprias políticas do Estado no sentido de devolver à sociedade civil competências e funções [...] que agora parece estrutural e irremediavelmente incapaz de exercer e desempenhar (Santos 1999: 80).

A crise do Estado-Providência português teve como principais conseqüências: a perda de identidade do Estado e o enfraquecimento da coesão social por ele representada; a diluição da legitimidade política do Estado ao entregar a sua gestão a altos funcionários ou a administradores desprovidos de mandato popular e de legitimidade política; a diluição do conceito de cidadania, uma vez que ela deixou de estar reportada exclusivamente ao Estado, para passar a afirmar-se em face de cada um dos vários centros de satisfação de interesses e de prestação de serviços.

Por outro lado, no Brasil, o Estado-Providência surgiu a partir de decisões autárquicas e de caráter político, com o objetivo de regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia. Enquanto nos países industrializados, o Estado-Providência regulava a demanda agregada dada pelo aumento da capacidade de consumo das famílias e pelos gastos sociais do governo, a trajetória do Estado-Providência no Brasil, da década de 1930 ao final da década de 1990, foi marcada pelo caráter redistributivo das políticas sociais, pelo modelo econômico concentrador, pela

ausência de coalizões entre trabalhadores industriais e não industriais e por uma burocracia com baixos níveis de autonomia em relação ao governo (Medeiros, 2001).

Entre os anos de 1930 e 1964, a economia brasileira passou de um modelo agrário-exportador para um modelo urbano-industrial. Nesse período, as medidas de centralização das ações estatais eram direcionadas para a integração da economia nacional e regulamentação dos fatores de produção, traduzida na promulgação de leis trabalhista, formando as novas bases de uma política de regulamentação do trabalho e organização política dos trabalhadores.

As políticas sociais, anteriormente fragmentadas e emergenciais, a partir de 1930, surgem com um caráter profundamente conservador, marcado pelo autoritarismo e pela repressão aos movimentos de trabalhadores. O Estado-Providência brasileiro facilitou a migração dos trabalhadores dos setores tradicionais agro-exportadores para os setores modernos e a constituição de uma força de trabalho industrial urbana no País, com uma estratégia deliberadamente desenvolvimentista (Medeiros, 2001).

Nas décadas subseqüentes, o Brasil viveu uma fase de democracia populista. O período de 1946 a 1964 foi marcado pela criação de instrumentos legais voltados para o funcionamento de um governo democrático. Para Barcellos (1983), nesse período, as mudanças político-econômicas exigiram do Estado a ampliação e a rearticulação de suas funções para suprir as necessidades advindas do aprofundamento da concentração urbana e da modernização do País. Os governos populistas passaram, assim, a mobilizar as massas urbanas em torno dos projetos industriais e, como consequência, introduziram mudanças na legislação trabalhista que envolvia questões de organização sindical, direito à greve e tutela do trabalho, além de buscarem atender a algumas reivindicações sociais.

Em 1964, o regime repressivo do governo militar restaurou muito das tradições corporativistas do Estado Novo, o que representou uma retração do papel dos movimentos organizados de trabalhadores em função de um modelo de desenvolvimento baseado na concentração de renda e poder, visando a contribuir para o crescimento econômico (Medeiros, 2001). A concentração de renda, no entanto, teve pesados custos sociais e, para garantir a estabilidade política, o governo implementou políticas sociais de natureza assistencialista que buscavam minorar os impactos das desigualdades crescentes provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista.

É importante ressaltar que as políticas educativas no regime militar estavam voltadas para o atendimento às demandas por trabalhadores qualificados e o aumento da

produtividade da mão-de-obra semiqualficada. Essa política tinha a função de modernizar a vida social dos trabalhadores, tomando como referência o Estado-Providência de países desenvolvidos.

Draibe (1995) tenta sistematizar as tipologias existentes dentro da realidade brasileira, esquematizando os três modelos de Estado-Providência, a partir dos mecanismos de atendimento das demandas sociais⁴⁰:

- i. Modelo Residual ou Liberal — que se caracteriza por atendimentos *ex-post* e temporários, no qual a política social intervém quando o indivíduo, a família, o mercado, as redes comunitárias se mostram insuficientes para satisfazer suas necessidades básicas. A intervenção é seletiva e de tempo limitado, focalizando-se somente sobre os grupos ou indivíduos vulneráveis, cessando quando a situação emergencial houver sido superada.
- ii. Modelo Meritocrático-Particularista ou Conservador — parte do princípio de que o indivíduo deve resolver suas necessidades, com base no seu mérito, capacidade e trabalho. A intervenção da política social ocorre para corrigir distorções geradas pelo mercado ou por desigualdade de oportunidade.
- iii. Modelo Institucional-Redistributivista ou Socialdemocrata — tem por base a cidadania como direito. Para ser exequível, o Estado deve produzir e distribuir gratuitamente os bens e serviços sociais necessários para uma vida digna do cidadão.

Verifica-se que, embora a tipologia sistematizada por Draibe se aproxime da formulada por Sping-Andersen, ela parte de um pressuposto diferenciado, uma vez que identifica o Estado-Providência como uma tendência de modernização das relações entre Estado, sociedade e economia, própria do capitalismo pós-guerra. Segundo a autora, nesses modelos, os conflitos de classes sob o capitalismo são reduzidos a sua esfera distributiva, controlável pelos mecanismos institucionais do Estado, que passa a atender parte das demandas sociais ao mesmo tempo em que permite maior seguridade para os investimentos capitalistas.

Após a década de 1970, o caráter redistributivo das políticas sociais foi reduzido a programas assistenciais com tendências universalizantes, reforçado, segundo Draibe (1989),

⁴⁰ Draibe (1995) se utiliza da tipologia clássica adotada nos estudos sobre o Estado-Providência, baseando-se na organização de Titmus no seu livro *Social Policy: an introduction*, no qual desenvolve uma classificação dos vários tipos e padrões de política social.

seu caráter meritocrático-particularista. A autora ressalta que, com as reformas ocorridas no Brasil na década de 1980, o Estado-Providência passou a centralizar a política financeira no plano federal, incentivando o tecnocratismo, o autofinanciamento, a privatização e o uso clientelístico das políticas sociais. Segundo Medeiros (2001), neste período, a estratégia governamental de política social se caracterizou pelo desaparecimento acelerado e fragmentação da burocracia estatal, favorecendo o fisiologismo e o clientelismo.

A crise do Estado-Providência nos anos 1980 foi provocada pelo baixo crescimento com a aceleração da inflação e os desequilíbrios financeiros dos Estados agravando as desigualdades sociais e os processos de exclusão social e, ainda, ocasionado um conflito entre política econômica e política social — destruição do “círculo virtuoso do pós-guerra”. A crise expôs as tensões estruturais do Estado-Providência, possibilitando um retorno aos mecanismos do mercado, assentados sobre um novo tipo de sociabilidade, ao mesmo tempo em que diminuíram as receitas destinadas às contribuições sociais, provocadas pela redução da atividade econômica. Essa crise marca o fim do capitalismo organizado, como também a passagem dos regimes de acumulação fordistas para os pós-fordistas (Kovács, 1993 e Sping-Andersen, 1991). As interpretações conservadoras e progressistas sinalizam que:

- i. tese conservadora — o Estado-Providência inibia os investimentos, pois drenava, por meio dos impostos, um montante excessivo de recursos financeiros; o sindicato, ao lutar por garantias e estabilidades no emprego, acomodava os trabalhadores, prejudicando seu desempenho e produtividade; o Estado social possuía uma legislação social onerosa, o que afugentava o investimento das grandes empresas;
- ii. tese progressista — o Estado-Providência não atende de forma conseqüente as reivindicações dos trabalhadores; o caráter repressivo e burocrático do Estado do Bem-Estar Social, que exerce uma função de controle social; as políticas sociais oscilam de acordo com o crescimento ou não da economia; o Estado social produz na classe operária uma falsa concepção dos problemas sociais.

Com a crise do Estado-Providência, surgiram inovações nas políticas sociais brasileiras. Estas passaram a ser descentralizadas, os programas e a parceria entre governo e movimentos sociais começaram a ser articulados, o que reduziu o clientelismo e o assistencialismo. Foram definidos critérios de delimitação territorial do público-alvo, aliados

aos de renda, o que permitiu focalizar os beneficiários; entretanto, verifica-se que, efetivamente, as políticas sociais continuaram a ter pouco impacto sobre as condições de vida da população brasileira.

A concepção de Estado desenvolvimentista também surgiu com as fortes influências do pensamento econômico de teor clássico keynesiano. No período pós-guerra, esta concepção de Estado era vista como uma premissa para uma ordem política internacional mais estável, evitando assim novos conflitos internacionais. Muitos Estados nacionais passaram a atuar como “Estados desenvolvimentistas”, numa tentativa de assegurar melhores condições para o desenvolvimento econômico e diminuir as desigualdades entre os países,

Em Portugal, o Estado desenvolvimentista, instituído das décadas de 1950 e 1960, baseava-se em critérios explicativos assentes em indicadores de cariz essencialmente econômico. Partia-se, pois, de um aumento do rendimento *per capita* nacional, indício de crescimento da economia, que, por sua vez iria trazer um conjunto de alterações conjunturais, ao nível das diferentes estruturas sociais.

Embora correlacionasse indicadores de ordem econômica com os de ordem social e cultural, o Estado desenvolvimentista abarcava os domínios como a estrutura produtiva, comportamentos em face do mercado, passando pelo nível de vida dos cidadãos, até seus comportamentos em termos culturais; partindo sempre de um pressuposto econômico, privilegiava o cariz quantitativo, em detrimento dos aspectos qualitativos.

Na década de 1970, este modelo de desenvolvimento econômico começou a dar ênfase a uma nova idéia de desenvolvimento concentrado, na qual todos os elementos interagiam reciprocamente, de maneira a formarem um todo organizado. Nesta nova concepção, entende-se por desenvolvimento um moto-contínuo, sistemático, global, em que todos os componentes sociais são mobilizados, com vistas a uma mudança estrutural da sociedade global. O crescimento passa a ser concebido como um instrumento do desenvolvimento, funcionando como um meio e não como um fim em si mesmo.

Neste período, a indústria era o setor estratégico do desenvolvimento econômico e social no País. O surgimento de empresas industriais e a modernização das existentes exigiu amplo processo de ampliação, reorganização e introdução de inovações tecnológicas, tendo em vista a aproximação aos níveis de desenvolvimento atingidos pela maior parte dos países europeus. Decorrente desta reorganização industrial, registraram-se situações de desemprego tecnológico e a necessidade de profissionais que respondesse às exigências dos novos postos

de trabalho. Com uma população ativa semiqualficada ou indiferenciada e com um baixo nível de escolaridade, passou a redefinir a política de formação profissional extra-escolar, a fim de permitir a organização e o desenvolvimento de ações de qualificação e reconversão profissionais como resposta às necessidades dos adultos atingidos por este processo.

Neste sentido, foi publicado o Dec. 44506, de 10/08/62, criando o Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra- FDMO, com o objetivo de fazer frente ao desemprego resultante dos projetos de reorganização industrial e o quadro de ação para uma estruturação maior do mercado de emprego. A administração do FDMO era constituída com representantes das três direções gerais do Ministério das Corporações e Previdência Social e do Comissariado do Desemprego (Instituto do Emprego e Formação Profissional - IEFP, 2004).

No mesmo ano foi criado o Instituto de Formação Profissional Acelerada - IFPA (Dec. 44.538, de 23 de agosto de 1962) tendo em vista o desenvolvimento de um conjunto de ações, de forma a elevar o nível profissional dos trabalhadores e efetuar o estudo dos problemas de adaptação recíproca entre o homem e o trabalho. Segundo o IEFP (2004), organizados em centros nacionais e regionais de formação profissional acelerada, competia ao IFPA operar a reconversão profissional da mão-de-obra; promover a qualificação profissional dos trabalhadores indiferenciados ou pouco qualificados; contribuir para a recuperação profissional daqueles parcialmente incapacitados; cooperar com as empresas na formação dos seus recursos humanos e na preparação dos intervenientes na formação; e contribuir para a melhoria da adaptação do homem às mutações tecnológicas.

Em 1965 surgiu o Centro Nacional de Formação de Monitores - CNFM (Dec. 46.173, de 23 de janeiro de 1965), com a função de preparar os agentes da formação para desenvolver atividade nos centros de formação profissional e realizar estudos em áreas técnicas da formação, nomeadamente programas, provas de avaliação, materiais técnico-pedagógicos e, ainda, ao nível do planeamento dos espaços e equipamentos. Nos primeiros centros de formação profissional, foi implementado o Sistema de Formação Profissional Acelerada ou Formação Profissional para Adultos, com o objetivo de qualificar trabalhadores, num curto espaço de tempo – 4 a 8 meses – em profissões integradas em áreas consideradas prioritárias: construção civil, madeiras, eletricidade e metal-mecânica.

Importado da França, este sistema possuía princípios inovadores que preconizam a existência de um posto de trabalho individual, a integração das componentes técnicas e práticas, a uniformização dos conteúdos, das práticas e métodos pedagógicos, numa lógica de

crescente adequação formação — mercado de trabalho. Para a frequência desta formação, era exigida a idade mínima de 18 anos, o candidato deveria saber ler, escrever e contar e os participantes beneficiavam-se de subsídio de formação, pagamento de viagens, assistência médica, seguro contra acidentes de trabalho, fatos de trabalho e inscrição na previdência.

Neste período, o desemprego involuntário constituiu grave problema social e nem a reconversão levada a cabo pelo IFPA, nem os subsídios aos trabalhadores desempregados por parte do FDMO foram capazes de superar a crise social (IEFP, 2004). Neste contexto socioeconômico, em 1965, foi promulgado o Decreto nº 42.731, criando a Direção Geral do Trabalho e Corporações, do Ministério das Corporações e Previdência Social, o Serviço Nacional de Emprego, com a atribuição de estudar e organizar o funcionamento do mercado de emprego de acordo com as orientações internacionais da época, tendo em vista o enquadramento da política emigratória, na política nacional de emprego.

Em 1968, foi criado o Serviço de Formação Profissional (Dec. Lei 48275, de 14/03/68), que integra o Instituto de Formação Profissional Acelerada, o Centro Nacional de Formação de Monitores e uma Divisão de Formação Profissional, entretanto criada na estrutura orgânica do FDMO, com as atribuições de garantir, manter e controlar o funcionamento dos centros de formação profissional, criados pelo Ministério das Corporações e Previdência Social; celebrar protocolos e dar apoio técnico e/ou financeiro a entidades que se propunham realizar ações de formação profissional; preparar o material didático destinado às ações de formação profissional; e preparar monitores e outros agentes de formação.

Com a Revolução de 25 de abril de 1974 e a conseqüente mudança de regime político, o Ministério das Corporações e Previdência Social passou a designar-se Ministério do Trabalho (Decretos-Lei nº. 759, 760, 761, 762 e 763 de 30 de dezembro de 1974). O Fundo de Desemprego ficou sob tutela do Ministério do Trabalho, foi criado o Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego, em substituição do Comissariado para o Desemprego, e mantido o FDMO na dependência do Ministério do Trabalho. No âmbito deste Ministério, foram criadas as Secretarias de Estado do Trabalho, do Emprego e da Emigração. Na estrutura da Secretaria de Estado do Emprego, foram criadas as Direções Gerais do Emprego (DGE) e de Promoção de Emprego (DGPE).

João Estevão (1999) destaca como seus aspectos essenciais do desenvolvimentismo em Portugal: a acumulação do capital como motor do desenvolvimento econômico; a crítica ao mecanismo dos preços; e a defesa da ação reguladora do Estado no

funcionamento da economia. O primeiro aspecto evidencia o retorno aos temas desenvolvidos pelos economistas ingleses clássicos, tais como a composição dos investimentos, necessária à formação do capital. Os segundo e terceiro aspectos revelam a influência keynesiana sobre o poder do Estado na promoção e regulação do processo de desenvolvimento econômico.

Neste contexto, o Estado passa a ter duas funções: *função indutora* ou de *desequilíbrio*, no sentido em que as ações do Estado devem estar voltadas para criar incentivos e pressões a fim de favorecer os setores que tenham maior poder para dinamizar o crescimento econômico; e *função induzida* ou *equilibradora*, que corresponde ao desenvolvimento de ações reguladoras do processo de crescimento e desenvolvimento econômico⁴¹ (João Estevão, 1999). A criação de políticas econômicas ativas para regular o processo de crescimento econômico e desenvolver ações que sejam capazes de dinamizar a economia passa, portanto, a ser da responsabilidade direta do Estado, tanto no aumento dos recursos da economia como na criação dos mecanismos de transferência desses recursos para o investimento produtivo, num processo que implica a indução de ações reguladoras.

No Brasil, reforçado pelas políticas keynesianas, o Estado desenvolvimentista teve seu início na década de 1930, no Governo Vargas. Movido pela missão de fazer a transição de uma economia eminentemente agrária para uma industrial, o Estado brasileiro passou a acelerar as condições conjunturais e estruturais necessárias ao desenvolvimento do capitalismo industrial e à transformação da burguesia em classe hegemônica, e a financiar seu próprio desenvolvimento, principalmente por meio de suas empresas estatais (Uribam Xavier 2002). Para tanto, foi necessária a criação da moderna burocracia formada por profissionais, civis e militares, engajada em serviço integral, que atuou como o principal agente da transformação econômica do País.

Neste período, podem ser identificadas no País três grandes correntes desenvolvimentistas: a primeira executada pela via autoritária populista (da implantação da infra-estrutura estratégica nos setores do aço, da energia e do petróleo); a segunda adotada pelo desenvolvimentismo democrático, voltado para a substituição das importações; e a terceira implantada pelo autoritarismo militar, síntese de ambas.

Segundo Gremaud (1999), o Estado desenvolvimentista possuía como espaço de atuação:

⁴¹ Grifos do autor.

- i. Estado condutor da industrialização, com a utilização dos instrumentos de política econômica com o intuito de promover a industrialização; da política externa com o controle cambial e políticas tarifárias; e política monetária;
- ii. Estado regulamentador dos conflitos intercapitalistas e das relações entre as classes operária e patronal pela fixação de preços por autarquias reguladoras;
- iii. Estado produtor de serviços públicos e de infra-estrutura (transporte, água, energia, comunicações etc.); e
- iv. Estado financiador, que capta os recursos disponíveis do país e direciona-os para os setores de interesse.

No Brasil, o modelo desenvolvimentista atingiu seu ápice nas décadas de 1930 e 1970, melhorou a renda *per capita* e os sistemas de saúde, educação, transporte, comunicação, indústria e comércio. Com o crescimento da crise financeira nacional e internacional de 1982, provocada pelo colapso do modelo desenvolvimentista, o papel do Estado condutor, regulamentador e produtor foi fortemente modificado: o Estado condutor passou a intervir bem menos para promover setores ou atividades específicas; a regulamentação dos setores e do próprio mercado de trabalho também foi reformulada com a criação das agências setoriais; o Estado financiador, apesar das privatizações dos bancos estatais, não foi desmantelado com a ação do Estado como captador e repassador de poupança; e o Estado produtor passou a ser a marca mais evidente da privatização (Gremaud, 1999).

Segundo Conceição Tavares (2000), com a crise financeira, o Estado desenvolvimentista esgotou-se, deixando em sobressalto os interesses financeiros da burguesia agrário-industrial e do regime militar. O crescimento do aparato estatal, resultado desta política, fez com que o País perdesse sua capacidade de investimento para ensejar crescimento e financiar a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento, ficando com um endividamento interno e externo, com um parque industrial sucateado, com um crescente nível de desemprego e submisso aos credores internacionais.

Observa-se, com efeito, que a crise financeira internacional dos anos 1980 ocasionou um conflito entre as políticas econômica e social, causado pelo baixo crescimento com aceleração da inflação e pelos desequilíbrios financeiros dos Estados nacionais com a diminuição das receitas e/ou das contribuições sociais, pela redução da atividade econômica; por pressões advindas do desemprego e da inflação, que elevaram os custos e as despesas

sociais. Santos (1993: 43,44) aponta quatro elementos estruturais desta crise: o pacto entre o capital e o trabalho sob a égide do Estado, objetivando compatibilizar capitalismo e democracia; a relação constante entre acumulação e legitimação; as elevadas despesas em investimentos e consumos sociais; e a estrutura administrativa, consciente de que os direitos sociais são direitos dos cidadãos e não produtos de benevolência estatal.

Com a crise do Estado-Providência e do Estado desenvolvimentista, ressurgem as teses liberais. Segundo Antunes (2001), como resposta à sua própria crise, o capital iniciou um processo de reorganização do seu sistema ideológico e político de dominação, ressurgindo com as teses liberais: não à regulação econômica pelo Estado; não à sua intervenção social; sim à privatização do Estado, à desregularização dos direitos trabalhistas, à desmontagem de setor produtivo estatal; sim ao Estado reduzido, encolhido, mínimo. Para Draibe (1993), o Estado neoliberal apareceu reinventando o liberalismo clássico, introduzindo formulações e propostas caracterizadas pelo conservadorismo político e pela afirmação da primazia do mercado sobre o Estado e do indivíduo sobre o coletivo. Com base em um discurso de maior liberdade, da ampliação da democracia, passou-se a discutir a reforma do Estado.

Para os neoliberais, o mercado é a única instituição capaz de coordenar racionalmente todos os problemas sociais, sejam eles de natureza econômica ou política e, para o mercado cumprir a sua função, o Estado deve interferir o mínimo possível, cabendo-lhe apenas proteger a liberdade dos indivíduos, preservar a lei e a ordem, reforçar os contratos privados e promover o mercado competitivo (Teixeira, 1998). Trata-se da tese da diminuição do Estado ou do Estado mínimo, ou seja, aquele que não interfere no livre jogo dos agentes econômicos e submete-se a uma mesma agenda de políticas públicas, independentemente dos problemas sociais e econômicos em cada Estado nacional.

As políticas sociais e demais formas de proteção dos pobres e excluídos do mercado, entre os quais os trabalhadores, passam a ser tolhidas por, segundo a óptica neoliberal, induzir os beneficiários à acomodação, à intolerância, à permissividade social e à dependência dos subsídios estatais (Azevedo, 2001). Compreende Santos (1999), que o Estado neoliberal parece ter perdido a capacidade e a vontade política para regular as esferas da produção por intermédio das privatizações, desregulação da economia e da reprodução social. Cada vez mais, há um aumento do autoritarismo do Estado, produzido em parte pela própria congestão institucional da burocracia do Estado e, em parte, pela incapacidade de

exercer e desempenhar as próprias políticas, devolvendo à sociedade as competências e funções estruturais destinadas à promoção do bem-estar da população.

Neste novo contexto, tanto Portugal como o Brasil ingressam no século XXI com forte dependência político-econômica e sociocultural da economia global. A instalação do projeto de capitalismo transnacional ocasionou o desmonte de seus projetos nacionais. Segundo Octavio Ianni (1996a), esse fato levou à criação do “Estado mínimo”, ou seja, à desregulação, privatização, abertura de mercados, favorecimento de fusões e aquisição de empresas nacionais por transnacionais. A intensificação das privatizações dos sistemas de ensino, as relações de trabalho e as condições de funcionamento da previdência foram redefinidas com a transformação da “questão social” em espaços lucrativos do capital privado, nos quais predominam o capital transnacional.

No Brasil, especificamente, a Reforma do Estado segue as diretrizes do consenso neoliberal ou Consenso de Washington⁴² e das estruturas mundiais de poder representadas pelas agências financeiras multilaterais, como Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio. Por intermédio de mecanismos de controle (intervenções seletivas, manipulação da ajuda internacional, dívida externa), foram redefinidas as relações entre o Estado e a sociedade, como também as diretrizes econômico-financeiras, políticas e culturais no âmbito do Estado cada vez mais alheias às necessidades econômico-financeiras, políticas e culturais da maior parte da sociedade. Para Ianni (1996a), o Estado está sendo dissociado da sociedade; suas relações foram redefinidas; alterou-se e rompeu-se o metabolismo que se havia desenvolvido entre a sociedade e o Estado na vigência do projeto de capitalismo nacional, ou seja, houve um enfraquecimento e dissolução do tecido social e expansão das formas de sociabilidade determinadas pelo consenso econômico neoliberal, produzindo desregulação, privatizações e a redução dos serviços públicos.

Essas transformações levam a sociedade a redefinir e rearticular suas ações, criando instituições e organizações e reivindicando novas condições de expressar diferentes possibilidades de entendimento e emancipação, uma vez que os partidos políticos, os sindicatos, os movimentos sociais, os meios de comunicação de massa e a Igreja, que articulam a sociedade civil, necessitam dialogar com um aparelho estatal comprometido com o capital. As prioridades neoliberais transformam o Estado em um aparelho administrativo

⁴² Segundo Boaventura Santos, o Consenso de Washington exigiu mudanças legais e institucionais maciças, tendo o Estado que intervir e regular a vida econômica e social. *O Estado tem de intervir para deixar intervir, ou seja, tem de regular a sua própria desregulação* (2001, p. 45).

alheio à sociedade, indiferente às tendências das classes e grupos sociais que compõem a maioria do povo. Assim, o Estado transforma-se em aparelho administrativo dos blocos de poder transnacionais.

Da reforma do Estado emergem três instituições: as agências reguladoras, entidades com autonomia para regulamentar os setores empresariais; as agências executivas, que se ocuparão da execução das leis; e as organizações sociais, que prestam serviços competitivos, recebem dotação orçamentária e são controladas pelos contratos de administração.

No Brasil, este novo modelo do Estado regulador foi implantado seguindo dois tipos de agências: as reguladoras estatais, perenes, que devem obediência ao Estado, e as executoras, governamentais, suscetíveis a mudanças orientadas pelo Executivo. As agências reguladoras possuem problemas como a desarticulação entre as agências, a efetividade do controle de suas ações, além da adoção de marcos e regimes regulatórios definidos que possam fornecer clareza para os investidores. As críticas ao modelo levam a identificar eventuais defeitos ou desvios de rota de cada um destes órgãos reguladores, tais como: escassez de coordenação entre órgãos reguladores, indefinição de suas respectivas competências; *status* legal das deliberações das agências; e inadequada formulação de contratos e regras.

Segundo Tânia Bacelar (1996), a tradição histórica do Brasil em assumir compromissos com o crescimento econômico, em detrimento da proteção social ao conjunto da sociedade, leva o Estado a assumir uma postura de *fazedor* e não de *regulador* (grifos da autora). O Estado *regulador* requer o diálogo entre o governo e a sociedade civil, e o Brasil, com um perfil marcado pelo autoritarismo, torna as políticas públicas vulneráveis aos *lobbies* dos poderosos e insensíveis à pressão social. Para Bacelar, o fato de as políticas públicas serem resultado da centralização possibilitou que as organizações não governamentais começassem a atuar no espaço da não-presença do Estado.

No Brasil, a análise das políticas sociais, inseridas no conjunto das políticas públicas, necessita da compreensão das contradições e tendências de seu desdobramento político-institucional dentro do Estado brasileiro contemporâneo. No início da década de 1990, as forças políticas conservadoras no Brasil rearticularam-se em torno do consenso neoliberal que, por sua vez, dentro da conjuntura econômica de ajuste estrutural e

instabilidade monetária, entraram em conflito com a Constituição de 1988, destruindo o aparelho burocrático do Estado, causando fortes impactos e segmentando as áreas sociais.

Para Cohn (1998), o período compreendido entre 1987 e 1990 caracterizou-se por ações assistenciais e clientelistas, pelo esvaziamento da estratégia reformista em diversos setores, pelo desmonte orçamentário e burocrático no campo social e pela oposição sistemática do Executivo ao processamento constitucional da agenda reformista. No período seguinte, de 1990 a 1992, a área social brasileira caracterizou-se pela centralização dos recursos no plano federal, por políticas sociais fragmentadas e descentralizadas, pelo clientelismo, associado à universalidade dos direitos sociais, institucionalizados pela Constituição.

Durante a vigência do modelo de Estado desenvolvimentista, o processo político aponta para a universalidade dos direitos sociais e a responsabilidade do Estado como provedor e produtor desses direitos. Verificou-se, entretanto, que, do ponto de vista econômico, uma série de fenômenos agravou a tensão entre o econômico e o social. O primeiro fenômeno diz respeito à política de ajuste estrutural da economia aos novos preceitos globais que abriram o mercado consumidor aos produtos estrangeiros e do mercado financeiro ao capital especulativo, atraído pelas altas taxas de juros. O segundo fenômeno diz respeito à distribuição de renda na sociedade causada pela estabilização da moeda com a implantação do Plano Real. O Plano não evitou, porém, o aumento das desigualdades sociais no País nem o desemprego que teve origem na redução do nível de atividade econômica e na adaptação das empresas visando a comprimir o “custo Brasil”. Nesse período, rompeu-se a regulação social baseada no trabalho e dos direitos trabalhistas e sociais a ele vinculados, passando às políticas sociais a promover a inserção social por intermédio do Estado provedor de direitos de cidadania desvinculados do mercado de trabalho (Cohn, 1998).

Nos últimos anos, as diretrizes macroeconômicas do modelo de ajuste estrutural adotado na economia brasileira impõem restrições orçamentárias às políticas públicas sociais, que, mesmo universais, tendem a focalizar suas ações sociais nos segmentos mais pobres da população, originando seletividade nos níveis mais complexos de serviços sociais básicos de saúde, educação, habitação dentre outros.

Para Cohn (1998), não basta alocar recursos para a área social, e sim ter programas e políticas sociais de qualidade, com o conteúdo voltado para educar para a cidadania. Neste aspecto, a autora ressalta que, enquanto o Governo federal continuar a

limitar os direitos do cidadão ao consumo de serviços sociais básicos e os parceiros sociais continuarem a forjar um perfil da gestão pública que aponta para a racionalidade do setor privado em nome da ineficiência e ineficácia atribuída ao Estado, as políticas sociais ficarão a dever à sociedade um novo perfil de atuação na área social que efetivamente avance no sentido de superar a inclusão social.

Em suma, dentro da atual conjuntura socioeconômica brasileira, somente as políticas sociais, mesmo na sua natureza excedente e contraditória, são os caminhos concretos que a população excluída possui para assegurar os direitos de cidadania, como para ter acesso a bens, recursos e serviços. Materializadas na Constituição de 1988, as políticas sociais avançaram na organização da proteção social do País, ao ampliar as relações Estado-sociedade e reconhecer os direitos da sociedade à educação, saúde, previdência social e assistência social, instituindo mecanismos que viabilizaram o poder local, ao mesmo tempo em que restringiram e desestruturaram os planos de ação estatal, com a estagnação de programas e a deterioração das redes públicas de serviços. Nesse contexto contraditório, efetivam-se, na verdade, duas agendas: a da reforma social da democracia, que garante a ampliação dos direitos sociais, e a agenda da reforma do ajuste, que enfatiza a focalização e a seletividade (Carvalho, 2000).

Verifica-se, com efeito, que a hegemonia do neoliberalismo atravessa todo o sistema mundial, ainda que em intensidade desigual consoante a posição que o País ocupa no sistema mundial, porém são os países periféricos e semiperiféricos os que estão mais sujeitos às imposições neoliberais. A atual economia mundial é dominada pelo sistema financeiro e pelos investimentos em escala global; por processos de produção flexíveis e multilocais; pela revolução nas tecnologias de informação e comunicação; pela desregulação das economias nacionais; pela existência de agências financeiras multilaterais; e pela emergência dos blocos capitalistas transnacionais: o americano, o japonês e o europeu (Santos, 2001). Para o autor, *estamos perante um fenômeno multifacetado com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo* (Santos, 2001, p. 32).

Portanto, as reformas neoliberais trouxeram profundas implicações nas relações do Estado com a sociedade. O novo ciclo de globalização do capitalismo atinge as bases econômicas e políticas da soberania e chega inclusive as suas bases sociais e culturais, o que Santos (2001) chama de *viragem cultural*, em que a intensificação de fluxos transfronteiriços de bens, capital, trabalho, pessoas, idéias e informações origina convergências entre as

diferentes culturas nacionais e cria uma cultura global, homogênea e uniforme. A soberania do Estado transforma-se, assim, em um mero aparelho administrativo, obrigado a acomodar as exigências das corporações transnacionais e das organizações multilaterais, esquecendo as exigências dos grupos, classes e interesses da sociedade, nacionais e de cada região.

Diante dessa situação, os setores sociais locais, das regiões e do País devem reconhecer que precisam mobilizar-se também em escala global, e reconhecer que há reivindicações comuns aos setores sociais das diferentes sociedades nacionais, como a distribuição dos direitos de cidadania, individuais e coletivos, aplicados transnacionalmente. Este reconhecimento, segundo Santos (2001), resulta na formulação democrática de regras de identidade e cultura distintas.

As alterações ocorrentes na mundialização da economia não são apenas quantitativas, ligadas à ocupação de novos espaços pelo efeito da globalização, mas são também alterações qualitativas ao nível das estruturas, das regras de funcionamento e dos suportes normativos. Assiste-se a um crescimento contínuo de atos de contestações, de tentativas de rompimento com a hegemonia neoliberal, de conquistas de espaços de organização e de um repensamento sobre o “fazer-política” da sociedade. É pela ativação política que a sociedade civil redesenha um Estado democrático e influencia diretamente na institucionalização de políticas públicas.

2. Educação/Formação Profissional no Brasil

2.1 Retomada Histórica

A primeira iniciativa do ensino de ofícios em escolas partiu do padre jesuíta Manoel da Nóbrega e destinou-se à aprendizagem da leitura, escrita e doutrina cristã para atender as necessidades da Colônia e da Companhia de Jesus. Após a morte do Jesuíta, o ensino passou a ser basicamente catequético, dirigido aos indígenas.

A educação no período colonial visava às camadas sociais mais abastadas e era livresca e eletiva. O ensino literário e eclesiástico contribuía para o desinteresse em relação às

ciências e para o desprezo pelos trabalhos manuais, na época executados exclusivamente pelos escravos.

A organização dos ofícios, segundo molde trazido do reino, teve seus efeitos perturbados pelas condições dominantes: preponderância do trabalho escravo, indústria caseira, capaz de garantir relativa independência aos ricos, entervando o comércio e, finalmente, escassez de artífices livres na maior parte das vilas e cidades (Holanda, 2002, p. 57-58).

A rotina da monocultura e do caráter elementar das atividades do comércio não criava a necessidade de profissionalização, nem exigia um trabalho tecnológico especializado, contribuindo para a desvalorização das funções manuais executadas pelos escravos e artesões.

A formação social brasileira, nesse período, era acentuadamente dividida. Havia os grupos rurais dominantes e os ricos comerciantes que supervalorizavam as atividades intelectuais desvinculadas do trabalho material; os servos – homens brancos e livres que serviam à classe dominante, que viviam a margem da ordem social, sem direitos políticos e sociais; e os escravos, tratados como mercadorias.

Nesse contexto, a educação também era dividida. Os filhos das famílias abastadas iam estudar na Metrópole, de onde voltavam com títulos acadêmicos. Por outro lado, às camadas mais pobres caberia aprender somente as primeiras letras, sem qualquer direito ao conhecimento livresco.

O primeiro esforço governamental relacionado à profissionalização ocorreu em 1809, com a criação do Colégio das Fábricas, destinado à formação de artistas e aprendizes brasileiros e, igualmente, de portugueses atraídos pelas novas possibilidades surgidas com a permissão para instalação de indústrias no Brasil, coisa que era proibida até aquela época (Depresbíteris, 2000).

Em 1816, era proposta a criação de uma “Escola de Belas Artes”, com o propósito de articular o ensino das ciências e do desenho para os ofícios mecânicos. A Constituição de 1824 traçava uma política educativa baseada nos ideais liberais da Revolução Francesa em favor de uma educação popular que garantisse *a instrução popular primária e gratuita a todos os cidadãos*. No ano de 1854, um decreto imperial criou os asilos para os jovens pobres e, em 1861, foi organizado, por decreto real, o Instituto Comercial do Rio de Janeiro, cujos diplomados tinham preferência no preenchimento de cargos públicos das secretarias de Estado (Parecer CNE/CEB nº.16/99).

Na década de 40 do século XIX, foram construídas dez “Casas de Educandos e Artífices” em capitais de província, sendo a primeira delas em Belém do Pará, para atender

prioritariamente os menores abandonados, objetivando diminuir a criminalidade. Posteriormente, um Decreto Imperial de 1854 criava estabelecimentos especiais para menores abandonados, os chamados “Asilos da Infância dos Meninos Desvalidos”, onde eles aprendiam as primeiras letras e eram, a seguir, encaminhados às oficinas públicas e particulares, mediante contratos fiscalizados pelo Juizado de Órfãos.

Kehrle (1980) ressalta que, na segunda metade do século XIX, foram criadas sociedades civis destinadas ao amparo de crianças órfãs e abandonadas pelas famílias, oferecendo-lhes instrução teórica e prática e iniciando-as no ensino industrial. As mais importantes delas foram os “Liceus de Artes e Ofícios”, dentre os quais os do Rio de Janeiro (1858), Salvador (1872), Recife (1880), São Paulo (1882), Maceió (1884) e Ouro Preto (1886).

Durante todo o século XIX, a educação no Brasil não evoluiu no sentido de consolidar-se em um sistema contínuo e organizado. Existia uma desarticulação do ensino das primeiras letras em relação às instituições de ensino secundário e superior, e não havia diretrizes para a educação, o que contribuiu para retardar a formação de um sistema educativo nacional.

No início do século XX, foram criadas as primeiras escolas profissionalizantes destinadas distintamente para moças e rapazes, com as mesmas características assistenciais às classes populares dos períodos colonial e imperial. Em 1906, o ensino profissional passou a ser atribuição do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, consolidando-se uma política de incentivo ao desenvolvimento do ensino industrial, comercial e agrícola. Quanto ao ensino comercial, foram instaladas escolas comerciais em São Paulo, como a Escola de Comércio Álvares Penteado, e escolas comerciais públicas no Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco, Minas Gerais, entre outras (Parecer CNE/CEB n.º.16/99).

Nilo Peçanha, então presidente da República, instalou, em 23 de setembro de 1909, as “Escolas de Aprendizes Artífices” por meio do Decreto n.º 7.566, destinadas “aos pobres e humildes”, distribuídas em várias unidades da Federação. Eram escolas similares aos Liceus de Artes e Ofícios, voltadas basicamente para o ensino industrial, mas custeadas pelo próprio Estado. No mesmo ano, foi reorganizado, também, o ensino agrícola no País, objetivando formar “chefes de cultura, administradores e capatazes” (Soares, 1982). No

Ceará, a Escola de Aprendizes Artífices do Ceará⁴³ foi instalada em 24 de maio de 1910, no antigo prédio da Escola de Aprendizes de Marinheiros (Madeira, 1999).

Nessa década, também foram instaladas várias escolas-oficina destinadas à formação profissional de ferroviários. O ensino formal continuava fragmentado e desarticulado do ensino profissionalizante, tanto no aspecto curricular quanto no do público-alvo. Até então, a mão-de-obra mais qualificada era a estrangeira, enquanto a dinâmica do desenvolvimento industrial continuava localizada nas atividades agro-exportadoras. Essas escolas, que se tornaram os embriões da organização do ensino profissional técnico na década seguinte, ensinavam ofícios, à semelhança das existentes na Europa e, destinavam-se apenas à formação dos filhos das classes menos favorecidas e as escolas acadêmicas para as altas classes sociais, reafirmando seus privilégios e domínio.

De acordo com Romanelli (1993), somente na década de 1920, com o surgimento de escolas de formação vinculadas à dinâmica da demanda de mão-de-obra, por meio das experiências das escolas ferroviárias e da profissão de mecânica de máquinas agrícolas, concebidas por Mange (Roberto), o Brasil aproximou-se da concepção norte-americana de ensino industrial.

A Câmara dos Deputados promoveu uma série de debates sobre a expansão do ensino profissional, propondo a sua extensão a todos, pobres e ricos, e não apenas aos “desafortunados”. Foi criada, então, a comissão especial, denominada “Serviço de Remodelagem do Ensino Profissional Técnico”, que teve o seu trabalho concluído na década de 1930, à época da criação dos Ministérios da Educação e Saúde e do Trabalho, Indústria e Comércio.

Ainda na década de 1920, foi criada no Rio de Janeiro a Associação Brasileira de Educação - ABE, que se tornou o pólo do movimento da educação brasileira, principalmente por conta das Conferências Nacionais de Educação, realizadas a partir de 1927. Segundo Xavier (2002), com a depressão econômica mundial do capitalismo, a economia brasileira, que já vinha passando por uma crise interna em virtude da superprodução do café, passou a incentivar uma política desenvolvimentista que levasse a economia eminentemente agrária para uma economia industrial, acelerando as condições conjunturais e estruturais necessárias ao desenvolvimento do capitalismo industrial. Para tanto, passou-se a exigir uma escola que efetivasse as necessidades de progresso, de formar para a vida na cidade e na indústria.

⁴³ Atualmente o Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará – CEFET/CE.

Assim, em 1931, foi criado o Conselho Nacional de Educação e, logo em seguida, realizada a reforma educacional Francisco de Campos que, entre outras providencias, regulamentou a organização do ensino secundário e organizou o ensino profissional comercial. Em 1932, foi lançado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, buscando diagnosticar e sugerir rumos às políticas públicas em matéria de educação. Destacam-se, nesse documento, a defesa da organização do ensino técnico-profissionalizante e o dever da obrigatoriedade escolar, no entanto, a política ditatorial do Governo Vargas não aceitou as idéias fundamentais desse Manifesto (Parecer CNE/CEB nº.16/99).

Somente com a Constituição de 1934, foi inaugurada objetivamente uma política nacional de educação, ao estabelecer como competências da União “traçar Diretrizes da Educação Nacional” e “fixar o Plano Nacional de Educação”, que regulamentou as formas de financiamento da rede oficial de ensino, definiu as competências dos diferentes níveis administrativos para os respectivos níveis de ensino e implantou a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário (BRASIL, 1934). Mais uma vez, no âmbito da legislação, a política popular foi cogitada.

Em 1937, pela primeira vez, uma Constituição tratou das escolas vocacionais e pré-vocacionais como um dever do Estado (Brasil, 1943). O Estado deveria cumprir essa obrigação em parceria com empresas e sindicatos econômicos a fim atender a demanda do processo de industrialização desencadeado na década de 1930, que exigia profissionais especializados, tanto para a indústria quanto para os setores de comércio e serviços.

O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando instituições de ensino profissional e subsidiando-os de iniciativa do Estado, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais. É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes destinadas a seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidade e subsídios a lhes serem concedidos pelo poder público (Azevedo, 1993, p. 739).

De acordo com essa Constituição, o ensino profissionalizante era destinado apenas às classes menos favorecidas, semelhante ao que determinavam as legislações anteriores. Dessa vez, a Constituição dispôs sobre a obrigatoriedade de indústrias e sindicatos criarem escolas de aprendizes na área de sua especialização; a obrigatoriedade da educação moral e política; e a criação das escolas técnicas profissionalizantes (Brasil, 1943). Nesse ano, a antiga

Escola de Aprendizes Artífices do Ceará passou a se chamar Liceu Industrial de Fortaleza. Nos anos que se seguiram recebeu as denominações de Liceu Industrial do Ceará (1941) e Escola Industrial de Fortaleza (1942).

Na década de 1940, foi consolidado um dos principais modelos de qualificação dos trabalhadores na periferia do capitalismo mundial. A montagem de grandes programas de formação profissional, por intermédio de corporações patronais setoriais, representou um passo adicional no projeto nacional de industrialização.

Todas as iniciativas contingentes de aprendizagem profissional do século XIX — colégios fabris, liceus de artes e ofícios e escolas de aprendizes de artífices — resultaram em baixa eficácia diante do deslocamento estrutural, com o processo de desenvolvimento nacional. A implementação da aprendizagem profissional setorial, no governo Vargas, buscou oferecer alguma qualificação profissional paralelamente às necessidades de contratação dos empresários nas atividades dos grandes centros urbanos. Não existem consensos sobre a eficácia dos programas de formação desenvolvidos. Não há dúvidas, todavia, quanto ao compromisso com o adestramento de trabalhadores não qualificados em tarefas simples, sobretudo na incorporação da metodologia taylorista de organização do trabalho no Brasil (Pochmann, 2001b).

No ano de 1942, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, surgiram as Leis Orgânicas, conhecidas como Reforma Capanema, que deram origem inicialmente ao sistema de financiamento para a preparação para o trabalho, necessário à indústria e ao comércio, por meio de uma contribuição compulsória das empresas sobre a folha de pagamento (Romanelli, 1993). Como resultado, foram criados dois sistemas nacionais de formação profissional, um deles constituído pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI e depois o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC, financiados com recursos públicos e geridos de forma privada pelas entidades nacionais de empresários da indústria e do comércio. Nessa época, as antigas escolas de artífices foram transformadas em escolas técnicas federais e estaduais, que foram se consolidando aos poucos no cenário nacional.

Segundo Sochaczewski (2000), o SENAI e o SENAC se tornaram centros de referência para a qualificação de trabalhadores, não só no Brasil e na América Latina, como em vários outros países. Embora, em seus mais de cinquenta anos de existência, essas instituições tenham sofrido inúmeras críticas, especialmente por parte dos trabalhadores, em virtude de seu caráter elitista e de sua pedagogia autoritária, uma vez que ficaram

responsáveis por oferecer uma formação adequada aos filhos de operários, aos carentes, enfim, àqueles que não eram vistos como pessoas capazes de continuar seus estudos, mas sim como mão-de-obra qualificada emergente para o mercado de trabalho. A sociedade em geral, porém (incluindo seus críticos), sempre reconheceu a excelência de seus serviços, tendo, é claro, como referência as necessidades empresariais. Em decorrência, um diploma, especialmente do SENAI, era praticamente garantia de emprego de boa qualidade na indústria brasileira ao longo de várias décadas. Durante o período em que se estruturou esse sistema de formação para o trabalho, o Brasil não conseguiu universalizar a educação elementar e muito menos o ensino fundamental e básico. Por sua vez, as elites freqüentavam suas próprias escolas, a maior parte privadas, reproduzindo e aprofundando, no âmbito da educação, as desigualdades sociais.

No conjunto das Leis Orgânicas da Educação Nacional, os cursos ginásial, normal e técnico comercial se estendem aos recém-criados cursos médios de 2º ciclo, que vinham substituir os chamados cursos complementares, preparatórios aos cursos superiores e destinados aos concluintes da 5ª série ginásial. Tais cursos médios passaram a se dividir em cursos colegiais (clássico e colegial), destinados a formar as elites do País, preparando para o ingresso nos cursos universitários e cursos técnicos (normal, agrotécnico, comercial e industrial), do mesmo nível, mas que preparavam para o trabalho, não permitindo o acesso a cursos superiores, a não ser pela via de exames de adaptação. O objetivo do ensino profissional era o de oferecer formação aos filhos dos operários, aos desvalidos da sorte, aqueles que necessitam ingressar na força de trabalho. Tal separação representava, assim, o reconhecimento social, a valorização dos conhecimentos de natureza geral e a pouca atenção aos cursos de caráter profissionalizante (Kuenzer; 1997; Moraes, 1997; Ferretti, 1997).

Na década de 1960, foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, a Lei Federal nº 4.024/61, que equiparou o ensino profissional do ponto de vista da equivalência entre todos os cursos do mesmo nível e da continuidade de estudos em graus subseqüentes.

Em decorrência do crescimento dos setores secundário e terciário, passou-se a legitimar outros saberes e a mesclar um projeto pedagógico humanista clássico, de cunho geral, fundamentado no aprendizado das letras, artes e humanidades às opções profissionalizantes existentes, sendo implantados em todo o País sistemas e projetos voltados para a orientação de jovens, tais como os Ginásios Orientados para o Trabalho - GOT e o

Programa de Expansão e Melhoria do Ensino – PREMEM. Tal iniciativa trouxe significativo avanço, porém não superou a velha dualidade estrutural, uma vez que permaneceram duas redes, uma destinada a formar trabalhadores instrumentais e a outra para preparar trabalhadores intelectuais, reconhecida e valorizada socialmente (Parecer CNE/CEB nº.16/99; Ferretti, 1997; Kuenzer, 1997). Nesse período, a Escola Industrial de Fortaleza passou por novas transformações: Escola Industrial Federal do Ceará (1965) e Escola Técnica Federal do Ceará (1968).

A crise econômica dos anos 1970 provocou um aumento na procura do ensino secundário. De um ensino destinado a poucos, sobretudo aos que pretendiam prosseguir estudos superiores, tornou-se um ensino de massas, o que causou grande impacto nas políticas de ensino e formação. O desemprego afetou principalmente os mais jovens e menos qualificados e a educação profissional passou a ser encarada como instrumento de mobilidade social, que possibilitaria o acesso à atividade profissional. A crescente demanda por essa modalidade de ensino e de formação levou o Governo a criar diferentes políticas de educação e a aumentar a oferta de emprego.

A LDB nº 5.692/71, que substituiu a LDB nº 4.024/61, fez parte de um ciclo de reformas educacionais destinadas a ajustar a educação brasileira à nova conjuntura econômica, marcadas pelo surgimento de empresas de grande e médio porte, como também à ruptura política perpetrada pelo golpe militar de 1964. Os ramos secundário e propedêutico foram substituídos pela profissionalização compulsória para todos os que cursassem o ensino de 2º grau. O objetivo geral passou a ser *proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício consciente da cidadania* (LDB nº 5.692/71, art.1º).

A preparação de força de trabalho qualificada passou a fazer parte integrante do currículo de 1º e 2º graus, objetivando a sondagem de aptidões e a iniciação para o trabalho no 1º grau e a habilitação profissional no 2º grau, em *consonância com as necessidades do mercado de trabalho local ou regional, à vista de levantamentos periodicamente renovados* (LDB nº 5.692/71, art. 5º).

Segundo o Parecer CNE/CEB nº. 16/99, dentre os efeitos da LDB nº 5.692/71, é válido destacar: a generalização da habilitação profissional no 2º grau e sua natureza fragmentada que se fez sem destinar uma carga horária à formação de base; a educação

profissional deixou de ser limitada às instituições especializadas com o desmantelamento das redes públicas de ensino técnico e a descaracterização das redes do ensino secundário e normal estaduais e municipais; a formação profissional direcionada a solucionar o problema do desemprego, com a criação de cursos que não correspondiam às demandas reais da sociedade e sem um padrão de qualidade compatível com as exigências de desenvolvimento do País.

Para Saviani (1988), a proposta de ensino de 2º grau amparada pela Lei 5692/71 tentou dar a impressão de que promovia uma “adequada” relação entre humanismo e tecnologia, ainda que o fizesse a partir de uma concepção idealista de trabalho, não conseguindo, por isso, levar em conta a relação dialética entre consciência e ação. Em consequência, a antiga dualidade reapareceu, embutida em uma proposta que aparentemente apresentava estrutura única de ensino médio, que não se diferenciava pelos ramos dirigidos a classes sociais distintas, em face das funções que desempenhavam no mundo da produção e dos interesses capitalistas nacionais e internacionais.

A LDB, nesse contexto de aparente demanda por mão-de-obra qualificada e sem condições objetivas de transformar todo o ensino público de 2º grau em um modelo de articulação entre educação geral/formação profissional, foi questionada pelo setor empresarial, educadores, pais e alunos. Em 1982, foi modificada pela Lei n.º 7.044/82, que rompeu com a profissionalização compulsória, tornando facultativa a profissionalização no ensino de segundo grau. A escola não mais deveria se ocupar com a profissionalização, mas com a preparação para o trabalho, obrigatória no 1º e 2º graus, legitimando, assim, as ofertas de educação geral e ao mesmo tempo restringindo a formação profissional às instituições especializadas (Saviani, 1988; Romanelli, 1993).

A partir da década de 1990, acentuou-se a transformação organizacional e financeira no sistema de produção industrial. A economia continuamente se terceirizava, os setores mais competitivos da economia aceleraram a reestruturação empresarial, reorganizando o trabalho com o lançamento de produtos e estratégias de comercialização no espaço mundial, exigindo competências cognitivas mais complexas e não apenas técnicas, demandando um trabalhador qualificado e com um nível maior de escolaridade; um trabalhador flexível e polivalente com capacidade para lidar com diferentes equipamentos, assumir diferentes funções; com as competências coletivas para o trabalho em equipe, maior comunicação, participação e autonomia para o planejamento, execução e controle dos

processos produtivos. Organizações de cooperação internacional, como a UNESCO, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o Fundo Monetário Internacional - FMI, juntamente com as redes das organizações internacionais de empregadores, formularam e vincularam estas novas competências, requisitos necessários para um perfil profissional atento aos interesses do mundo globalizado (Ferretti, 1997; Kuenzer, 1997).

Integrado ao ciclo de ajuste da América Latina, imposto pelo Consenso de Washington, o Estado brasileiro transformou-se em espaço aberto para o capital especulativo e produtivo, desarticulando os direitos trabalhistas e o sistema de seguridade social, o que implicou o aumento do desemprego estrutural em taxas crescentes, a terceirização da mão-de-obra, a precarização dos vínculos contratuais e as condições de trabalho, o avanço do setor informal, vinculado ao agravamento da pobreza, e a ausência de políticas de inclusão social, privilegiando a lógica do mercado em detrimento das razões da cidadania.

2.2. Políticas de Educação/Formação Profissional

2.2.1. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a Educação Profissional (Lei n.º 9394/96)

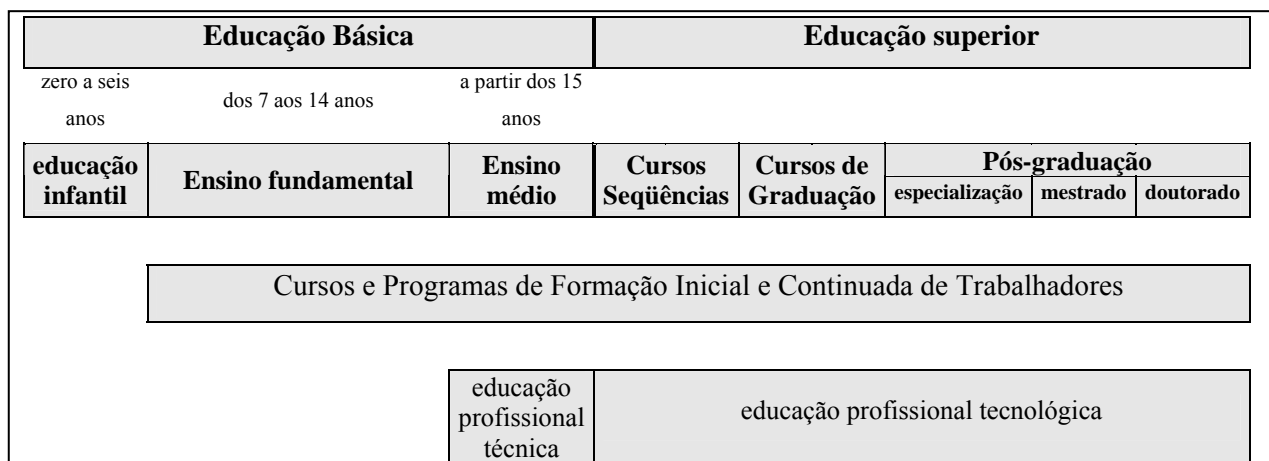
A história das reformas e políticas educacionais brasileiras, a formulação de leis de diretrizes e bases para a educação e a busca de formas e opções para implementar seus propósitos, revelam um processo recorrente e contraditório de lutas pelo poder na condução das políticas públicas de educação. A Constituição Federal do Brasil destaca o dever da família, da sociedade e do Estado em

[...] assegurar à criança e ao adolescente com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (Art. 227 da Constituição Federal do Brasil).

De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, existem diferentes concepções de sociedade, educação e escola, que têm como pano de fundo o embate, a dificuldade de definições, principalmente quanto ao estabelecimento de prioridades para o acesso a uma educação de qualidade e no que se refere à alocação de recursos financeiros. Para a LDB, 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. Assim, a educação tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O dever do Estado para com a educação escolar se inicia com a **educação básica**, formada pela educação infantil, efetivada mediante o atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade; ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública; ensino médio, com duração mínima de três anos, atendendo a formação geral do educando, podendo prepará-lo para o exercício de profissões técnicas. A **educação superior** abrange cursos seqüenciais por campo de saber, de níveis diferentes de abrangência; cursos de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo; de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino; de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino (art. 44 da LDB 9.394/1996) (Figura 4).

Figura 4 – Sistema Educativo Brasileiro



Com a atual legislação, o ensino fundamental ampliou-se, cobrindo em torno de cobertura de 95% a população dos 7 aos 14 anos; no entanto, ainda é grande a retenção de crianças nos primeiros anos da escola, expressos em reprovação e evasão e, posteriormente, em limitações de acesso a níveis educacionais mais elevados. No nível médio, existem apenas 6 vagas para cada 10 jovens na faixa dos 15 aos 17 anos de idade. Na educação superior, os maiores problemas relacionam-se ao desajuste entre a oferta educacional e as demandas do mercado de trabalho. Atualmente, há seis vagas na universidade para cada 10 egressos do ensino médio.

A reestruturação do trabalho, na atual ordem social, política e econômica mundial, trouxe novos mecanismos de inserção, de acompanhamento e avaliação das capacidades e conhecimentos dos trabalhadores. Assim, a reforma do sistema educacional é justificada no compromisso da educação com o mundo do trabalho, sendo conferida à escola a finalidade precípua de preparação para o trabalho, associada ao desenvolvimento, aprofundamento e consolidação do conhecimento. Neste sentido, o modelo de competência surge como orientação doutrinária e operacional da educação profissional, imposta pelas agências internacionais de cooperação como o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e Banco Mundial ou de organismos governamentais como os Ministérios da Educação - MEC e do Trabalho e do Emprego - MTE, por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC/MEC.

A centralidade no desenvolvimento de competências profissionais pela educação foi transplantada do espaço da produção e ganhou lugar na formação profissional, estendendo-se, em alguns casos, para a educação escolar em geral. Como postulado e princípio, está consubstanciada na LDB nº 9.394/1996 que possui um capítulo exclusivo sobre educação profissional (Capítulo III), onde dispõe que *a educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho e a tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva* (LDB nº 9.394/1996, art. 39).

A Lei prevê ainda a *articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho* (LDB nº 9.394/1996, art. 40).

O Decreto Federal nº 5.154/2004 — que substituiu o Decreto Federal nº 2.208/1997⁴⁴ — regulamenta o § 2º do artigo 36 e os artigos 39 a 41 da LDB nº 9.394/1996 e define uma série de medidas organizacionais: a vinculação entre ensino básico e educação profissional; a desvinculação entre educação geral e profissional; a certificação de competências. O Decreto também passa a definir que a educação profissional será desenvolvida por meio de cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores, educação profissional técnica de nível médio e educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação.

Os cursos e programas de *formação inicial e continuada de trabalhadores* são destinados a capacitação, aperfeiçoamento, especialização e atualização, em todos os níveis de escolaridade. Objetivam a qualificação para o trabalho e a elevação do nível de escolaridade do trabalhador, o qual, após a conclusão com aproveitamento dos referidos cursos, fará jus a certificados de formação inicial ou continuada para o trabalho. Não necessitando de diretrizes curriculares específicas, os cursos e programas poderão ser ofertados segundo itinerários formativos, objetivando o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social, podendo ser desenvolvidas em escolas técnicas, instituições especializadas em educação profissional, ONGs, entidades sindicais e empresas.

Verifica-se que a legislação é flexível, ao permitir que o conhecimento adquirido no trabalho também possa ser aproveitado, mediante avaliação da escola que oferece a referida habilitação profissional, possibilitando ao aluno organizar seu próprio itinerário de educação profissional, conforme suas possibilidades, interesses e ritmo de vida. Assim, as articulações com o ensino regular podem ser otimizadas por meio de currículos organizados de forma modular, com estratégias de educação continuada.

⁴⁴ O Decreto nº 2.208/97 organizava a Educação Profissional em três níveis: Básico, Técnico e Tecnológico (Cf. Artigo 3º). A **educação profissional de nível básico** destinava-se a qualificar, requalificar e reprofissionalizar os trabalhadores, independentemente de escolaridade prévia, constituindo-se em modalidade de educação não formal e de duração variável, não estando sujeita à regulamentação curricular e conferindo aos concluintes certificados de qualificação profissional. Segundo o Decreto, a educação profissional de nível básico deveria [...] proporcionar ao cidadão trabalhador conhecimentos que lhe permita reprofissionalizar-se, requalificar-se a 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 (DECRETO Federal nº 2.208/1997, art. 4º). A **educação profissional de nível técnico** destinava-se a habilitar profissionalmente alunos matriculados em cursos de nível médio ou deles egressos. Segundo o Decreto nº 2.208/97, a Educação Profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do Ensino Médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este (Artigo 5º). E a modalidade de **educação profissional de nível tecnológico em nível superior** destinava-se a egressos do ensino médio e técnico. Segundo a Secretaria de Educação Média e Tecnológica, os cursos tecnológicos configuravam-se como ponto de articulação entre a escola e o mundo do trabalho, com a função de habilitar jovens e adultos para o exercício de profissões de nível médio e superior e, por último, atualizar e aprofundar conhecimentos tecnológicos voltados para atender aos diferentes setores da economia.

Segundo os relatórios do Plano Nacional de Educação Profissional - PLANFOR, no período entre 1995 e 2001, foram atendidos no País 12,6 milhões de trabalhadores (SIGAE/MTE, maio 2002) com cursos profissionalizantes de formação inicial e continuada, em que a carga horária média era de 89,4 horas. Esses cursos, na sua quase totalidade, eram desarticulados da educação básica⁴⁵.

Atualmente (Governo Lula), o PLANFOR passou a ser denominado Plano Nacional de Qualificação – PNQ, objetivando dar seqüência à formulação da Política Pública de Qualificação frente às diretrizes do novo Plano Plurianual – PPA 2004-2007. Segundo a Resolução nº. 333/2003 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT,

[...] o PNQ deve contribuir para promover a integração das políticas e para a articulação das ações de qualificação social e profissional do Brasil e, em conjunto com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, ao trabalho, à renda e à educação, deve promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação (Art 2º).

A educação profissional técnica de nível médio, segundo o Art. 4º do Decreto Federal nº 5.154/2004, será desenvolvida de forma articulada com o ensino de nível médio, tendo seus objetivos contidos nas diretrizes curriculares nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação, nas normas complementares dos respectivos sistemas de ensino e as exigências de cada instituição de ensino, nos termos de seu projeto político pedagógico.

A articulação entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio ocorrerá de formas *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; *concomitante* – ofertada somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental ou esteja cursando o ensino médio (complementaridade entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio pressupõe a existência de matrículas distintas para cada curso, podendo ocorrer na mesma instituição de ensino ou em instituições de ensino distintas, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis; ou ainda, mediante convênios de intercomplementaridade, visando ao planejamento e ao

⁴⁵ No Ceará, especificamente, até 1995, as ações de qualificação e requalificação profissional estavam restritas ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI/Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, voltadas para o treinamento de trabalhadores a fim de atender às demandas de mão-de-obra dos setores industrial e de serviços. Posteriormente, com a implementação do PLANFOR, a Secretaria do Trabalho e Ação Social - SETAS foi responsável pela elaboração do Plano Estadual de Qualificação Profissional - PEQ para o período de 1996/1999, com recursos do FAT/CODEFAT.

desenvolvimento de projetos pedagógicos unificados); e de forma *subseqüente* — oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino médio.

A educação profissional técnica de nível médio possui como princípio orientador o desenvolvimento de competências profissionais, definidas pela Resolução nº 4/99 como a *capacidade de articular, mobilizar e colocar em ação valores, conhecimentos e habilidades necessárias para o desempenho eficiente e eficaz de atividades requeridas pela natureza do trabalho* (artigo 6º).

As definições contidas nessa Resolução exigem cumprimento obrigatório por todas as instituições que oferecem educação profissional técnica. Incluem-se nesse nível os cursos que conferem habilitação de técnico, bem como aqueles que certificam qualificações técnica, correspondentes a ocupações existentes no mundo produtivo, e os que certificam especificações técnicas.

Ramos (2001b) interpreta tais definições como:

- i. a expressão *capacidade de* tem um sentido de motivação intencional e consciente, atendendo as exigências do exercício profissional e ao mesmo tempo sendo coerente com o estágio de desenvolvimento do indivíduo;
- ii. *mobilizar, articular e colocar em ação* representam verbos que expressam ações e operações que podem ser consideradas implícitas e, portanto, do pensamento;
- iii. os *valores* são elementos culturais e pessoais, com o mesmo sentido do saber ser, muito valorizado nas relações atuais de trabalho;
- iv. os *conhecimentos* mantêm o mesmo sentido de saberes teóricos e práticos, isto é, tanto aqueles transmitidos pela escola quanto os adquiridos pela experiência (saberes tácitos); e
- v. as *habilidades* são o resultado da formulação das competências básicas que se consolidaram na forma do saber-fazer, também, mobilizados na constituição das competências profissionais.

Estas definições, associadas à idéia de polivalência, caracterizam a educação profissional como formação realizada por áreas profissionais e centrada na noção de competências. Segundo o Parecer nº 16/99, *do técnico será exigida tanto uma escolaridade básica sólida quanto uma educação profissional mais ampla e polivalente*, de modo que a revolução tecnológica e o processo de reorganização do trabalho demandam uma completa

revisão dos currículos, tanto da educação básica quanto da educação profissional. Além disso, diante da instabilidade do mundo do trabalho e das rápidas transformações que caracterizam as relações de produção, serão exigidos dos trabalhadores, cada vez mais, maior capacidade de raciocínio, autonomia intelectual, pensamento crítico, iniciativa própria e espírito empreendedor, bem como capacidade de visualização e de resolução de problemas.

A Resolução nº 4/99 também define sete princípios norteadores da educação profissional técnica:

- i. independência e articulação com o ensino médio;
- ii. respeito aos valores estéticos, políticos e éticos;
- iii. desenvolvimento de competências para a “laborabilidade”;
- iv. flexibilidade, interdisciplinaridade e contextualização;
- v. identidade dos perfis de conclusão de curso;
- vi. atualização permanente dos cursos e currículos; e
- vii. autonomia da escola em seu projeto político pedagógico.

Segundo a legislação, os cursos técnicos são organizados por áreas profissionais, a partir das quais se identificam as habilitações técnicas oferecidas, atendendo a uma carga horária mínima estabelecida nacionalmente e à elaboração das competências gerais da referida área, além daquelas específicas da habilitação (Quadro 11).

Quadro 11 - Áreas da Educação Profissional Técnica de Nível Médio e Cargas Horárias Mínimas

ÁREA PROFISSIONAL	CARGA HORÁRIA MÍNIMA DE CADA HABILITAÇÃO
Agropecuária	1.200
Artes	800
Comércio	800
Comunicação	800
Construção civil	1.200
<i>Design</i>	800
Geomática	1.000
Gestão	800
Imagem pessoal	800
Indústria	1.200

Informática	1.000
Lazer e desenvolvimento social	800
Meio ambiente	800
Mineração	1.200
Química	1.200
Recursos pesqueiros	1.000
Saúde	1.200
Telecomunicações	1.200
Transportes	800
Turismo e hospitalidade	800

Fonte: Resolução CNE/CEB 4/99

Ao organizar e planejar os cursos técnicos, as instituições que ministram a educação profissional técnica devem considerar dois critérios: o atendimento às demandas do cidadão do mercado e da sociedade; a conciliação dessas demandas com a vocação e a capacidade institucional da escola ou da rede de ensino. Para tanto, cabe às instituições estabelecer o perfil profissional de conclusão, o qual define a identidade do curso, considerando as competências requeridas para a atuação do profissional, subsidiada por pesquisas, por sua interação com o mundo produtivo, bem como pelos Referenciais Curriculares Nacionais disponibilizados pelo Ministério da Educação.

O currículo como prática de significados revela o poder, a diversidade e a identidade de cada projeto curricular (Pacheco, 2003). Ao ser organizado por orientações normativas, interesses profissionais, flexibilidade curricular e integração das atividades educativas, torna-se, por vezes, contraditório e gerador de resistências, decorrentes não apenas das dificuldades encontradas pela instituição, mas também por obstáculos criados pelo Ministério da Educação, ao impor, no plano da prática, critérios formais de prescrição normativa, por meio de programas e projetos educativos que orientam as práticas curriculares em âmbito nacional. Apesar de as instituições educacionais possuírem autonomia no estabelecimento de seus projetos político-pedagógicos e administrativos, estão sujeitas à avaliação pública dos resultados e ao financiamento público.

A elaboração do projeto político pedagógico da educação profissional técnica (concebido pela escola, aprovado e avaliado pelos respectivos órgãos de administração e gestão, incluindo o Conselho Estadual de Educação) e do plano de curso (concebido em

coerência com o projeto político pedagógico, aprovado e avaliado pelo órgão competente da instituição, e inserido no cadastro nacional de cursos de educação profissional técnica) deve seguir as orientações que defendem a existência de uma matriz curricular com funções sociais, políticas e educativas discutidas com base na existência de uma escola que veicula um conhecimento oficial e formal.

Apesar da importância dessas orientações para as escolas, é necessário, entretanto, problematizar a forma como foram elaborados esses documentos normativos e identificar qual a cultura e quais os interesses que os integram. O currículo, com todas as suas vantagens e/ou desvantagens culturais, privilegia a legitimação de um conhecimento escolar oficial que representa os interesses de grupos sociais dominantes. Assim, enquanto a educação profissional técnica (com a elaboração do seu currículo) não for amplamente discutida em função dos seus sentidos social, cultural e educativo, não deixará de ser um instrumento de exclusão e diferenciação social.

Percebe-se, pois, prevalecer uma perspectiva normativa nas atuais políticas educativas promovidas pela reforma da educação profissional. A política educativa, contraditoriamente, é descentralizadora no plano dos discursos, mas centralizadora no terreno das práticas. A prática educativa e curricular é autônoma no discurso, mas é definida e regulada pelo Conselho de Educação do Estado. As instituições educacionais têm autonomia para (re)interpretar o currículo em função de seus projetos pedagógicos que são administrativamente controlados pelo Estado. Com efeito, somente a participação de todos garantirá efetiva autonomia da escola contra as prescrições curriculares padronizadas pela regulação das políticas públicas educacionais que continuaram definindo o que se ensina, quando se ensina, como se ensina, o que, quando e como se avalia.

Em suma, a ênfase dada à autonomia, à flexibilidade, é, sobretudo outra forma de ação do Estado, uma vez que a descentralização não foi uma conquista da comunidade, e sim efeito de uma política educativa que agrega interesses e compromissos da atual economia globalizada. A convicção de que o desenvolvimento econômico e social depende da educação faz com que o Estado procure definir as bases dos saberes, para poder competir na economia globalizada. Acredita-se, pois, que a solução para os problemas econômicos se encontra na redefinição do conhecimento mediante uma aprendizagem contínua, um currículo que dê uniformidade à cultura, as práticas aos saberes e as competências padronizadas para o mundo do trabalho (Pacheco, 2003).

Os cursos e programas de *educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação* direcionam-se a especializar e aperfeiçoar os conhecimentos tecnológicos do trabalhador. Os cursos tecnológicos configuram-se como ponto de articulação entre a escola e o mundo do trabalho, com a função de habilitar jovens e adultos para o exercício de profissões de nível médio e de superior e, por último, atualizar e aprofundar conhecimentos tecnológicos voltados para atender aos diferentes setores da economia.

Os cursos superiores de tecnologia surgiram, inicialmente, com a implantação da reforma do ensino industrial (Lei nº 3.552/1959) e da nova organização da educação brasileira (Lei nº 4.024/1961, Lei nº 5.540/1968 e Lei nº 5.692/1972), apoiados nas necessidades do mercado a fim de atender as demandas da indústria automobilística. As primeiras experiências de cursos superiores de tecnologia (engenharias de operação e cursos de formação de tecnólogos, ambos com três anos de duração) surgiram no âmbito do sistema federal de ensino e do setor privado e público em São Paulo, em função de decisão política do Governo estadual – final dos anos 1960 e início dos anos 1970. Desta forma, a oferta desta modalidade de cursos articulou-se, desde sua origem, com a orientação desenvolvimentista de expansão do ensino superior privado, a fim de sustentar o aparelho burocrático do regime militar. A formação de tecnólogos surgiu como uma medida de contenção da pressão exercida pela sociedade civil por mais vagas e maiores investimentos no ensino superior público, visando à democratização do acesso.

Em meados da década de 1970, evidencia-se que as projeções de crescimento econômico e oferta de emprego não passavam de promessas governamentais. Houve um relativo desenvolvimento industrial e desenvolveu-se a infra-estrutura estatal, porém, à custa de uma dívida externa irredimível. Relativamente à educação, os egressos dos cursos superiores de tecnologia não conseguiram colocação no mercado de trabalho, tanto pela falta de vagas como pela disputa entre profissionais egressos dos cursos de curta duração e os de graduação plena.

Em 1979, a experiência dos cursos de Engenharia de Operação e dos outros cursos superiores de curta duração foi abandonada e o Ministério da Educação passou a estimular a criação de cursos de formação de tecnólogos nas instituições públicas federais, sintonizados com o mercado e o desenvolvimento tecnológico. Os cursos, ofertados em diversas habilitações – Administração Rural, Bovinocultura, Análise Química Industrial etc. – apresentavam um currículo específico, prático e intensivo, de curta duração e maior

terminalidade. Estes cursos, diferentemente dos demais ofertados pelo sistema universitário, eram postos como alternativa ao ensino de 3º grau de graduação plena, destinados a formar técnicos de nível superior para o desempenho de funções específicas na produção, na administração e gerência ligados às tarefas de execução e gestão.

A partir dos anos 1980, muitos destes cursos superiores de tecnologia foram extintos no setor público e instituições privadas passaram a ofertá-los, visando à futura transformação em universidade. É importante ressaltar que, durante a vigência da ditadura militar, tais medidas eram justificadas com base na proclamação do “milagre econômico” nacional, direcionada à formação acelerada de um elevado contingente de técnicos para suportar as demandas do desenvolvimento anunciado. Neste período, a proposta educacional era influenciada pela Teoria do Capital Humano.

Neste contexto, as escolas técnicas federais — que com nos anos 90 seriam transformadas em CEFETs — se destacavam como instituições públicas qualificadas. A atuação dos profissionais da educação e a pressão da sociedade fizeram com que os currículos destas instituições evoluíssem de uma concepção originariamente tecnicista, para uma idéia mais ampla, que aliou uma cultura geral, a ciência e a tecnologia, representando, apesar de suas limitações, uma experiência significativa que se aproximava da proposta de uma educação unitária. Esta qualidade, aliada ao desmonte da rede pública, e aos elevados custos do ensino privado, provocou alterações no perfil social destas instituições, que passaram a ter suas vagas disputadas por estudantes de origens sociais diversas, rompendo com a concepção originariamente classista presente em sua fundação, como “destinada aos desvalidos da sorte”.

Atualmente, a globalização, tomada como inexorável, é o elemento justificador das reformas em geral, e, dentre elas, a Reforma da Educação Profissional no Brasil. Com a aprovação da Lei nº 9.394/96, os cursos superiores de tecnologia passaram a se articular com o Ensino Médio mediante o seu acesso, podendo o seu egresso dar prosseguimento de estudos em outros cursos e programas da educação superior, com formação específica voltada para a aplicação, desenvolvimento — pesquisa aplicada e inovação tecnológica — e a difusão de tecnologias; a gestão de processos de produção de bens e serviços; e o desenvolvimento de capacidade empreendedora.

Os cursos e programas de educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação estão enquadrados no disposto no Inciso II do Artigo 44 da LDB, normalizados pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível

Tecnológico definidas pelo Conselho Nacional de Educação - CNE, com foco no domínio e na aplicação de conhecimentos científicos e tecnológicos em áreas específicas de conhecimento relacionado a uma ou mais áreas profissionais (Quadro 6). Estes cursos têm por finalidade o desenvolvimento de competências profissionais que permitam a utilização e aplicação da tecnologia e o desenvolvimento de novas aplicações ou adaptação em novas situações profissionais. De acordo com a legislação vigente, a educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação objetiva, sobretudo, desenvolver qualificações capazes de permitir ao egresso a gestão de processos de produção de bens e serviços resultantes da utilização de tecnologias e o desenvolvimento de aptidões para a pesquisa tecnológica e para a disseminação de conhecimentos tecnológicos. No Parecer CNE/CES nº 436/01, são identificadas às áreas profissionais e suas respectivas durações mínimas, em horas (Quadro 12):

Quadro 12 - Áreas dos Cursos e Programas de Educação Profissional Tecnológica de Graduação e de Pós-Graduação e Cargas Horárias Mínimas

ÁREA PROFISSIONAL	CARGA HORÁRIA MÍNIMA DE CADA HABILITAÇÃO
Agropecuária	2.400
Artes	1.600
Comércio	1.600
Comunicação	1.600
Construção civil	2.400
Design	1.600
Geomática	2.000
Gestão	1.600
Imagem pessoal	1.600
Indústria	2.400
Informática	2.000
Lazer e desenvolvimento social	1.600
Meio ambiente	1.600
Mineração	2.400
Química	2.400
Recursos pesqueiros	2.000
Saúde	2.400
Telecomunicações	2.400
Transportes	1.600
Turismo e hospitalidade	1.600

Fonte: Resolução CNE/CEB 436/2001

Esta modalidade de educação, embora com um campo de atuação profissional situado nas fronteiras de atuação do técnico e do bacharel, possui uma identidade própria e específica em cada área de atividade econômica. Inicialmente, o tecnólogo se fez sentir nos campos da Engenharia Mecânica e da Construção, posteriormente, nas áreas da Eletroeletrônica, na Informática, na Biotecnologia e, mais recentemente, nos vários setores de prestação de serviços e comércio. A educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação assume, assim, papel especial dentro da sociedade do conhecimento, ao desenvolver competências complexas para o enfrentamento dos desafios trazidos por tecnologias como a microinformática, a telemática e a mecatrônica. Segundo a legislação vigente, os novos modos de organização da produção e o dinamismo das novas tecnologias, demandam agilidade e flexibilidade em relação às constantes transformações que se operam no mundo produtivo, exigindo um trabalhador especializado e com capacidade de aprender continuamente.

O aumento da participação brasileira no mercado mundial, assim como a ampliação do seu mercado interno, dependem diretamente da qualificação e da capacitação tecnológica de seus trabalhadores, de forma a conseguir perceber e compreender, criar, produzir e adaptar insumos, produtos e serviços. As reformas implementadas nos sistemas de educação, nos programas de formação profissional e nas instituições educacionais conduzidas pelos setores públicos e empresariais, foram voltadas principalmente para a promoção e valorização de programas de qualificação e requalificação da força de trabalho. Assim, a verticalização da educação profissional, com a criação dos cursos superiores tecnológicos, foi defendida pelas políticas educacionais, como fundamental para o desenvolvimento do País, uma vez que viabiliza o aporte de recursos humanos necessários à competitividade do setor produtivo, ao mesmo tempo em que amplia as oportunidades de novos empreendimentos. Neste sentido, a adequação organizacional e curricular das estruturas de formação da força de trabalho deverá responder satisfatoriamente às novas demandas econômicas.

De acordo com o Parecer CNE/CP nº 29, de 03/12/2002, a educação profissional tecnológica requer a compreensão global do processo produtivo, com a apreensão do saber tecnológico e do conhecimento que dá forma ao saber técnico e ao ato de fazer, com a valorização da cultura do trabalho e com a mobilização dos valores necessários à tomada de decisões profissionais e ao monitoramento dos seus próprios desempenhos profissionais. O

referido Parecer ressalta que os cursos e programas de educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação deverão:

- i. desenvolver competências profissionais tecnológicas para a gestão de processos de produção de bens e serviços;
- ii. promover o aprendizado contínuo, visando a acompanhar as mudanças nas condições de trabalho, bem como propiciar o prosseguimento de estudos em cursos de pós-graduação;
- iii. cultivar o pensamento reflexivo, a autonomia intelectual, a capacidade empreendedora e a compreensão do processo tecnológico;
- iv. incentivar a produção e a inovação científico-tecnológica, a criação artística e cultural e suas respectivas aplicações no mundo do trabalho;
- v. adotar a flexibilidade, a interdisciplinaridade, a contextualização e a atualização permanente dos cursos e seus currículos; e
- vi. garantir a identidade do perfil profissional de conclusão de curso e da respectiva organização curricular.

Observa-se que, em atenção aos dispositivos legais, a estruturação curricular dos cursos de educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação poderá ser organizada por etapas ou módulos, sempre com terminalidade profissional correspondente a uma qualificação profissional bem identificada e efetivamente requerida pelo mercado de trabalho. A matriz curricular deverá contemplar o desenvolvimento de competências profissionais e será formulada em consonância com o perfil profissional de conclusão do curso, o qual deverá caracterizar a formação específica de um profissional voltada para o desenvolvimento, produção, gestão, aplicação e difusão de tecnologias, de forma a desenvolver competências profissionais sintonizadas com o respectivo setor produtivo.

Portanto, os cursos de educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação situam-se como uma das principais respostas do setor educacional às necessidades e demandas da sociedade brasileira. As instituições especializadas em educação profissional tecnológica (centros de educação tecnológica) e instituições de ensino superior (universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos ou escolas superiores) passam a ter autonomia para conceber, elaborar, executar e avaliar os seus projetos pedagógicos, podendo fixar o número de vagas dos cursos da educação profissional

tecnológica em função da capacidade institucional e das exigências do seu meio (Decreto nº 3.860/2001). Para tanto, as instituições de educação profissional tecnológica, bem como as instituições isoladas de ensino superior, deverão ser credenciadas a partir da autorização de cursos de educação profissional tecnológica pelo Ministério da Educação.

A autonomia anunciada pela legislação vigente, em verdade, restringe-se à internalização de normas consoantes com os interesses do grande capital financeiro. É importante ressaltar que, contraditoriamente, as imposições das políticas públicas marcadas pela macroeconomia propagam a autonomia nas instituições que ministram o ensino profissionalizante de nível tecnológico. A prática educativa e curricular é autônoma (como na educação profissional técnica), porém regulada, supervisionada e avaliada pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC/MEC. Por outro lado, a reforma educativa expressou-se de modo diverso em cada instituição, dependendo do contexto social, econômico e político em que estão inseridas, das resistências internas e externas e manifestadas por intermédio dos diversos atores educacionais e das limitações de recursos financeiros, bem como do próprio perfil da rede de instituições.

Outro importante fator que merece destaque se refere aos limites impostos pela organização curricular flexível e modular com foco na empregabilidade, dificilmente realizáveis pelas instituições educacionais. A complexidade da questão aumenta quando transportada para a relação educação - trabalho, uma vez que enfatiza a ação funcionalista e pragmática entre a produção e a atualização do conhecimento tecnológico e o atendimento às demandas e aos interesses do mercado, uma forte evidência de permanência do modo de acumulação taylorista-fordista, bem como do retorno de formas regressivas de utilização da força de trabalho, ao lado da implantação dos novos processos produtivos.

A atual política de redução dos custos por aluno e de progressiva privatização da educação profissional faz parte de uma estratégia de criação de estabelecimentos direcionados ao ensino em detrimento da pesquisa; a formação de nível superior de menor duração por meio de cursos sequenciais ou de cursos superiores de tecnologia; as certificações modulares; o incentivo à alternância escola-trabalho; e as parcerias entre instituições públicas, instituições comunitárias ou privadas. Verifica-se, com efeito, que o paradigma da flexibilização e diversificação confirma o antigo entendimento de segmentação social, destinando processos educacionais distintos, conforme a classe de origem do aluno.

A consequência imediata dessa política é confirmada pelo desmonte das escolas técnicas federais e a criação dos centros federais de educação tecnológica - CEFETs. Frutos de política imposta autoritariamente, a atual educação profissional foi implementada sem que as instituições participassem da definição dos novos rumos, dos recursos e das técnicas necessárias a sua efetivação.

Verifica-se que o Governo brasileiro desenvolve sua política de formação profissional por meio de programas implementados pelas diferentes esferas de poder (federal, estadual e municipal) e por órgãos públicos. Essa descentralização das atividades, a utilização de recursos públicos e privados, de financiamento externo e a articulação entre as várias instâncias do Poder público são a marca registrada das atuais propostas de formação profissional do governo. Manfredi (2002, p. 144) destaca que o fato de que, com a nova política, a educação profissional passou a ser organizada numa vasta rede diferenciada, composta de:

- i. ensino médio e técnico, incluindo as redes federal, estadual, municipal e privada;
- ii. Sistema S, que inclui os serviços nacionais de aprendizagem e de serviço social⁴⁶;
- iii. universidades públicas e privadas, que oferecem, além da graduação e pós-graduação, serviços de extensão e atendimento comunitário;
- iv. escolas e centros mantidos por sindicatos de trabalhadores;

⁴⁶ O Sistema S refere-se ao conjunto das instituições assistenciais e educacionais de caráter não governamental, que desenvolvem atividades de formação profissional, educação formal, ação social e cultura, financiado com recursos próprios proveniente dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. É composto de:

Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, criado em 1942 com o objetivo de qualificar trabalhadores para o setor da indústria. Mantém escolas e centros de formação profissional, onde busca desenvolver o ensino da prática profissional, aproximando-os dos processos de trabalho industriais, a distancia e estágios;

Serviço Social da Indústria – SESI, criado em 1946, tem a missão de contribuir para o fortalecimento da indústria, prestando serviços integrados de educação, saúde e lazer, com vistas à melhoria da qualidade de vida para o trabalho e ao desenvolvimento sustentável;

Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, organização de caráter privado criada em 1946, para qualificar profissionalmente os trabalhadores para as áreas de comércio e serviços;

Serviço Social do Comércio – SESC, desde 1946, mantido pelos empresários do comércio de bens e serviços, é uma entidade voltada para o bem-estar social de sua clientela. Atua nas áreas da educação, saúde, lazer, cultura e assistência.

Serviço de Apoio às Micros e Pequenas Empresas – SEBRAE, trabalha desde 1972 pelo desenvolvimento sustentável das empresas de pequeno porte. A entidade promove cursos de capacitação, facilita o acesso ao crédito, estimula a cooperação entre as empresas, organiza feiras e rodadas de negócios e incentiva o desenvolvimento de atividades que contribuem para a geração de emprego e renda.

Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR, criado em 1991, objetivando organizar, administrar e executar a formação do profissional rural e a promoção social do trabalhador rural;

Serviço Nacional de Aprendizagem dos Transportes – SENAT, criado em 1993, com o objetivo de gerenciar, desenvolver, executar, direta ou indiretamente, e apoiar programas voltados para os trabalhadores do setor de transporte e transportador autônomo, nos campos da formação profissional, treinamento, aperfeiçoamento e reciclagem, segurança no trânsito, preservação do meio ambiente.

Serviço Social do Transporte – SEST, criado em 1993, atua em cooperação com os órgãos do Poder público e com a iniciativa privada. Possui como objetivos: gerenciar, desenvolver, executar, direta ou indiretamente, e apoiar programas voltados à promoção social do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo, notadamente nos campos da alimentação, saúde, cultura, lazer e segurança no trabalho.

Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP, criado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, em 1998, tem como objetivo organizar, administrar e executar em todo o Território nacional o ensino de formação profissional, desenvolvimento e promoção social do trabalhador, em cooperativas, e dos cooperados, para todos os ramos de atividade.

- v. escolas e fundações mantidas por grupos empresariais (além das contribuições que fazem ao Sistema S ou utilizando isenção de parte da contribuição devida ao Sistema);
- vi. organizações não-governamentais de cunho religioso, comunitário e educacional; e
- vii. ensino profissional regular ou livre, concentrado em centros urbanos e com uma formação à distância (via correio, internet ou satélite).

É importante ressaltar que o Brasil, com aproximadamente 169,8 milhões de habitantes, possui cerca de 61 milhões (35,9%) com 17 anos de idade e 37,2 milhões de 18 a 29 anos, que corresponde a 21,93% da população (IBGE, 2000). De acordo com o Censo Escolar de 2003 (INEP/MEC), 55.265.848 foram matriculados na educação básica. No Quadro 13 verifica-se que:

Quadro 13 - Número de Matrículas no Ensino Básico,
segundo Dependência Administrativa, 2003

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	TOTAL DO ENSINO BÁSICO ⁴⁷
Federal	105.469 (0%)
Estadual	23.513.901 (43%)
Municipal	24.711.657 (44%)
Privada	6.934.821 (13%)
Total (Brasil)	55.265.848 (100%)

Fonte: Adaptado do INEP/MEC: maio, 2004

Deste total de alunos matriculados na Educação Básica, 6.393.234 (12%) freqüentavam a educação infantil; 598.589 (1%) as classes de alfabetização e 34.438.749 (62%) o ensino fundamental. Apenas 9.072.942 (16%) eram atendidos no ensino médio. O Censo Escolar de 2003 também traz a público os dados estatísticos da educação especial com 358.898 (1%) alunos portadores de necessidades educativas especiais e a educação de jovens

⁴⁷ Para cálculo do valor total, o MEC/INEP considerou os alunos matriculados da educação infantil (creches e pré-escolas), alfabetização, ensino fundamental regular, ensino médio regular, educação especial e educação de jovens e adultos nos cursos presenciais com avaliação no processo.

e adultos (ensino supletivo) com 4.403.436 (8%) alunos matriculados nos cursos presenciais com avaliação no processo.

Em suma, mais de 22,2 milhões de brasileiros (14%) são analfabetos e 57,64% de homens e mulheres, de mais de 15 anos de idade, têm menos de oito anos de estudo. O Anuário dos Trabalhadores 2000-2001 (Departamento Intersindical de Estudos Estatísticos e Socioeconômicos - DIEESE) destaca que 80% da população brasileira têm menos de 11 anos de escolaridade, o que significa que não concluíram a educação básica (ensino fundamental e médio), mínimo educacional aceito internacionalmente como referencial de desenvolvimento cultural, inserção social e no mercado de trabalho. Estes dados, também vão contra o que determinam as políticas nacionais de educação para todos, da universalização da educação básica pública e gratuita.

No que tange especificamente à educação profissional, segundo os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP/MEC), que realizou em 1999 o I Censo da Educação Profissional, o número de instituições profissionalizantes no Brasil foi de 3.948⁴⁸. Destas, 2.034 no nível básico, 2.216 nos cursos no nível técnico e 258 no nível tecnológico⁴⁹ (Quadro 14).

Quadro 14 - Número de Instituições por Nível de Educação Profissional, segundo Dependência Administrativa, 1999

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	TOTAL	BÁSICO	TÉCNICO	TECNOLÓGICO
Federal	150 (3,80%)	103	120	30
Estadual	800 (20,26%)	187	689	24
Municipal	342 (8,60%)	199	152	6
Privada	2.656 (67,34%)	1.545	1.255	198
Total (Brasil)	3.948 (100%)	2034	2.216	258

Fonte: Adaptado do INEP/MEC:1999

⁴⁸ Após o I Censo da Educação Profissional realizado em 1999 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP/MEC), não ocorreu nenhuma outra pesquisa nacional.

⁴⁹ Neste período, ainda vigorava o Decreto Federal n° 2.208/1997.

O Censo revelou também que, dos 33.006 cursos de educação profissional no Brasil oferecidos pelas redes (Quadro 15), verifica-se que a grande maioria está voltada para o nível básico — 27.555 — o que corresponde a 83,49% dos cursos, ficando os setores mais pobres da sociedade obrigados a recorrer ao mercado para garantir alguma certificação profissional; porém, deve ser levado em consideração o fato de que esta rede, diferentemente da rede federal de ensino tecnológico, detém a maior fatia dos cursos de educação profissional de nível básico. O nível técnico tem 5.018 (15,20%) e o tecnológico tem 433 (1,31%) cursos em todo o País.

Quadro 15 - Número de Cursos Profissionalizantes, segundo o Nível e a Dependência Administrativa, 1999

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	TOTAL DE CURSOS	BÁSICO	TÉCNICO	TECNOLÓGICO
Federal	2.215	1.547	594	74
Estadual	2.400	889	1.448	63
Municipal	1.205	930	268	7
Privada	27.186	24.189	2.708	289
Total (Brasil)	33.006	27.555	5.018	433

Fonte: MEC/INEP/SEEC: 1999

Este primeiro Censo mostra que, em 1999, nos três níveis da educação profissional, havia 2.859.135 matrículas em todo o País. O nível básico possuía 2.045.234 de estudantes, o técnico respondia por 716.652 matrículas e o tecnológico detinha 97.249 (Quadro 16). Verifica-se que a iniciativa privada concentra a maioria de suas matrículas na educação básica e que aproximadamente 82,5% das matrículas realizadas nas diversas instituições privadas estão aí concentradas, enquanto que um pouco mais de 17% das matrículas realizaram-se nos níveis médio e tecnológico. O mesmo fato ocorre com as redes municipais, que absorvem quase 68% de suas matrículas no nível básico.

Quadro 16 - Número de Matrículas na Educação Profissional, segundo o Nível e a Dependência Administrativa, 1999

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	TOTAL DE MATRÍCULAS	BÁSICO	TÉCNICO	TECNOLÓGICO
Federal	184.377	72.966	101.001	10.410
Estadual	413.351	120.999	265.772	26.580
Municipal	117.928	79.790	37.150	988
Privada	2.143.479	1.771.479	312.729	59.271
Total (Brasil)	2.859.135	2.045.234	716.652	97.249

Fonte: MEC/INEP/SEEC: 1999

A rede federal tem aproximadamente 60% das suas matrículas efetivadas nas formações técnica e tecnológica. As redes estaduais, com performance semelhante, destinam apenas 29,23% de sua matrícula à educação profissional de nível básico e as vagas restantes são destinadas aos níveis médio e tecnológico.

Segundo Oliveira (2001a), a quantidade de instituições, cursos e matrículas na iniciativa privada demonstra a sua “vocação” para a educação profissional de nível básico. O autor justifica os índices da rede municipal em relação ao ensino técnico, pela retirada, da alçada dos municípios, da responsabilidade com o ensino médio. A rede federal de ensino tecnológico, embora apresente o menor número de instituições, consegue ter um desempenho superior às redes municipais, tanto na quantidade de cursos ofertados quanto nas matrículas realizadas.

Os Ministérios da Educação e do Trabalho e Emprego dividem em quatro áreas a formação profissional: agropecuária e pesca, indústria, serviços e comércio, sendo o setor de serviços o que apresenta a maior intensidade, com 69% das matrículas, levando em conta os três níveis da educação profissional. O setor de serviços apresenta maior expressividade também nos níveis técnico e básico, cabendo à iniciativa privada a maior oferta. No nível básico, a iniciativa privada possui uma oferta de formação na área industrial superior aos três sistemas públicos de formação profissional, o que não ocorre nos níveis técnico e tecnológico. Na seqüência, aparece o setor da indústria, com 24%, seguido da agropecuária e da pesca, com 4% dos alunos matriculados. Em último, na distribuição da matrícula, está o setor de

comércio, com 3%, e que não tem representatividade no nível tecnológico. Verifica-se que neste nível de ensino a iniciativa privada também predomina (Quadro 17).

Quadro 17 - Número de Matrículas por Dependência Administrativa, segundo a Área dos Cursos Profissionalizantes, 1999

ÁREA DE CURSOS	TOTAL DE MATRICULAS	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
Agropecuária e Pesca	116.225 (4%)	42.603	20.456	4.367	526
Indústria	690.376 (24%)	73.093	81.969	20.122	515.192
Comércio	86.341 (3%)	3.061	2.446	949	79.885
Serviços	1.966.193(69%)	65.620	308.480	92.490	1.499.603

FONTE:MEC/INEP/SEEC: 1999

Pela análise do Censo da Educação Profissional, observa-se que a rede federal está mais direcionada para o ensino industrial, principalmente nos níveis técnico e tecnológico. Os índices de desempenho na área de serviços, no nível tecnológico, expressam a modificação no interior deste sistema de ensino, ao promover a oferta de cursos nos CEFET's de todo o País, tornando-se uma opção em relação às universidades públicas e privadas (Manfredi, 2002; Oliveira, 2001a).

Observa-se também, que, embora formalmente o sistema educacional seja unificado, existem, na prática, duas redes de ensino: a de educação geral, propedêutica, que supostamente conduz à universidade; e outra, voltada especificamente para o ensino profissional. Neste contexto, as escolas técnicas estaduais e federais foram profundamente transformadas com a Lei nº 9.394/1996. Tais mudanças ocasionaram polêmicas entre os profissionais da educação — técnicos do Governo e da sociedade, uma vez que a modificação básica que esse modelo promove é a separação entre o ensino acadêmico e técnico, que repercutem no conteúdo dos cursos, na estrutura curricular, na dosagem de carga horária e no tipo de certificação que emitem.

No contexto dessa polêmica, foi sancionada a Lei Federal nº 8.948/1994, que em seu artigo 3º transformou as escolas técnicas federais em centros federais de educação tecnológica:

A implantação dos Centros Federais de Educação Tecnológica de que trata este artigo será efetivada gradativamente, mediante decreto específico para cada centro, obedecendo a critérios a serem estabelecidos pelo Ministério da Educação e do Desporto, ouvido o Conselho Nacional de Educação Tecnológica (Lei nº 8.948/94, art. 3º, §1º).

Os centros de educação tecnológica – CEFETs, regulamentados pelo Decreto Federal nº 2406/1997, surgiram com a finalidade de formar e qualificar profissionais, nos vários níveis e modalidades de ensino, para os diversos setores da economia e realizar pesquisa e desenvolvimento tecnológico de novos processos, produtos e serviços, em estreita articulação com os setores produtivos e a sociedade, oferecendo mecanismos para a educação continuada (Art. 2º).

As universidades, como instituições que formam quadros profissionais de nível superior, de pesquisa e de extensão, passaram a colaborar com a formação continuada de jovens e adultos, tornando-os aptos para a inserção em setores profissionais. Nesse contexto, após o ensino médio, a rigor, tudo é educação profissional – os cursos do ensino técnico e tecnológico, os cursos seqüenciais e os cursos de graduação. Diferem, porém, o nível de exigência das competências e da qualificação dos egressos, a organização curricular e a carga horária.

A dualidade recriada pela legislação vigente contribui para a deterioração da qualidade da escola pública, significando o barateamento e o empobrecimento da educação dos jovens trabalhadores que constituem a maioria da população escolar, e, por outro lado, a elitização dos CEFETs, escolas técnicas e agrotécnicas, como também das escolas estaduais de boa qualidade, e a sua utilização como “transporte” para os cursos superiores, descaracterizando-se assim o seu papel educacional.

O sistema educacional brasileiro apresenta, assim, uma conformação complexa, onde se destacam aspectos de segmentação dos graus ou níveis de ensino, as responsabilidades das diferentes esferas de governo, os papéis atribuídos ou esperados do Poder público e da iniciativa privada. Outros aspectos a considerar relacionam-se aos propósitos dos cursos profissionalizantes; sua proliferação desordenada e custos elevados; a distribuição de investimentos públicos concentrados nas áreas mais desenvolvidas; o sistema de seleção para o ingresso que perpetua a exclusão de estudantes carentes; e os conteúdos ministrados com ênfase em conhecimentos e habilidades cognitivas e comportamentais, que permitam ao indivíduo trabalhar intelectualmente, dominando o método científico, a fim de

utilizar conhecimentos científicos e tecnológicos para resolver problemas da prática social e produtiva.

As teorizações pós-modernas, funcionalistas e do capital humano, as agências internacionais e a atual economia globalizada, articuladas com o fim da sociedade do trabalho, fortemente influenciaram as políticas públicas no Brasil e particularmente as políticas educacionais, ao direcioná-las às necessidades dos sistemas produtivos. A reforma do ensino profissional subordinou o sistema educacional aos interesses do capital e exigiu que a escola se adequasse às mudanças culturais e tecnológicas, possibilitando ao educando, e ao futuro trabalhador, ajustar-se aos novos padrões de produção pela apropriação de novos conhecimentos, competências e habilidades, eixos principais para se alcançar a inovação técnica, a flexibilidade laboral e a globalização econômica.

Verifica-se, portanto, que as atuais políticas públicas são insuficientes para a educação profissional. O grande *déficit* no âmbito dessa modalidade de ensino exige o desenvolvimento de políticas voltadas para o mundo do trabalho, para a reinserção dos desempregados, e programas integrados de escolarização e profissionalização para o grande contingente de jovens e adultos sem alfabetização ou com escolaridade parcial. Tais políticas devem, principalmente, incluí-los na sociedade, devolvendo-lhes os direitos à cidadania.

2.2.2. Principais Planos e Programas de Educação Profissional

Na tentativa de atender as orientações de caráter econômico, vinculadas à ideologia da modernização e da mundialização do capital, o Brasil passou a ter uma nova política de educação profissional, formulada e articulada principalmente pelos Ministérios da Educação e do Trabalho e do Emprego. A política de educação profissional foi concretizada com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e com a promoção de planos e programas de qualificação para o trabalho levados a cabo por meio de parcerias com instituições públicas federais, estaduais e municipais e instituições particulares. Entre os principais planos e programas, têm destaque: o Plano Nacional de Qualificação – PNQ, Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP, Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP, Programa de Apoio à capacitação Tecnológica da

Indústria - PACTI, Programa de Educação para a Competitividade – PROEDUC e o Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER.

O *Plano Nacional de Qualificação – PNQ* substituiu a política pública de qualificação profissional expressa no Plano Nacional de Educação Profissional - PLANFOR, que foi iniciado em 1995. Desenvolvido pelo Ministério do Trabalho por intermédio da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional, o PLANFOR constituía uma rede nacional estruturada nos estados e municípios que conduziam programas e atividades de forma integrada nos campos de ação: seguro-desemprego; intermediação de mão-de-obra; qualificação profissional; geração de informações sobre mercado de trabalho e programas de apoio e geração de emprego e renda.

O PLANFOR atendia trabalhadores desempregados ou empregados em situação de risco (perda do emprego por mudança tecnológica, por exemplo) ou jovens em busca do primeiro emprego, financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT/CODEFAT, órgão tripartite e paritário formado de representantes dos empresários e dos trabalhadores por intermédio das centrais sindicais e do Governo, objetivando elaborar, propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas de emprego, principalmente as financiadas com recursos do FAT. Um dos principais instrumentos de trabalho das comissões são os planos estaduais de qualificação - PEQs, que articulam ações de qualificação e requalificação profissional.

Buscando produzir avanços conceituais que articulassem temas e questões relativos às transformações em curso no campo do trabalho, o PLANFOR visava a promover articulações institucionais com agências de ensino e formação profissional e apoio à sociedade civil mediante ações de *qualificação e requalificação profissional, privilegiando desempregados e populações excluídas, especialmente grupos críticos como jovens e mulheres.*

Segundo Deluiz (1999), apesar de o PLANFOR apontar para a articulação entre a educação geral e a educação profissional ao propor o desenvolvimento de habilidades básicas (relacionadas à educação geral), habilidades específicas (definidas como atitudes, conhecimentos técnicos e competências demandadas por ocupações do mercado de trabalho) e habilidades da gestão (compreendidas como competências de autogestão, associativas e de empreendimento) nos cursos de qualificação profissional, o que se verifica, na prática, é a desarticulação entre estas habilidades e a ênfase nos aspectos comportamentais e atitudinais

relacionada ao trabalho, em detrimento dos saberes relacionados à educação geral e dos conhecimentos específicos mais aprofundados de uma determinada profissão ou ocupação. Em suma, o PLANFOR desarticulava as demais políticas públicas de trabalho e renda, de educação e de desenvolvimento.

Com o PPA 2004-2007, o Plano Nacional de Qualificação – PNQ, planeja-se adotar uma perspectiva de desenvolvimento de caráter sustentável, centrado em objetivos sociais, voltados para a geração de trabalho, para a distribuição de renda e para a diminuição das disparidades regionais, orientadas para uma estratégia de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e de incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas. O PNQ modificou as regras do antigo PLANFOR, ampliando a qualidade dos cursos de qualificação profissional e aplicando 60 milhões de reais do orçamento de 2004 em cursos de qualificação, com uma carga mínima de 200 horas.

O Art. 2º da Resolução nº 333/2003 do CODEFAT destaca que o PNQ deve contribuir para:

- i. formação integral (intelectual, técnica, cultural e cidadã) dos trabalhadores;
- ii. aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;
- iii. elevação da escolaridade dos trabalhadores, por meio da articulação com as Políticas Públicas de Educação, em particular com a Educação de jovens e adultos;
- iv. inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações;
- v. aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade ou aumento da probabilidade de sobrevivência do empreendimento individual e coletivo;
- vi. elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade e das possibilidades de elevação do salário ou da renda; e
- vii. efetiva contribuição para articulação e consolidação do Sistema Nacional de Formação Profissional, articulado ao Sistema Público de Emprego e ao Sistema Nacional de Educação.

O *Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP*, iniciativa conjunta dos Ministérios da Educação e do Trabalho, foi criado em 24 de novembro de 1997, para ser desenvolvido até 2006, *visando à expansão, modernização, melhoria de qualidade e permanente atualização da Educação Profissional no País*. Seu objetivo é a implantação da reforma da educação profissional, por meio da ampliação de vagas e da diversificação da oferta de cursos, em escolas novas ou não, de acordo com as demandas do mundo do trabalho e com as exigências da moderna tecnologia. As ações do PROEP abrangem tanto a criação e implantação de todas as políticas e instrumentos necessários à efetiva implantação da reforma da educação profissional, como a construção, reforma e ampliação de centros de educação profissional, como a aquisição de equipamentos de laboratórios, material de ensino-aprendizagem, capacitação de docentes e técnico-administrativos.

O PROEP tem como principal financiador o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID⁵⁰. Os demais recursos do PROEP são originários de 3 tipos de dotações orçamentárias: 25% do MEC, 25% do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e 50% de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento. O montante inicial previsto para este programa foi de R\$ 500 milhões. O cenário de financiamento do PROEP relaciona-se diretamente com a apresentação de políticas para os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento a partir de recursos contraídos junto ao Banco Mundial, que funciona como instrumento de controle sobre as políticas dos países dependentes. Este controle ocorre por meio de financiamentos específicos para determinadas áreas. A área educacional aparece como uma das principais.

O *Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP* é conduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e organizado pela Subcomissão de Tecnologia, Emprego e Educação. O PBQP pretende num processo de discussão coletiva, envolver técnicos, trabalhadores, representantes do meio acadêmico, empresários e Governo na discussão dos problemas da educação no Brasil e definir propostas para a formulação de uma política educacional voltada para a idéia de “educação para a competitividade”.

Na verdade, este processo de discussão iniciou-se a partir na preocupação das principais entidades de representação e organização da indústria com o acirramento da competição empresarial tanto no contexto nacional como no internacional, no que se refere especialmente aos ganhos de produtividade e qualidade dos produtos. Mediante essa

⁵⁰ Segundo o BID, para que as políticas de capacitação profissional logrem resultado, o Estado deve articulá-las às políticas de criação de empregos, uma vez que a capacitação profissional deve estar vinculada ao atendimento das novas exigências do mercado de trabalho.

problemática de caráter global, os empresários passaram a exigir a formulação de propostas de qualificação do trabalhador com um perfil comportamental e com requisitos cognitivos correspondentes ao patamar de produção contemporâneo.

O PBQP surgiu no começo dos anos 1990, juntamente com o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria – PACTI, como uma iniciativa educacional do Estado brasileiro às demandas empresariais. Porém somente no período correspondente a 1994-2002, porém, o Estado passou a concretizar um sistema de formulação e gestão de uma política educacional voltada para a formação da força de trabalho. Entre suas ações principais estão a reforma do ensino médio profissionalizante, o financiamento dos programas de qualificação de trabalhadores e a formulação do PLANFOR.

O *Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria - PACTI* compõe-se de uma Comissão Nacional (CN/PACTI), presidida pelo Ministro da Ciência e Tecnologia, de subcomissões e de grupos de trabalho temporários. O PACTI tem por objetivo apoiar, orientar e articular as ações relativas à capacitação tecnológica da indústria, visando a aumentar a competitividade dos bens e serviços produzidos no País.

O *Programa de Educação para a Competitividade – PROEDUC*, vinculado à Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, agência do Ministério da Ciência e Tecnologia, tem como principal finalidade a promoção do desenvolvimento e o aperfeiçoamento do trabalhador visando a sua adequada inserção no mercado de trabalho, pautado pelas exigências decorrentes da globalização da economia e da maior competitividade das empresas brasileiras, cooperativas, associações de classe, especialmente sindicatos e instituições educacionais.

O PROEDUC tem como objetivo principal contribuir para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do trabalhador mediante a educação básica de conteúdos gerais e fortalecer o sistema nacional de educação básica de qualidade. Utiliza recursos do FAT/CODEFAT e uma parcela menor de recursos da própria FINEP.

A FINEP parte do pressuposto de que o novo paradigma tecnológico introduz mudanças substanciais no processo produtivo, que implicam nova dimensão para as questões do trabalho e da educação do trabalhador. A educação se transforma, assim, na condição necessária para a criatividade e a participação dos trabalhadores no processo produtivo, para alcançar a qualidade total. A demanda do setor empresarial volta-se mais para a educação básica, de conteúdos gerais, do que para a educação técnica especializada. Nesse contexto, a

FINEP tem importante papel a desempenhar neste esforço estratégico e político e na aliança a ser feita entre o setor empresarial e o sistema educacional.

O programa tem as seguintes diretrizes de ação:

- i. articulação e integração com múltiplos atores — comunidade científica, os órgãos governamentais, os empresários e os trabalhadores — para equacionar debates sobre modernização produtiva, trabalho e educação;
- ii. sensibilização, alcançada com um trabalho de comunicação e divulgação do programa e de seus efeitos positivos para o desempenho empresarial;
- iii. apoio a projetos e estudos na área da educação do trabalhador, isoladas ou conjuntas com universidades, empresas, prefeituras municipais, etc.

Por intermédio do PROEDUC, são financiados projetos educacionais para a formação e o desenvolvimento dos trabalhadores (mão-de-obra direta) dos seguintes tipos: educação formal (alfabetização, supletivo de 1º e 2º graus); enriquecimento curricular; e educação continuada e informal.

O *Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER*, desenvolvido pelo Governo federal, é um conjunto de linhas de crédito e capacitação gerencial voltado para os trabalhadores informais de pequenos negócios familiares, aos profissionais recém-formados, aos mini e pequenos produtores rurais, aos pescadores artesanais com fins comerciais, aos seringueiros que se dediquem à exploração extrativista da seringueira na Região Amazônica, às pequenas e microempresas, às cooperativas e associações de produção, formadas por micro ou pequenos empreendedores, tanto na área urbana quanto na área rural. O PROGER tem por objetivo ofertar e manter emprego e renda para a população com recursos do FAT, obedecendo às prioridades definidas pelas comissões estaduais e municipais de emprego.

Paralelo aos planos e programas de qualificação para o trabalho do Governo federal, apareceram nos anos 1990, algumas experiências bilaterais. O movimento sindical brasileiro, por meio das Centrais Sindicais, Força Sindical, Central Única dos Trabalhadores - CUT, Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT e Socialdemocracia Sindical - SDS, têm ampliado o debate com relação ao papel da educação em face do novo contexto produtivo, aos vínculos entre formação profissional, trabalho e emprego, e às novas exigências de aumento de escolaridade e de qualificação profissional que recaem sobre os trabalhadores.

Na questão do Estado e seu papel social, o movimento sindical indica a necessidade da democratização do Estado, da manutenção de seus investimentos na área social e de uma valorização do setor público. Também assinala a necessidade de uma reformulação geral nos espaços direta ou indiretamente sob controle do Estado, em especial, uma política de qualificação profissional do trabalhador. A preocupação do movimento sindical com as implicações ideológicas dos vínculos entre educação, trabalho e emprego decorre da noção de empregabilidade que orienta as políticas de formação profissional, condicionando a possibilidade de emprego àqueles que melhor se encontrem adequados às necessidades das empresas e, a um só tempo, que financiem individualmente a própria formação (CUT, 1996).

Para a CUT, o combate ao desemprego deve ocorrer por meio de seus aspectos estruturais, e não por intermédio de propostas que reduzem o ensino profissional ao abastecimento de mão-de-obra para o mercado. A instituição defende a ampliação do atendimento aos desempregados, incluindo um *Programa de Requalificação Profissional* com o gerenciamento por comissões estaduais tripartites de emprego e apoio das escolas técnicas e das universidades públicas para a elaboração de programas conjuntos e o aproveitamento da infra-estrutura física e pedagógica disponível — equipamentos, oficinas, laboratórios e centros tecnológicos, e a criação de um *Programa de Geração de Emprego e Renda*.

A CUT defende o pensamento de que a formação profissional não pode se restringir à mera preparação técnico-instrumental, devendo buscar a integração desta dimensão à transmissão de conhecimentos científicos e tecnológicos, aos conhecimentos gerais sobre a sociedade e a cultura, vinculada a realidades social e de trabalho, devendo por isto estar sob a responsabilidade dos trabalhadores. Assim, a educação orientada para o trabalho é conceituada pela entidade como educação profissional e educação política, de caráter unitário, com base científica, tecnológica e politécnica, sendo o trabalho um princípio educativo.

De acordo com a CGT (1997) a formação integral do indivíduo depende da promoção de políticas educacionais compartilhadas entre a própria entidade e os diferentes segmentos da sociedade, realizada mediante de cursos de formação, qualificação e requalificação profissional. A proposição da CGT por novas experiências na área de educação e formação profissional é associada ao *Programa de Educação para a Competitividade*.

Já a Força Sindical considera que as transformações decorrentes da globalização econômica, em paralelo com as verificadas no mundo do trabalho, elevam as exigências em torno da qualificação profissional e do nível de ensino e, por outro lado, tornam o trabalho inacessível para grande contingente de trabalhadores. A Força Sindical salienta que a formulação de políticas públicas de formação profissional deve incluir a execução de programas emergenciais de formação que atendam as diferentes realidades regionais e setoriais, com seus conteúdos voltados para a cidadania e programas de qualificação e requalificação profissional modulares e flexíveis, que possam contribuir para elevar os patamares de escolaridade e de qualificação profissional dos trabalhadores (Força Sindical, 1993).

Segundo Sochaczewski (2000), uma das mais inovadoras no campo sindical são os centros de intermediação de mão-de-obra: o Centro de Trabalho e Renda – CUT (Santo André-SP), a Força Sindical e o Centro de Solidariedade (São Paulo); a Agência Integrada de Apoio ao Trabalhador - AGIT/CGT – Belo Horizonte – e o Centro de Amparo ao Trabalho CAT/SDS — Rio de Janeiro, cujo objetivo é promover a realocação dos trabalhadores no mercado formal. Esses centros atuam cadastrando o trabalhador desempregado, oferecendo e promovendo programas de capacitação profissional, captando junto às empresas vagas a serem oferecidas aos trabalhadores, além de apoio psicológico, incluindo a orientação vocacional. Esse processo de captação e alocação de vagas envolve uma série de procedimentos que dizem respeito a um diálogo social. Apesar de se desenvolver no plano micro, o volume e a natureza dessa resposta ao problema do desemprego apresentam-se como um desafio na relação entre sindicatos e empresas.

Percebe-se, entretanto, que os movimentos sindicais, em consonância com o discurso dominante, tendem a naturalizar os atuais acontecimentos político-econômicos, apontando para a necessidade de adaptação da educação e dos trabalhadores às novas exigências do mercado. Neste contexto, deixam de analisar os determinantes estruturais do desemprego moderno e deslocam o problema para o âmbito das possíveis deficiências educacionais, gerais e/ou específicas do trabalhador.

A articulação entre as diferentes esferas governamentais ocasionou divergências sobre as competências e responsabilidades das instituições e instâncias de decisão; a compreensão das novas políticas de educação profissional; a distribuição de recursos a partir de uma relação tempo/custo; a oferta de curso de qualificação da educação profissional; a

falta de recursos humanos qualificados e a geração de trabalho e renda. Priorizou-se uma visão economicista, por meio dos modelos da gestão multipartite, incluindo entidades patronais e de trabalhadores, organizações não governamentais e demais instituições da sociedade civil, tendo em vista, prioritariamente, as necessidades do setor produtivo. A privatização do ensino público federal, por meio das fundações de apoio, forçou as instituições escolares a recorrer a tais fundações para desenvolver as ações educacionais necessárias.

O Estado passou progressivamente a ser desobrigado da sua responsabilidade pela execução da educação profissional. Sua função restringe-se a acompanhamento, controle e avaliação do processo de credenciamento das instituições, autorização e reconhecimento dos cursos. Sendo a educação profissional destinada à formação dos trabalhadores, deve ser, portanto, da responsabilidade do próprio trabalhador, dos sindicatos, dos empresários, da iniciativa privada em matéria educacional, do segmento comunitário (associação de moradores, associações religiosas e beneficentes, organizações não governamentais) como sujeitos sociais interessados.

Tais experiências são analisadas criticamente pela sociedade civil, que reivindica a participação na fiscalização dos espaços públicos, ao mesmo tempo em que questiona a gestão das políticas públicas pelo Estado, que transfere suas funções públicas para a sociedade civil brasileira e dilui suas obrigações sociais ao incentivar o princípio da solidariedade, camuflando seus deveres na garantia dos direitos de cidadania, desfazendo-se de suas responsabilidades. O mercado também é questionado ao atuar nos serviços sociais por intermédio da mercantilização de bens e serviços de consumo coletivo, ao privatizar na esfera dos serviços públicos de responsabilidade social e por meio da filantropia empresarial, que viabiliza o princípio da solidariedade no campo empresarial; ou seja, com essa política, aumentou-se significativamente a privatização da educação profissional, além de submeter as instituições públicas aos valores e interesses da sociedade operada pelo mercado.

Carvalho (1999) esclarece que o Estado, como dinâmica relacional, atua na sociedade de forma diferenciada, tratando os sujeitos sociais a partir do seu lugar social: organiza os representantes do capital, articulando os interesses centrais da acumulação do capital dentro das condições e situações que se apresentam, aumentando a força de dominação; regulando as lutas e as reivindicações dos diferentes segmentos da classe dominada; atuando, muitas vezes, para efetivar sua desorganização e divisão.

Verifica-se, com efeito, que a política e os programas e educação/formação profissional vêm sedimentando, como parte de uma revolução cultural no imaginário das classes trabalhadoras — desempregados, subempregados, trabalhadores precários, excedente de mão-de-obra — a idéia de que, mediante as diferentes modalidades de educação profissional, todos se tornarão empregáveis. É ingênuo acreditar que é possível corrigir as distorções do mercado em função da qualificação dos trabalhadores e das trabalhadoras. Não é a escola que define o posto que o trabalhador ocupará na organização empresarial, ao contrário, o processo de escolha do jovem para o ensino geral e/ou educação profissional é influenciado, na maioria das vezes, pela família, pelo lugar que ocupa na produção, levando o aluno para um determinado tipo de escola. Portanto, não é possível resolver a crise de emprego dentro da escola, uma vez que, além das decisões familiares, as políticas econômicas e as necessidades de emprego influenciam fortemente na inserção no mercado de trabalho.

Para Frigotto (1998), no plano ideológico, a responsabilidade social é desviada para o plano individual, uma vez que não existem políticas de emprego e renda dentro dos programas e projeto de desenvolvimento social. Os indivíduos ficam com a responsabilidade de buscar requalificação e reconversão profissional, adquirir competências ou habilidades no campo cognitivo, técnico, da gestão e atitudes para se tornarem competitivos e empregáveis, ou mesmo conseguirem uma ocupação no mercado informal ou na economia. Gentili (1998) corrobora tal afirmação e acrescenta que a escola transfere seu papel integrador, passando a assumir como tarefa a preparação para a empregabilidade.

Nos cursos de qualificação e requalificação profissional, é transmitida à idéia de que todos se tornarão empregáveis, porém, tal discurso de empregabilidade vai contra os interesses capitalistas de geração de empregos em condições suficientes para atender a todos. Ao mesmo tempo, as transformações tecnológicas apontam para uma especialização em certos setores, fazendo com que o trabalhador seja treinado no próprio posto de trabalho, ou seja, o mérito do trabalho não está no direito social ao emprego, mas em ter conseguido se colocar em um mercado competitivo. Neste contexto, a escola sai da esfera do direito social e passa a ser responsável pelo processo de seleção, sendo utilizada pelo mercado segundo o interesse e a capacidade individual. Diferentemente da perspectiva da Teoria do Capital Humano, que prometia integrar a todos, prometia mobilidade e ascensão social e desenvolvimento aos países pobres, atualmente, a política de educação profissional acena com a possibilidade de integração apenas daqueles que adquirirem habilidades básicas que

originam competências reconhecidas pelo mercado. Além disso, a educação profissional vinculada ao projeto de desenvolvimento econômico e social assumido pelo Estado, no quadro atual da concorrência capitalista dos processos produtivos, é voltada a considerar a dimensão da tecnologia, repercutindo no processo de trabalho, bem como a produtividade dos trabalhadores.

Essa dimensão contraditória do Estado capitalista leva a uma compreensão melhor da ação estatal, organizadora e mantenedora das relações de dominação; permite distinguir Estado e Sociedade civil; enseja visualizar o Estado como o resultado de um equilíbrio dinâmico, mutável, entre as classes sociais; propicia bases analíticas para o entendimento e avaliação das políticas educacionais.

Dentro deste quadro, conclui-se que a preocupação com a educação surge como reflexo do impacto suscitado pelas questões do capital humano, o qual originou medidas de generalização de políticas públicas que alteraram continuamente o sistema educativo brasileiro. As atuais reformas educacionais traduzem duas dimensões básicas por parte das autoridades públicas: a primeira, que as mudanças econômicas e tecnológicas ocorrentes nestas duas últimas décadas exigem novos e mais elevados níveis de capital humano; a segunda, que o governo tem capacidade para alterar o sistema de educação básica e de educação profissional, de maneira a melhorar os resultados econômicos do País. Neste contexto, o Brasil passa a contar com um modelo de educação profissional ancorado em bases organizacional e financeira distintas, que tendem a operar com características diferenciadas e sem articulação. Com as recentes transformações na economia nacional, podem ser percebidos sinais de inadequação desse modelo. Agudas críticas perpassam todo o sistema, desde o tipo de financiamento, o modelo da gestão, a proposta pedagógica, alimentando um debate sobre a gestão tripartite dos fundos públicos no País, tornando-se cada vez mais necessária uma reavaliação dos resultados, especificamente quanto à eficácia, eficiência e efetividade.

Tais críticas ao sistema educacional decorrem da falta de uma avaliação de impacto que acabe com a degradação da qualidade das escolas públicas, sobretudo após a política de universalização da educação que, se por um lado incentivou a oferta de educação para todos, por outro lado não foi capaz de atender à demanda individual e social, marginalizando grande parte da população que procurou ter acesso aos benefícios educacionais, ou seja, o direito à igualdade de acesso não tem correspondido à realidade

brasileira. Neste contexto, a escola passou a reproduzir os interesses das classes dominantes por meio da homogeneização social e cultural das populações menos favorecidas como uma forma de atender a industrialização das sociedades e das economias, com o discurso de que todos têm de adquirir os mesmos saberes a fim de melhorar a inserção social e a participação no processo produtivo. Tal fato pode ser constatado pela ideologia desenvolvimentista, que procurou associar à educação escolar a obtenção de especializações e diplomas, o que, em muitos casos, segundo Azevedo (1998), provou a sua inutilidade perante as situações de desemprego dos que possuem diplomas e por outro lado também demonstrou que os saberes escolares tanto podem ser positivos como irrelevantes para o desenvolvimento social, cultural e econômico para o trabalhador.

Em suma, a relação entre a educação e trabalho apresenta-se com elevado grau de complexidade, inerente ao próprio modelo socioeconômico da atualidade, onde prevalecem as decisões políticas e administrativas conduzidas pelo Estado. Esta crise da relação entre a educação e o trabalho, que já se arrasta por muitos anos, demonstra que o caminho escolhido não produziu os resultados desejados, requerendo uma escola organizada de forma diferente da proposta pela reforma educacional pautada, pelos discursos econômicos e produtivistas, que deu ao sistema de ensino o papel de preparar os futuros trabalhadores para maior mobilidade e rotatividade profissional e para superar as angústias do desemprego mediante o desenvolvimento de competências que favorecessem a inovação técnica, a flexibilidade laboral e a mundialização do capital.

A escola que se deseja para a sociedade não pode ser vista apenas como um instrumento de desenvolvimento econômico e sim como valorizador dos recursos e da identidade da comunidade em que está inserida, tanto no que diz respeito à inovação da matriz curricular, como na aproximação dos conteúdos à realidade local. Para isto, a educação necessita voltar suas ações para fornecer aos atores envolvidos os conhecimentos e instrumentos que lhes permitam fazer uma avaliação correta e crítica das reais necessidades da comunidade; manter um diálogo permanente com as famílias, os sindicatos e as empresas, para que possa efetivamente organizar métodos de trabalho e gestão direcionados a apoiar a participação dos trabalhadores mediante práticas de administração flexíveis direcionadas para a organização do trabalho coletivo, envolvimento dos trabalhadores menos qualificados e implementação de políticas públicas que promovam o investimento efetivo em cultura e educação para o trabalhador.

3. Educação/Formação Profissional em Portugal

3.1. Retomada Histórica

As primeiras referências a atividades educativas em Portugal são do ano de 1143, associadas à ação da Igreja Católica, orientando-se de forma idêntica à da generalidade dos países europeus. A primeira iniciativa de criação da Universidade, um marco importante no desenvolvimento da educação, foi registrada no século XIII, sendo a sua instalação definitiva em Coimbra em 1308 .

A estruturação mais sistemática da educação viria a verificar-se, apenas no século XVIII, com a intervenção do Marquês de Pombal, tendo visado à criação de uma rede de escolas primárias públicas cobrindo as localidades mais importantes do País. As primeiras experiências de ensino profissionalizantes em Portugal também são deste século, durante o reinado de D. José I, por volta de 1770, quando foram criadas instituições, especialmente no campo econômico e educativo, no sentido de adaptar Portugal às grandes transformações que se tinham operado em decorrência da guerra com a Espanha e a França, pelo esmagamento da oposição interna – expulsão dos Jesuítas, reforma da Inquisição e criação de grandes companhias monopolistas. Fundam-se a Real Junta do Comércio, o Erário Régio, a Real Mesa Censória; reforma-se o ensino superior, cria-se o ensino secundário – Colégio dos Nobres, Aula do Comércio – e o primário com os mestres régios (Almeida, 1950; Cardim, 1999; Nobre, 1936; Salgado Junior, 1993).

No século XIX, marcado pela emergência do liberalismo, generalizou-se no País a convicção da importância da universalidade do ensino primário, da responsabilidade do Estado na educação pública, tendo sido desenvolvidas, por meio de várias reformas, a estruturação e organização dos diversos níveis de ensino. A proposta de criação do ensino secundário em Portugal surgiu em 1820 após a Revolução daquele ano, numa proposta de Luis Mousinho de Albuquerque para a criação dos liceus como via de acesso à Universidade, e de escolas secundárias, como preparação para o trabalho.

Após a Revolução de 1836, quando reinava a Senhora Dona Maria II, surge uma tentativa consubstanciada no Decreto de 17 de novembro, do ministro Manuel da Silva Passos, que criava o Ensino Liceal em Portugal, em cada uma das capitais de província. Na tentativa de modernização do ensino, o Decreto enfatizava o estudo das ciências e o ensino de duas línguas vivas — o Francês e o Inglês — e, em Lisboa, Coimbra e Porto, também o Alemão, sem descurar as aplicações que tais noções podiam ter no campo industrial (Artes e Ofícios) e no terreno comercial. Tal iniciativa, porém, definhou por falta de professores e pelo desinteresse das famílias em enviar os filhos para os liceus. Somente, a partir de 1864, estes começaram a funcionar. O ensino foi dividido em geral — comum às artes e ofícios e produções industriais — e especiais — para diferentes artes e ofícios. Ambas as modalidades deveriam possuir uma componente teórica e outra prática, sendo a última formação realizada ou em oficinas do Estado ou em fábricas e oficinas particulares que ilustravam a evolução das técnicas e onde as máquinas estavam disponíveis para serem utilizadas pelo público, constituindo uma escola viva.

Na prática, entretanto, a instabilidade política verificada no período imediatamente a seguir não permitiu a generalização e a sobrevivência de um ensino técnico industrial continuou praticamente nula, situação que somente foi alterada no final do século XIX, com a crescente necessidade de formação especializada do operariado como uma forma de diminuir a distância existente entre a indústria nacional e a estrangeira.

Neste contexto, a primeira escola industrial somente foi criada em 1852, no Porto, pela ação da Associação Industrial Portuense, embora dois anos depois tenha sido assumida pelo Estado como Escola Industrial do Porto. O ensino industrial e comercial foi-se alargando sendo objeto de sucessivas reformas. Nomeadamente em 1864, com a legislação de Emilio Júlio Navarro, o ensino industrial passa a ser organizado em elementar, preparatório e especial. O ensino elementar era destinado a ministrar noções e conteúdos comuns a artes e ofícios ou especiais às indústrias. O ensino preparatório destinava-se a instrução preliminar aos que se preparavam para seguir os cursos especiais. O ensino especial tinha como objetivo habilitar técnicos para determinadas especialidades, seja na indústria ou nos serviços do Estado. Todos estes tipos de ensino deveriam ter uma componente prática, acompanhada de trabalhos manuais a serem realizados em oficinas anexas às escolas (Serralheiro et al., 1995).

Apesar de tais intenções, porém, foram mínimas as realizações de fato concretizadas. Com o agravamento da situação econômica e política que atingiu o País no

final do século, foram significantes as reduções das despesas com educação e, conseqüentemente, com a formação profissional. As escolas passam a ser racionalizadas e adaptadas às necessidades imediatas da indústria e do comércio, numa tentativa de estimular o desenvolvimento da ciência e do progresso industrial.

No início do século XX, a rivalidade crescente entre os países europeus criou uma situação explosiva que culminou na primeira Guerra Mundial. Portugal entrou no novo século com assinaláveis desvantagens educativas. Havia, no entanto, uma necessidade urgente em aproveitar os recursos nacionais e aumentar a produtividade dos trabalhadores, sendo realizado um esforço sensível por parte do Estado para implantar políticas educacionais voltadas para o ensino técnico de maneira a dotar de conhecimentos teóricos os operários e aprendizes formando uma mão-de-obra qualificada, capaz de corresponder ao desenvolvimento tecnológico verificado em outros países.

Cardim (1999) ressalta que, durante o período da monarquia até o final da Primeira República, o ensino técnico profissionalizante foi marcado por medidas legislativas voltadas para o desenvolvimento industrial do País, particularmente no que se refere a aumentar a competitividade no plano internacional. Em 1910, houve um esforço legislativo no sentido de diversificar a oferta de ensino (o ensino infantil, o primário superior, o ensino normal, as universidades de Lisboa e Porto) e remodelado o ensino técnico de nível superior. O ensino técnico secundário foi igualmente reformado, não atingindo um limiar de frequências que significasse um impacto real na economia do País. No plano da própria estrutura administrativa, em 1913, foi criado o Ministério da Instrução, em substituição da Direção-Geral da Instrução Pública. Esta proposta, já antiga, apenas encontrara concretização efêmera em dois governos liberais (1870 e 1890-1892).

Os acompanhamentos legais, no entanto, nunca foram capazes de atribuir dotações orçamentárias para a sua completa realização. Segundo Cardim (1999), as alterações de regimes e sucessivas reformas, arrastam-se, sem solução equivalente às encontradas em outros países europeus. Os recursos financeiros destinados à educação sempre privilegiaram o ensino médio e o superior, ou seja, o ensino destinado às classes burguesas, em detrimento do ensino profissional destinado às classes trabalhadoras.

Em 1930, com no momento que antecede o estabelecimento da ditadura do Estado Novo, os Decretos 18.420/1930 e 20.328/31 reorganizaram a estrutura escolar do ensino profissional com a criação de escolas industriais e escolas comerciais, passando a ser

obrigatório à conclusão do 2º. grau da instrução primária e dos professores passou-se a exigir uma formação pedagógica. O ensino secundário liceal foi remodelado; o secundário técnico teve uma primeira reforma em 1930/1931, e uma segunda, em 1948, em que se visou ao alargamento da alternativa escolar profissionalizante, ainda que discriminatória, porque não proporcionava correspondência horizontal ao ensino liceal, nem acesso direto a outros níveis de ensino. Nos níveis primário e secundário, a rede escolar portuguesa foi paulatinamente alargada, tendo aumentado a cobertura do País e a respectiva população escolar.

Na época, a sociedade portuguesa estava marcada por uma diferenciação social, precoce e discriminatória, que implicava profundas diferenças no acesso às profissões mais qualificadas e prestigiadas. O ensino técnico possuía uma imagem de discriminação que condicionou a sua evolução, bem como os objetivos das reformas posteriores, que consideraram como eixo central a questão do acesso ao ensino superior, entendida como uma condição essencial de igualdade de oportunidades.

Da reforma de 1948 até a queda do Estado Novo, as estratégias das políticas educacionais alargaram a rede do ensino técnico a fim de atender parte da população em idade escolar e as demandas regionais, desvalorizando-a, ao direcioná-la a conter a oferta do ensino nos liceus. O ensino liceal passou a ser dividido em três níveis: o 1º. Ciclo (com duração de dois anos), a que se seguia o Curso Geral dos Liceus (com duração de três anos) e o Curso Complementar dos Liceus (com duração de dois anos). Esses cursos davam acesso aos cursos superiores, sendo freqüentado por alunos predominantemente oriundos das classes de maiores rendimentos.

O ensino técnico dava acesso aos institutos comerciais e institutos industriais, sendo freqüentado sobretudo pelos filhos das camadas de menores rendimentos da população. Este ensino possuía cursos nas áreas dos serviços, formação feminina, indústria e artes. Percebe-se que as medidas governamentais tornaram atrativo o ensino técnico do ponto de vista das saídas profissionais, aproximando-o dos jovens oriundos das classes populares. Com a reestruturação do ensino em dois graus, o 1º. grau passou a ser responsável pelo ciclo preparatório elementar de educação e pré-aprendizagem geral, ministrado em escolas técnicas elementares, com duração de dois anos e com características de orientação profissional. O 2º. grau passou a compreender os cursos industriais e comerciais, complementares de aprendizagem, podendo ser ministrados nas escolas ou em empresas; os cursos indústrias e comerciais de aperfeiçoamento profissional; os cursos industriais de mestranças, destinados

aos trabalhadores interessados em atingir cargos de chefia; as sessões preparatórias para os institutos médios e as escolas de Belas Artes; e cursos destinados aos alunos que desejavam prosseguir o ciclo preparatório (Serralheiro et al., 1995).

O ensino secundário, ensino liceal e ensino técnico profissional registraram, nos anos 1950, um total de 87.129 alunos. O ensino liceal público contava com 1.158 professores, e 21.966 alunos. O ensino técnico público 1.539 professores e 31.159 alunos. Apesar deste acentuado crescimento, porém, o número de alunos concludentes dos cursos técnicos profissionalizantes sempre foi inferior as dos diplomados pelo ensino liceal (Grácio, 1998).

No pós-segunda Guerra Mundial, foi-se tornando visível o fato de que o sistema educativo não tinha passado por uma mudança qualitativa essencial, antes se mostrando inadequado às novas necessidades, evidenciadas com clareza na Europa, incluindo Portugal.

Em 1964, a duração da escolaridade obrigatória passou, formalmente, de 4 para 6 anos, sem, no entanto, serem asseguradas as condições para a expansão da rede escolar, pelo que a escolaridade não se tornou extensiva ao conjunto da população em idade escolar. Em janeiro de 1967, o Decreto-Lei nº.47.480 criou o Ciclo Preparatório do Ensino Secundário, constituído por dois anos (5^a. e 6^a. classe), passando a ser comum aos liceus e às escolas técnicas. Foram extintos os exames de admissão (aos liceus e escolas técnicas), permitindo-se deste modo a expansão de todo o ensino secundário. As duas modalidades de ensino passaram a ter uma estrutura idêntica, mantendo-se todavia como duas vias diferenciadas. Nos liceus, poucas alterações ocorreram, mas nas escolas técnicas os cursos gerais são reduzidos para 3 anos, e são criados cursos complementares técnicos de 2 anos, à semelhança dos cursos complementares dos liceus.

No final da década de 1960, inicia-se uma fase de transformações no ensino em Portugal, que conduziu a sua rápida expansão e massificação. O ensino liceal foi a modalidade que mais se expandiu à custa da proliferação de colégios privados. A carência de professores para o ensino secundário modificou as condições acesso à efetivação (Decreto-Lei 48.868). Terminava, assim, a discriminação entre os sexos, tendo sido extintos o exame de admissão e o pagamento de propinas; os estagiários passam a ser equiparados, para efeitos remuneratórios, aos professores eventuais. Estas medidas permitiram a entrada de professores com experiência profissional, provenientes de classes baixas ou afastadas do ensino por motivos políticos.

Verifica-se que durante a década de 1960, com base nas teorias do capital humano, as políticas de desenvolvimento econômico obrigavam a adoção de estratégias para “disciplinar” a procura e controlar o desenvolvimento da escolarização. O ensino secundário garantia a uma minoria que seguia os estudos pós-primários e pós-obrigatórios em duas vias diferentes para a socialização e formação das crianças e dos jovens: o *ensino liceal*, que funcionava como paradigma do ensino secundário e permitia uma formação generalista (curso geral), visando ao acesso à formação profissional nas escolas de ensino médio e a uma formação progressivamente mais especializada (curso complementar) que preparava para o acesso ao prosseguimento de estudos superiores e para a formação de uma elite dirigente; e o *ensino técnico*, que ajustava ao exercício de uma atividade profissional especializada na área do comércio ou indústria, distinta em função do nível elementar ou médio da formação recebida.

O novo momento de reforma do ensino, já no início dos anos 1970, decorreu da situação insustentável causada pela quase imobilidade do sistema e conseqüente desajustamento relativamente às necessidades postas pelo desenvolvimento econômico e social (Cardim, 1999). A reforma, de escopo global, promovida já próximo das mudanças políticas de 1974, abrangeu a educação pré-escolar, a escolaridade obrigatória, o ensino secundário, e diversificou e expandiu o ensino superior.

Com a Revolução Portuguesa de 25 de abril de 1974, a democratização do País abriu perspectivas políticas e sociais, porém retirou alguma oportunidade a esta reforma. De 1974 a 1976, Portugal viveu um período conturbado e instável, marcado por uma intensa luta política, pouco propício a ações de fundo e caracterizado por intervenções reformadoras e contingentes, corretivas de situações críticas emergentes. A intenção de democratizar o ensino, contrariando as reformas de fundo antes iniciadas, não favoreceram a rápida alteração do sistema.

A generalização da experiência de integração do ensino secundário, no entanto, viria a concretizar-se em 1975-1976. O ensino secundário foi unificado — o liceal e o ensino técnico — sendo organizado com um perfil curricular predominantemente liceal, do que resultou a extinção progressiva do antigo ensino técnico. Na prática prosseguiu-se na “lecialização” das escolas técnicas, timidamente iniciada em 1967. Consoante Cardim (1999), a extinção do ensino técnico evidenciou uma carência educativa tradicional na sociedade portuguesa: o mau desempenho do secundário profissionalizante, que não formava um

número expressivo de quadros médios com uma preparação profissional adequada às necessidades da economia. Estas carências motivaram uma intervenção orientada para a criação do ensino superior de curta duração (1977), mais tarde transformado em ensino superior politécnico (1979), constituindo um processo de diversificação do ensino superior para formação de técnicos médios em setores tecnologicamente mais avançados. Para Grácio (1998), na realidade, foram de medidas seletivas impostas aos jovens ao fim da sua trajetória escolar de nível secundário, tendo em vista o crescente desemprego e a falta de uma estrutura de formação contínua que qualificasse o trabalhador para a inserção na vida ativa.

Em 1979, foi reformada a estrutura de formação profissional e criado o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), sob a tutela do Ministério do Trabalho. Regulamentado posteriormente em 1982, procedeu-se então à extinção do FDMO. Nas atribuições desta nova organização, incluiu-se a necessidade de reativação da ação formativa, nomeadamente pela integração das componentes do emprego e da formação e de uma ação mais descentralizada.

Uma primeira iniciativa de restabelecimento do ensino profissionalizante foi realizada, em 1980, com a criação do 12.º ano do ensino secundário, oferecendo 31 cursos de formação pré-profissional. Em 1983, verificou-se nova estratégia de diversificação das modalidades de ensino e houve uma tentativa de relançamento do ensino técnico-profissional (Despacho Normativo n.º.194-A/83, de 21/10), assim como diversos cursos experimentais. No ensino secundário, passam a existir 4 tipos de cursos: cursos gerais (via de ensino); cursos técnico-profissionais (10º, 11º e 12ª ano); cursos profissionais (10º. ano, seguido de um estágio); cursos complementares liceal e técnicos, em regime noturno (10º. e 11º. ano). Foi mais uma tentativa de reconstrução do ensino técnico e do desenvolvimento profissional inicial e contínuo para inserção no mercado de trabalho.

Para Azevedo (1991), o ensino técnico-profissional foi lançado seguindo as recomendações de organizações internacionais como a OCDE, a UNESCO e Banco Mundial, sendo pressionado por fatores internos, tais como, o desemprego juvenil; o grande afluxo de jovens sem qualificação profissional ao mundo do trabalho; a falta de uma formação vocacional e de uma orientação escolar e profissional; a falta de vagas do ensino superior para absorver um grande contingente de jovens; a pressão das famílias e dos empregadores. Com um tipo especializado de formação, o ensino técnico-profissional caracterizava-se como um conjunto de formações orientadas para a preparação para o trabalho e para o exercício de uma

ocupação profissional, sendo organizado predominantemente sob o paradigma da descontinuidade de estudos, identificando-se com o ambiente profissional e com as necessidades do sistema produtivo.

Destinado inicialmente a ministrar cursos técnicos de iniciação profissional aos jovens com o 11º. ano de escolaridade e posteriormente aos alunos que tivessem concluído o 9º. ano de escolaridade, o ensino técnico-profissional constituía-se de duas ofertas formativas:

- i. os cursos profissionais com duração de um ano letivo, seguido por seis meses de estágio em empresas. Esta formação não oferecia equivalência escolar, conferia uma preparação para a vida ativa e uma qualificação profissional de nível II, não certificada; e
- ii. e os cursos técnico-profissionais organizados com uma componente técnica e tecnológica que atribuía diploma de estudos secundários e conferia qualificação profissional de nível III, não certificada.

A existência de duas vias de formação profissional com duração, currículos, diplomas e trajetórias diversificados contribuiu para que surgisse uma hierarquia entre elas, condenando-as ao fracasso. Existia grande procura pelos cursos técnico-profissionais, pelo fato de utilizarem os recursos disponíveis do antigo ensino técnico, como também por proporcionarem qualificação profissional e acesso aos cursos superiores, ao contrário dos cursos profissionais, que se aproximavam mais da modalidade especial da educação escolar. Como consequência, alargou-se a oferta dos cursos técnico-profissionais e houve uma retração do crescimento dos cursos profissionais.

Na seqüência das experiências desenvolvidas depois de 1980 pelo conjunto de empresas pelos Ministérios da Educação e do Trabalho foi criada, em 1984, a Formação Profissional em Regime de Alternância ou Sistema de Aprendizagem. A gestão deste sistema foi cometida ao IEF, para que a execução fosse realizada pela rede de centros de formação e emprego deste Instituto. Criado inicialmente com objetivos muito ambiciosos, a sua implementação veio a revelar dificuldades decorrentes da complexidade organizativa do sistema. Somente após 1986, se verificou um crescimento sensível. Tal como concebido em Portugal, o sistema de aprendizagem inclui uma tripla componente de formação — escolar, profissional e em empresa — visando, para além da qualificação profissional, a uma certificação escolar.

Azevedo (1991) ressalta que tais medidas constituíram vetores estruturantes da política educativa portuguesa nos anos 1980, numa tentativa de responder aos imperativos de natureza política, visando a preparar o País para a adesão à Comunidade Européia; de natureza econômica, ao apostar na qualificação de mão-de-obra que sustentasse a modernização das empresas; e de natureza social, numa tentativa de diminuir a crescente taxa de desemprego juvenil.

Atualmente, os antigos cursos gerais técnicos, os cursos complementares liceal e técnicos e os cursos técnico-profissionais (pós-laboral) encontram-se em extinção. Com as mudanças decorrentes do mundo globalizado, tendência generalizada nos sistemas de ensino, a Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei n° 46/86, de 14 de outubro, redefiniu as orientações da política educativa e criou uma via de ensino secundário destinado predominantemente à inserção dos jovens na vida ativa.

Em 1986, data marcante na evolução dos sistemas educativo e formativo, foi aprovada a nova Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei 46/86), decorrente do reequilíbrio financeiro do País e da adesão de Portugal à Comunidade Européia. Para Cardim (1999), o novo enquadramento jurídico precisou o sistema educativo, seus contornos orgânicos, objetivos e princípios de funcionamento. A escolaridade obrigatória foi estabelecida em nove anos e a formação profissional – que até então era vista numa perspectiva de autonomia institucional em face do sistema ao sistema de ensino formal, e conseqüentemente, em face do Ministério da Educação – passou a ser considerada como uma modalidade especial de ensino para os jovens. Inicia-se, um outro ciclo de formação profissional, com destaque para a educação técnica, tecnológica e artística, criando condições para maior estabilidade do sistema e da sua gestão, orientando-se a ação posterior essencialmente para o respectivo aperfeiçoamento qualitativo.

Para a concretização das novas ações de educação e formação, como também, para identificar as necessidades regionais e locais, em termos da qualificação e formação de recursos humanos, além da estrutura de emprego e de mercado de trabalho, o Governo português tomou várias medidas, entre elas: a assinatura de um *Acordo de Concertação Estratégica* com diferentes parceiros sociais; a criação do *Comitê Econômico e Social*, com a participação de atores sociais na realidade econômica e social e cujo campo de ação se reporta às políticas econômicas e sociais; a criação do *Conselho Nacional de Educação*, órgão consultivo, de composição diversificada que emite pareceres e toma iniciativas sobre questões

educativas; a *Comissão Mista*, por despacho conjunto das Secretarias de Estado da Reforma Educativa e do Emprego e Formação Profissional, em novembro de 1987, destinada a promover maior contato entre os diferentes atores regionais, entre outras, as comissões de coordenação regional, autarquias, centrais sindicais, associações; e o *Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional* (GETAP⁵¹), criado em outubro de 1988, com a função de organizar, coordenar e avaliar as políticas de ensino/formação tecnológico, artístico e profissional. Conjugado a este órgão, existem o Conselho Consultivo para a Educação Tecnológica, Artística e Profissional e a Comissão Nacional da Aprendizagem, responsáveis pelo desenvolvimento do sistema de aprendizagem.

Portugal, hoje, dispõe de um conjunto de estruturas para desenvolver os programas de formação – escolas profissionais, sistema de aprendizagem, programas setoriais etc. O Estado, no seu papel de regulação da formação profissional inserida no sistema educativo e da formação profissional inserida no mercado de emprego, continua implementando políticas e iniciativas regulamentares dirigidas à consolidação das entidades formadoras e da formação, nomeadamente no que concerne ao exercício de atividades de formação (acreditação)⁵², disciplinando a formalização dos seus resultados por meio da certificação⁵³ e acelerando o processo de reconhecimento, validação e certificação de competências, incluindo as adquiridas pela via da experiência e as competências não formais.

Considerando que as políticas de educação/formação devem ser utilizadas como um meio de apoio à qualificação e autonomia dos cidadãos e ao desenvolvimento da economia, deve pautar-se por uma visão global adequada às necessidades da população em

⁵¹ O GETAP foi, em 1989, responsável pelo lançamento das escolas profissionais, destinadas à execução de ensino secundário técnico. Em 1992, no âmbito do Ministério da Educação, iniciou-se a transição dos cursos técnico-profissionais para cursos tecnológicos, e generalizou-se a sua implementação nos anos que se seguiram.

⁵² Cabe ao Instituto para a Inovação na Formação (INOFOR), criado em 1997, promover a inovação e a qualidade na formação profissional, como também a responsabilidade da acreditação das entidades formadoras. O Sistema de acreditação de entidades formadoras visa a contribuir para a estruturação do sistema de formação profissional, e elevação da qualidade e utilidade da ação formativa. A creditação é obrigatória para as entidades que se pretendem beneficiar de fundos públicos para financiamento da sua atividade formativa, sendo também um processo aberto a entidades que reconheçam na acreditação um fator de diferenciação, susceptível de proporcionar vantagens competitivas no mercado. O processo de acreditação adota uma metodologia que, partindo da identificação da vocação da entidade, caracteriza o seu perfil de competências (capacidade formativa), tendo em conta a relação o contexto, os objetivos e os recursos, com base em análise e avaliação pré-definidos. No processo é priorizada a validação das competências técnico-pedagógicas implicadas no processo formativo, que podem se constituir em objeto das intervenções (Cardim 1999).

⁵³ No sistema educativo (ME) e no sistema de aprendizagem (MTS), a conclusão com aproveitamento de cursos de formação profissional confere o direito à atribuição de certificação escolar e profissional. A certificação profissional visa melhorar a visibilidade e credibilidade da aquisição de competências, realizada através da formação profissional e da própria experiência, promovendo-as como fator decisivo no mercado de trabalho. Existem dois tipos de certificação: o *Certificação de Formação*, da responsabilidade da entidade formadora; e o *Certificado de Aptidão Profissional - CAP*, da responsabilidade de uma entidade certificadora. A certificação das competências consiste, assim, na comprovação das qualificações adquiridas através da formação, em situações informais de aprendizagem, ou através de título adquirido noutro Estado-Membro da EU ou em países com que Portugal tenha acordos de reciprocidade (Cardim 1999).

risco de exclusão social. Nesse sentido, cabe ao Estado português articular mecanismos distintos de forma a garantir um espaço escolar que seja *locus* de socialização de experiências e conhecimentos, como também orientar o desenvolvimento de uma ação educativa/formativa expressiva, com impacto real nos cidadãos.

3.2. Políticas de Educação/Formação Profissional

3.2.1. A Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86)

A Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei n.º 46/86, de 4 de outubro, alterada pela Lei n.º 115/97, de 19 de setembro, estabelece o quadro geral do sistema educativo de Portugal, que compreende a educação pré-escolar, a educação escolar e a educação extra-escolar (Figura 4).

A *educação pré-escolar*, no seu aspecto formativo, é complementar e ou supletiva da ação educativa da família, com a qual estabelece estreita cooperação, destinando-se às crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico. A frequência da educação pré-escolar é facultativa, sendo dispensada nos jardins de infância.

A *educação escolar*, por sua vez, compreende o ensino básico, ensino secundário e ensino superior. A LBSE referencia ainda um conjunto de modalidades especiais de ensino, destacando-se, entre elas, o ensino recorrente, a formação profissional realizada nas escolas profissionais, a educação especial, o ensino à distância e o ensino de Português no estrangeiro. A formação profissional inscreve-se no sistema educativo quando é promovida pelo Ministério da Educação (ME), e no mercado de emprego quando é realizada (ou tutelada) pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade (MTS), por outros ministérios setoriais e por outras entidades.

O ensino básico é obrigatório, unificado e gratuito e tem a duração de nove anos, compreendendo três ciclos sequenciais organizados da seguinte forma:

- i. 1.º ciclo, com duração de quatro anos, com ensino de caráter geral, globalizante, em regime de professor único (podendo este ser coadjuvado por outros professores de apoio ou de áreas específicas), onde são trabalhados o desenvolvimento da

- linguagem oral e o progressivo domínio da leitura e da escrita, das noções essenciais da aritmética e do cálculo, do meio físico e social, das expressões plásticas, dramáticas, musicais e motoras;
- ii. 2.º ciclo, com duração dois anos, no qual o ensino se organiza por áreas interdisciplinares de formação básica e desenvolve-se predominantemente em regime de professor por área; A formação humanística, artística, física e desportiva, científica e tecnológica e a educação moral e cívica, visa a habilitar os alunos a assimilar e interpretar crítica e criativamente a informação, de modo a possibilitar a aquisição de métodos e instrumentos de trabalho e de conhecimento que permitam o prosseguimento da sua formação; e
 - iii. 3.º ciclo, de três anos, organiza-se segundo um plano curricular unificado, integrando áreas vocacionais diversificadas, e desenvolve-se em regime de um professor por disciplina ou grupo de disciplinas. Para o 3.º ciclo, a aquisição sistemática e diferenciada da cultura moderna, nas suas dimensões humanística, literária, artística, física e desportiva, científica e tecnológica, indispensável ao ingresso na vida ativa e ao prosseguimento de estudos, bem como a orientação escolar e profissional que faculte a opção de formação subsequente ou de inserção na vida ativa.

A obrigatoriedade de frequência do ensino básico inicia-se com a idade de 6 anos e termina aos 15 anos de idade. Os alunos que concluem a escolaridade obrigatória e querem prosseguir a sua atividade formativa são confrontados com a oferta do ensino secundário (geral e profissional), podendo ainda optar por outras modalidades formativas fora do sistema educativo. Como oferta alternativa, os alunos podem ainda optar por cursos de educação-formação, destinados a jovens que possuam o diploma do 9º ano de escolaridade, sem qualquer qualificação profissional, e que não pretendam prosseguir estudos no ensino secundário, bem como aos jovens que, tendo frequentado o 9º ano, não o tenham concluído. Estes cursos, com a duração de um ano, permitem a obtenção de uma qualificação profissional (nível II) e, para os alunos que não concluíram anteriormente o 9º ano, conferem o diploma do 3º ciclo do ensino básico (Cardim, 1999).

O ensino secundário, segundo o Decreto-Lei nº. 74 de 24 de março de 2004⁵⁴, visa a proporcionar formação e aprendizagens diversificadas. Opcionais para todos os que completam com aproveitamento o ensino básico, os cursos do ensino secundário são orientados para a vida ativa ou para o prosseguimento de estudos, tendo a duração de três anos (10º, 11º e 12º anos de escolaridade), contendo todas eles componentes de formação de sentido técnico, tecnológico e profissionalizante e de Língua e Cultura Portuguesa⁵⁵. O ensino secundário compreende:

- i. cursos científico-humanísticos, vocacionados para o prosseguimento de estudos de nível superior;
- ii. cursos tecnológicos, orientados na dupla perspectiva da inserção no mercado de trabalho e do prosseguimento de estudos, especialmente por meio da frequência de cursos pós-secundários de especialização tecnológica e de cursos do ensino superior;
- iii. cursos artísticos especializados, vocacionados, consoante a área artística, para o prosseguimento de estudos ou orientados na dupla perspectiva da inserção no mundo do trabalho e do prosseguimento de estudos; e
- iv. cursos profissionais, vocacionados para a qualificação inicial dos alunos, privilegiando a sua inserção no mundo do trabalho e permitindo o prosseguimento de estudos.

O Decreto-Lei nº. 74/2004 destaca também o ensino secundário recorrente que visa a dar cumprimento aos objetivos enunciados anteriormente, proporcionando a segunda oportunidade de formação que permita conciliar a frequência de estudos com uma atividade profissional, compreendendo:

- i. cursos científico-humanísticos;
- ii. cursos tecnológicos; e
- iii. cursos artísticos especializados.

⁵⁴ PORTUGAL. Ministério da Educação (2004a).

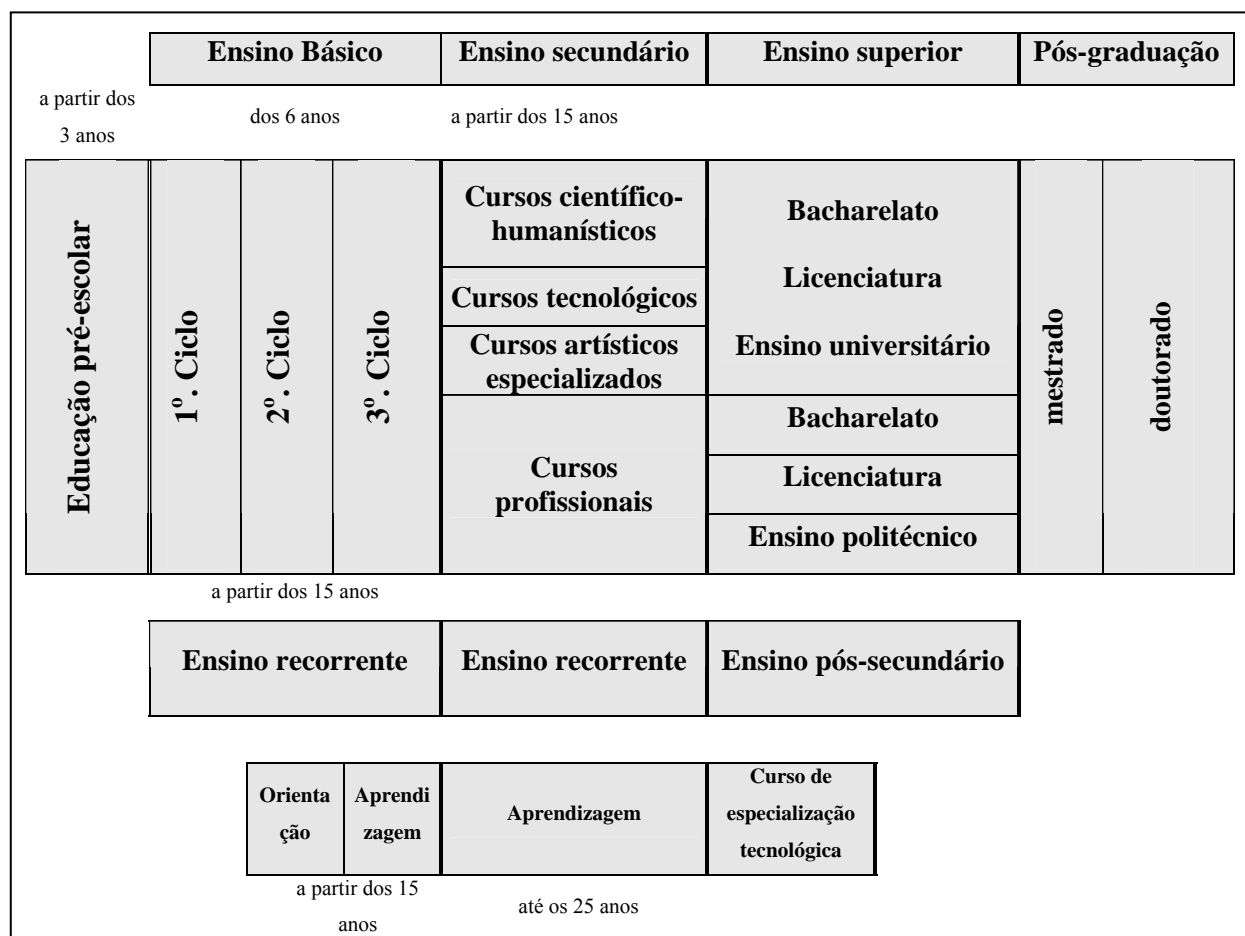
⁵⁵ Desde o ano 1989, o panorama do ensino secundário português engloba as modalidades de ensino e formação oferecidas no nível pós-obrigatório e os vários tipos de instituições formativas em que aquelas normalmente se desenvolvem, destinadas à oferta ao grupo etário dos 16 aos 19 anos, variando em função do número de anos de duração da escolaridade básica e dos seus próprios cursos. Anteriormente a publicação do Decreto-Lei nº. 74/2004, o ensino secundário compreendia os *cursos de caráter geral* predominantemente orientados para o prosseguimento de estudos, cujo encaminhamento é feito pensando no ensino superior e na universidade; os *cursos tecnológicos*, predominantemente orientados para a vida ativa, que permitiam a obtenção de uma qualificação profissional (nível III), sem impedir contudo o acesso ao ensino superior, que conferiam qualificação para efeitos do exercício de atividades profissionais; e os *cursos profissionais do sistema de aprendizagem de nível III* concediam o diploma do ensino secundário e qualificação profissional (nível III).

Ressalta-se que no quadro da diversificação da oferta formativa, podem ser criados percursos de educação e formação, profissionalmente qualificantes, destinados a jovens em idade de frequência do nível secundário de educação que pretendam, no imediato, concretizar um projeto profissional, sem prejuízo do prosseguimento de estudos. Tais cursos devem ser realizados de acordo com orientações aprovadas por despacho conjunto dos ministros da Educação e da Segurança Social e do Trabalho.

A educação escolar portuguesa encerra-se com o ensino superior, compreendendo o ensino universitário e o ensino politécnico, podendo, ambos, ser públicos ou privados. No ensino superior universitário, são conferidos os graus de bacharel (3 a 4 anos), licenciado (4 a 6 anos) e qualificações profissionais (níveis IV e V) e, ao nível das pós-graduações, são conferidos os graus de mestre e de doutor, visando a assegurar uma preparação científica e proporcionar uma formação técnica que habilite para o exercício de atividades profissionais e culturais e fomenta o desenvolvimento das capacidades de concepção, inovação e análise crítica. No ensino superior politécnico, são conferidos os graus de bacharel e licenciatura em ensino, visando a proporcionar sólida formação cultural e técnica de nível superior, desenvolver a capacidade de inovação e de análise crítica e ministrar conhecimentos científicos de índole teórica e prática e as suas aplicações com vistas ao exercício de atividades profissionais.

A *educação extra-escolar* tem como objetivo permitir ao indivíduo aumentar os seus conhecimentos e desenvolver as suas potencialidades, em complemento da formação escolar ou em suprimento da sua carência. Integra um conjunto de atividades educativas e culturais de natureza diversificada, numa perspectiva de educação permanente, visando à globalidade e à continuidade da ação educativa. Engloba atividades de alfabetização, reconversão ou aperfeiçoamento profissional, e realiza-se num quadro aberto de iniciativas de natureza formal ou não formal, às quais não corresponde atribuição de certificação de natureza escolar (LBSE no. 46/86). As atividades da educação extra-escolar assumem várias formas de organização que vão desde a educação de base à formação profissional (Quadro 5).

Figura 5 - Sistema Educativo Português



No que se refere especificamente à ação e à iniciativa de formação contínua em execução no País, observa-se que se caracterizam por um conjunto heterogêneo de estruturas, organismos e modalidades especiais de educação escolar (Quadro 18). Segundo o Art. 16º da LBSE nº. 46/86, constituem modalidades especiais de educação escolar:

- i. a *educação especial* — visa à recuperação e integração socioeducativa dos indivíduos com necessidades educativas específicas decorrentes de deficiências físicas e mentais, integrando atividades dirigidas aos educandos, às famílias, aos educadores e às comunidades. Organizada preferencialmente segundo os modelos diversificados de integração, a educação especial é ofertada em estabelecimentos regulares de ensino, processando-se também em instituições específicas;
- ii. a *formação profissional* — complementar à preparação para a vida ativa, iniciada no ensino básico, visa a uma integração dinâmica no mundo do trabalho pela aquisição de conhecimentos e de competências profissionais, de forma a atender às

necessidades nacionais de desenvolvimento e à evolução tecnológica. A formação profissional é destinada aos alunos que concluíram a escolaridade obrigatória; os que não concluíram a escolaridade obrigatória até à idade limite desta; e os trabalhadores que pretendam o aperfeiçoamento ou a reconversão profissionais. Sua estrutura permite o desenvolvimento de ações de iniciação profissional; qualificação profissional; aperfeiçoamento profissional; e reconversão profissional. Os cursos de formação profissional devem adequar-se às necessidades conjunturais nacionais e regionais de emprego, podendo ser realizados em escolas de ensino básico e secundário; mediante protocolos com empresas e autarquias; com apoios a instituições e iniciativas estatais e não estatais; com a dinamização de ações comunitárias e de serviços à comunidade; ou por meio da criação de instituições específicas;

- iii. o *ensino recorrente de adultos* — conduz à obtenção de certificados e diplomas equivalentes aos conferidos pelo ensino regular. Destina-se à escolarização de indivíduos que já não se encontram na idade escolar normal de frequência dos ensinos básico e secundário. Têm acesso ao ensino básico recorrente os indivíduos a partir dos 15 anos e ao ensino secundário recorrente os indivíduos a partir dos 18 anos. Existe oferta de ensino recorrente para todos os níveis escolares não superiores.

Os cursos de ensino básico recorrente correspondem ao 3º ciclo. Embora não atribuam uma qualificação profissional, incluem uma área de formação técnica. O ensino secundário recorrente é estruturado de forma a poder incluir áreas tecnológicas e, neste caso, atribuindo uma qualificação profissional. O ensino recorrente atribui os mesmos diplomas de equivalência de estudos conferidos pelo ensino básico e secundário regular, certificados de iniciação profissional (nível I) e certificados de qualificação profissional (nível III). Tendo em conta os grupos etários a que se destina este ensino, bem como as formas de acesso a este, os planos e os métodos de estudo são organizados de modo distinto do previsto no ensino regular.

- iv. o *ensino a distância* — destina-se a facultar a populações adultas, em regime de auto-aprendizagem não presencial, a frequência de ações de educação recorrente, formação de professores (profissionalização em serviço ou formação contínua), e

ainda educação extra-escolar. Caracteriza-se pela utilização de materiais didáticos específicos e pela manutenção de contatos regulares entre o sistema gestor e os alunos. A Universidade Aberta é o principal promotor de ensino a distância, existindo ainda sistemas operando noutros níveis de ensino.

- v. *o ensino português no estrangeiro* – promovido e divulgado pelo Estado, o estudo da língua e da cultura portuguesa no estrangeiro é mediante ações e meios diversificados visando a sua inclusão nos planos curriculares de outros países e à criação de escolas portuguesas nos países de língua oficial portuguesa e junto das comunidades de emigrantes portugueses.

Quadro 18 - Modalidades Especiais de Educação e Formação Profissional
- Entidades Responsáveis

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO						MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE
Ensino Básico	Ensino Secundário					Sistema de Aprendizagem
Cursos de Educação e Formação Profissional Inicial	Cursos Gerais	Cursos Tecnológicos	Cursos Profissionais	Cursos do Ensino Recorrente	Cursos do Ensino Artístico Especializado	Cursos de Aprendizagem

Situado entre um ensino básico de nove anos, universal e obrigatório, geral e comum, e um ensino superior especializado e pulverizado, o ensino e a formação de nível secundário surge de um compromisso entre uma oferta diversificada de oportunidades de orientação, formação e preparação para o exercício profissional. Integra-se neste conceito uma série de iniciativas de qualificação inicial dos jovens que têm em vista facilitar a sua inserção sócio-profissional, incluídas no setor de educação não formal ou nos programas de formação-emprego, abarcando, além das tradicionais vias de ensino, um leque multifacetado de percursos de ensino e de formação profissional inicial. A atual configuração do nível secundário no sistema educativo sustenta uma orientação comum, em torno de um conjunto de eixos definidos pelo Ministério da Educação⁵⁶, entre os quais:

⁵⁶ PORTUGAL. Ministério da Educação (1997).

- i. valorizar o caráter educativo e formativo, a sua capacidade de fomentar o desenvolvimento de aptidões e de capacidades, de saberes, saber-fazer e saber-ser e de promover uma adequada preparação para o desempenho de uma diversidade de papéis sociais (entre eles o de trabalhador);
- ii. proporcionar o prosseguimento de estudos e constituir alicerces para uma formação ao longo de toda a vida;
- iii. criar condições para uma formação científica adequada e dar ensejo de a formação tecnológica a todos os estudantes; e
- iv. evitar uma qualificação demasiado especializada em certos domínios do saber ou em determinadas atividades profissionais, seguindo uma formação polivalente e multivalente, orientada para um determinado leque de profissões e nunca para um posto de trabalho específico.

A coordenação dos sistemas de educação e de formação, realizada em cooperação institucional entre o Ministério da Educação e o Ministério para a Qualificação e o Emprego, nas áreas das formações iniciais e de segunda oportunidade, pressupõe uma repartição de tarefas que, valorizando as formações de base escolar, se ordenará aos seguintes princípios e finalidades (Portugal. Ministério da Educação, 1997):

- i. assegurar formações escolares longas, orientadas para a aquisição de competências básicas transferíveis, adequadas às novas condições do mercado de trabalho e indutoras da sua reconversão;
- ii. assegurar novos percursos de educação e de formação no âmbito dos estabelecimentos de ensino regular, mas também recorrendo a outras instituições de formação e às empresas, quando se trate de introduzir especificações curriculares ajustadas ao mercado de trabalho;
- iii. reconverter as redes de educação e formação dos Ministérios da Educação e para a Qualificação e o Emprego, consolidando a sua base territorial;
- iv. induzir a diversificação de respostas de formação, por forma a garantir a adequação dos recursos às necessidades de desenvolvimento local e regional; e
- v. assegurar a reconversão de ativos com recurso às instituições de educação formal.

3.2.2. A Formação Profissional Inserida no Sistema Educativo: As Escolas Profissionais e os Cursos Tecnológicos

Após o cumprimento do ensino obrigatório de nove anos, os jovens portugueses que desejam se manter no sistema de ensino podem escolher entre o ensino secundário geral e duas formas de ensino profissional: as escolas profissionais e os cursos tecnológicos.

As *Escolas Profissionais – EP’s*, modalidade especial da educação profissional, foram criadas em 1989 pelo Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de janeiro⁵⁷, como consequência de uma política educativa que negava a chamada “licealização” do ensino secundário e defendia uma aproximação do sistema de educativo ao ensino técnico-profissional, pela oferta de cursos profissionais que preparam os jovens para um exercício profissional qualificado ou os jovens que optam pelo prosseguimento de estudos para o ingresso no ensino superior.

Possuindo, em geral, um estatuto privado, e resultando de contrato entre o Ministério da Educação e terceiros (promotores públicos ou privados), as escolas profissionais realizam ações de formação profissional inseridas no sistema educativo, sendo financiadas com recursos dos Fundos Estruturais no Desenvolvimento de Políticas e de Projetos de Formação Profissional – Fundo Social Europeu, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola. A implementação da rede de escolas profissionais resultou da combinação da iniciativa e propostas de promotores locais, com o diagnóstico de necessidades e a regulação do ME. Para Marques (1993), as EP’s reestruturaram a tradicional concepção socioeducativa, passando a sociedade civil a assumir co-responsabilidade na formulação desta oferta formativa. Ao Estado coube a função de regular as políticas educativas, mediar as relações entre as escolas e as diferentes esferas sociais e dinamizar as iniciativas locais por meio de co-financiamento (Azevedo, 1991)

As escolas profissionais são, portanto, tutelada pelo Ministério da Educação, porém não possuem fundos próprios nem fundos do orçamento geral do Estado, necessitando apresentar anualmente projetos ao Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal – PRODEP⁵⁸. Após aprovação, é elaborado um contrato de financiamento, no qual se

⁵⁷ Este regime jurídico foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 70/93, de 10 de março, que introduziu algumas alterações ao regime de criação e funcionamento das escolas profissionais.

⁵⁸ O Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal – PRODEP foi criado na década de 1990, com o objetivo de garantir o desenvolvimento na educação em Portugal, destacam-se: a evolução para uma escolaridade básica de 9 anos; a criação e desenvolvimento do

determinam os encargos assumidos pelo Estado e é visto pelo Tribunal de Contas. Assim, o funcionamento de cursos profissionais ministrados nas escolas profissionais, em termos económicos e financeiros, depende fortemente destes recursos parcelados anualmente, para apoio da infra-estrutura e equipamento das instalações.

Em atendimento ao artigo 16 da Lei de Bases do Sistema Educativo, as escolas profissionais possuem como principais objetivos:

- i. diversificar a oferta de formação escolar posterior à conclusão da escolaridade obrigatória, formulando vias de formação alternativa ao ensino secundário complementar, muito dependente para o prosseguimento de estudos superiores;
- ii. estruturar a formação profissional inicial de jovens; e
- iii. constituir um subsistema alternativo do ponto de vista institucional e organizacional, gozando de autonomia administrativa, financeira e pedagógica.

Nestes termos, o ensino profissionalizante ofertado pelas escolas profissionais é orientado para as necessidades locais e regionais, possuindo, para tanto, uma formação tecnológica e prática, uma lógica de qualificação certificada, anunciando-se como uma reposta as demandas mobilizadas pela sociedade civil, atendendo aos projetos local, regional e nacional de emprego e desenvolvimento sustentado (Marques, 1993; Silva, 1996).

De acordo com o decreto-lei n° 26/89, as Escolas Profissionais devem formar:

- i. técnico de nível II, que corresponde a profissionais qualificados, com as competências, conhecimentos profissionais práticos e teóricos, e com habilidades para a utilização dos instrumentos e das técnicas da profissão. Exige como formação de acesso a escolaridade básica obrigatória, complementada por formação profissional específica e completa numa profissão; e
- ii. técnico de nível III, que corresponde a profissionais altamente qualificados, chefes de equipa ou técnicos intermédios, com as competências, conhecimentos profissionais práticos e teóricos superiores aos do nível II, com capacidade para desempenhar tarefas técnicas com autonomia e assumir atividades de orientação e coordenação. Exige, como formação de acesso, escolaridade básica,

ensino profissional de nível secundário e qualificação profissional III; a instituição de um sistema de formação contínua de docentes; a introdução, no âmbito do sistema educativo, da valência de Psicologia e Orientação Educativa. Atualmente, o PRODEP III surge na continuidade dos PRODEP I e II, sendo acordado com a Comissão Europeia para vigorar, no âmbito do III QCA, no período de 2000 a 2006, visando à convergência, com os outros países europeus, das taxas de pré-escolarização e de escolarização no ensino secundário; a abertura à prestação de novos serviços pelas instituições escolares, especialmente dirigidos a adultos e ativos, estimulantes de aprendizagem ao longo da vida; a rápida evolução do sistema tradicional de ensino para um sistema de aprendizagem orientada, no qual os alunos são estimulados a aprender com os meios e ao ritmo do seu tempo.

complementada por formação profissional específica e completa de nível secundário.

Assim, os cursos oferecidos são, fundamentalmente, cursos de nível secundário (10º, 11º e 12º anos), cujo acesso depende da aprovação no 9º ano de escolaridade. Os alunos que concluem estes cursos obtêm um diploma do ensino secundário e de qualificação profissional (nível III). Para além destes cursos, as escolas profissionais podem ainda oferecer outro tipo de formação profissional, nomeadamente cursos equivalentes ao 3º ciclo do ensino básico, com um currículo profissionalizante, a que corresponde uma qualificação profissional (nível II).

Os planos de estudo das escolas profissionais necessitam ser aprovados no Ministério da Educação. Possuem três componentes: a formação sociocultural, comum aos cursos e para todas as áreas de formação; a formação científica, comum às escolas para o mesmo curso e a formação tecnológica, pode variar de curso para curso e de escola para escola. É na componente técnica que está, portanto, *o espaço de liberdade de cada projeto na concepção curricular dos seus projetos educativos* (Marques, 1993).

A componente prática é desenvolvida dentro da escola com aulas práticas, como também mediante o estágio profissional em unidades com as quais a escola assina protocolo, possibilitando a confrontação de teoria e prática, para melhor ajustamento ao mercado de trabalho. Segundo Marques (1993), o conteúdo-base dessa formação, reforça a componente técnica prática, que se consolida na formação em contexto de trabalho:

[...] uma formação de alternância flexível, fazendo parte integrante do processo de ensino-aprendizagem, não se reduzindo à função de “testar/exercer” os conhecimentos adquiridos na formação em contexto escolar” (Marques (1993, p. 52).

Os programas do ensino profissional são organizados em módulos, seguindo as orientações das instituições internacionais (UNESCO, OCDE), com a finalidade de formar em tempo curto; ensinar saberes e saberes-fazer precisos; responder a múltipla diversidade encontrada na população — afastadas dos bancos escolares há muito tempo e com diferentes competências; garantir que os objetivos da formação sejam alcançados; garantir uma formação de qualidade (Azevedo, 1991).

O modelo de avaliação das escolas profissional se apóia em duas modalidades: na avaliação somativa, no final de cada módulo e negociado entre o professor e o aluno, e na avaliação formativa, com um caráter sistemático e contínuo. O aluno também é submetido à prova de aptidão profissional (PAP), realizada no último ano de formação, mediante a discussão de um projeto pessoal, perante júri e parceiros sociais. As certificações ao término do ciclo formativo são publicadas no Diário da República e, no final, conferem equivalência à conclusão dos estudos secundários e um diploma de qualificação profissional de nível III (técnico intermédio). No seu conjunto, as escolas profissionais oferecem hoje um número significativo de cursos, distribuídos em 16 áreas de formação (Quadro 19).

Quadro 19 - Cursos das Escolas Profissionais

1. Administração, serviços e comércio	9. Hotelaria e turismo
2. Agroalimentar e produção aquática	10. Informação, comunicação e documentação
3. Ambiente e recursos naturais	11. Informática
4. Artes do espetáculo	12. Intervenção pessoal e social
5. Artes gráficas	13. Metalomecânica
6. Construção civil	14. Patrimônio cultural e produção artística
7. Design e desenho técnico	15. Química
8. Eletricidade e eletrônica	16. Têxtil, vestuário e calçado

A definição destas áreas resultou de um processo de ajustamento gradual que procurou estruturar os perfis de formação oferecidos, de acordo com os 226 cursos disponíveis. A dimensão, aparentemente excessiva, decorre da existência não só de diferenças terminológicas nas designações, como da consideração diferenciada de cursos diurnos e pós-laborais, mesmo quando em domínios idênticos.

Inicialmente, em 1989, foram criadas 50 escolas profissionais, promovidas por 95 entidades diferentes (Quadro 20). O total de alunos inscritos no ano letivo de 1989/1990 foi de 2.688. Neste ano também foi criado um perfil do ensino secundário (Decreto-Lei nº.286/89) com cursos secundários predominantemente orientados para o prosseguimento de estudos (CSPOPE), os cursos secundários predominantemente para a vida ativa (CSPOVA) — cursos tecnológicos, e o ensino recorrente.

Quadro 20 - Escolas Profissionais por Grandes Regiões, Segundo o Ano de Criação

REGIÕES	ANO DE CRIAÇÃO		
	1989	1990	1991
Norte	25	19	9
Centro	9	5	13
Lisboa e Vale do Tejo	14	15	11
Alentejo	2	8	2
Algarve	0	2	0
Total (Portugal)	50	49	35

Fonte: GETAP (1992), *Boletim de Informação*, n.º 14

Segundo Marques (1993), as escolas profissionais surgiram voltadas a cumprir as normas adotadas pela Comunidade Europeia quanto à definição e estrutura dos vários níveis de qualificação profissional. Tais normas eram dirigidas a dotar o País dos recursos humanos necessários para a modernização e desenvolvimento econômico, cultural e social de Portugal, tanto a nível nacional como também no contexto local e regional; proporcionar oportunidades de formação e de realização pessoal e social aos jovens com escolaridade básica concluída, desenvolvendo uma política de redução progressiva das desigualdades de oportunidades; racionalizar recursos existentes no plano local e regional e também instalações físicas e equipamentos e recursos humanos.

As ações concertadas dos Ministérios da Educação, do Emprego (ou do Trabalho), da Segurança Social e entidades públicas e privadas, voltaram-se para a criação de uma concepção de educação/formação diversa. Em 1991, com a assinatura do Decreto-Lei n.º 401/91, de 16 de outubro, estabeleceu-se o enquadramento legal da formação profissional inserida no sistema educativo e no mercado de emprego, pretendendo responder às necessidades da atual realidade econômica, social e cultural, ao propor uma formação polivalente em ligação com os contextos de trabalho e com a sua evolução.

Os *Cursos Tecnológicos* são ministrados em escolas do sector público, privado e cooperativo⁵⁹ e surgiram em substituição aos cursos técnico-profissionais, que também conciliavam a obtenção de um diploma do ensino secundário com uma qualificação profissional.

⁵⁹ O setor público compreende escolas dependentes do ME e integra ainda escolas sob tutela de outros ministérios, mas cuja oferta é referenciada ao sistema educativo (por exemplo: Casa Pia de Lisboa, Colégio Militar, Instituto dos Pupilos do Exército e estabelecimentos escolares do Ministério da Justiça).

Para Alves (2000), tais cursos desenvolvidos pelas diferentes instituições de educação e ensino são determinados pelo Ministério da Educação e visam a uma formação de banda larga, privilegiando a polivalência, a flexibilidade e a formação contínua para a adaptabilidade às mudanças no mundo do trabalho, como também facilitar a inserção na vida ativa. Nesse sentido, os planos de estudos tentam aproximar os currículos e as ofertas tecnológicas da via de ensino por meio da redução da carga horária semanal; na constituição de um núcleo comum aos cursos tecnológicos, orientando-os para o prosseguimento de estudos; na criação de cursos tecnológicos em escolas do ensino secundário (Alves, 2000, Gonçalves, 1996).

Compreende Cardim (1999) que, para além do acesso ao ensino superior, os cursos tecnológicos conferem certificações profissionais de técnicos intermédios (nível III), correspondendo a sua oferta, em geral, às grandes áreas tecnológicas com utilizações diferenciadas nos diversos setores de atividade econômica. Os cursos tecnológicos (assim como o ensino secundário regular) são ministrados em escolas do setor público, privado e cooperativo. O setor público compreende escolas dependentes do Ministério da Educação e integra ainda escolas sob tutela de outros ministérios, mas cuja oferta é referenciada ao sistema educativo. Atualmente, os cursos tecnológicos são distribuídos por quatro agrupamentos disciplinares: científico-natural, artes, econômico-social e humanidades (Quadro 21). Cada agrupamento inclui também um curso orientado para o prosseguimento de estudos (curso de caráter geral).

Quadro 21 - Cursos Tecnológicos do Ensino Secundário

AGRUPAMENTOS	CURSOS
Científico-natural	Curso tecnológico de química
	Curso tecnológico de construção civil
	Curso tecnológico de eletrotécnica/ eletrônica
	Curso tecnológico de mecânica
	Curso tecnológico de informática
Artes	Curso tecnológico de design
	Curso tecnológico de artes e ofícios
Econômico-social	Curso tecnológico de serviços comerciais
	Curso tecnológico de administração
Humanidades	Curso tecnológico de animação social
	Curso tecnológico de comunicação

Em verdade, verifica-se que a legislação portuguesa perpetua a histórica distinção entre o ensino secundário geral, técnico e profissional, ligado ao papel que cada um representa frente aos jovens que terminam a escolaridade obrigatória, as funções sociais atribuídas pelas políticas públicas, pelo tipo de empregos e nível no sistema de remunerações, tipos de escolas, centros de formação e tipos de docentes e formadores e ainda modos de avaliação e de seleção.

Considerando a dupla função dos cursos — ao promoverem simultaneamente a profissionalização e o acesso ao ensino superior — tanto os cursos gerais como os tecnológicos do ensino secundário compreendem componentes de formação geral, específica e técnica (Quadro 22):

Quadro 22 - Componentes dos Cursos Gerais e Tecnológicos do Ensino Secundário

COMPONENTES	CURSOS GERAIS	CURSOS TECNOLÓGICOS
Formação Geral	Português Introdução à Filosofia Língua Estrangeira I e II Educação Física Desenvolvimento Pessoal e Social ou Educação Moral e Religiosa ou de Outras Confissões	
Formação Específica	Disciplinas em número variável (3 a 5) de acordo com o agrupamento a que pertença	Conjunto de disciplinas fixas de acordo com o agrupamento e o curso
Formação Técnica	Disciplinas de livre escolha do aluno, seguindo a oferta da escola	Conjunto fixo de disciplinas em cada curso
Área Escolar	Atividades interdisciplinares organizadas em projetos	

Observa-se que os cursos tecnológicos, para efeito de comparação internacional, são classificados como programas de formação profissional e técnica da escola, voltados predominantemente para integrar a educação ao trabalho e às comunidades locais; no entanto,

continua a existir um predomínio de escolha pelo ensino geral, destinado tradicionalmente a promover a passagem para o ensino superior. A via tecnológica parece se configurar como segunda opção para os jovens que não conseguem ter acesso ao ensino superior. Segundo Azevedo (1998), este fato parece relacionar-se com a probabilidade de obtenção de um emprego e de melhoria sócio-profissional para os jovens que possuem diplomas do ensino geral e do ensino superior, uma vez que o mercado de emprego utiliza os títulos escolares como sinal de adequação aos postos de trabalho. Por outro lado, o sistema escolar desempenha um papel seletivo nos diversos percursos escolares dos alunos. São as vias de acesso à formação reguladas por atos administrativas que direcionam as políticas para uma função seletiva dos alunos excluídos da admissão ao ensino geral e, ainda, daqueles que são socialmente desfavorecidos.

Tal fato pode ser analisado à luz das estatísticas do Ministério da Educação (DAPP-GIASE). No período letivo de 2000 a 2004, as matrículas no ensino secundário – cursos gerais e tecnológicos – no Continente, mantiveram uma tendência decrescente (Quadro 23).

Quadro 23 - Alunos Matriculados no Ensino Secundário - Cursos Gerais e Cursos Tecnológicos, segundo o Ano de Escolaridade – Continente, 2000-2004

ANO	TOTAL	CURSOS GERAIS	CURSOS TECNOLÓGICOS
2000/2001	290.984	228.179 (78%)	62.805 (22%)
2001/2002*	270.945	213.365 (79%)	57.580 (21%)
2002/2003*	250.692	197.574 (79%)	53.118 (21%)
2003/2004*	243.524	194.414 (80%)	49.110 (20%)

FONTE: Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo – GIASE, 2004

* Dados preliminares

De acordo com o DAPP-GIASE (2004), no ano letivo 2000/2001, foram matriculados no ensino secundário profissionalizante 290.984 alunos, dos quais 78% freqüentaram os cursos gerais. Os demais alunos optaram pelos cursos predominantemente orientados para a vida ativa, (22%).

No ano letivo seguinte, 2001/2002, foram matriculados no ensino secundário profissionalizante 270.945 alunos, dos quais 79% freqüentam os cursos gerais. Os demais alunos optaram pelos cursos predominantemente orientados para a vida ativa, salientando-se a

importância relativa dos cursos tecnológicos (21%). Houve uma diminuição do número total de alunos matriculados, relativamente ao ano letivo anterior, correspondendo a uma variação de 20.039 alunos.

No ano letivo 2002/2003, foram matriculados no ensino secundário profissionalizantes 250.692 alunos, dos quais 79% frequentaram os cursos gerais. Os demais alunos optaram pelos cursos predominantemente orientados para a vida ativa, (21%). Assiste-se a uma diminuição do número total de alunos matriculados, relativamente ao ano letivo anterior, correspondendo a uma variação de 20.253 alunos.

No ano letivo 2003/2004, estão matriculados no ensino secundário profissionalizante 243.524 alunos, dos quais 80% frequentam os cursos gerais. Os alunos restantes optaram pelos cursos predominantemente orientados para a vida ativa, salientando-se a importância relativa dos cursos tecnológicos (20%). Assiste-se a uma diminuição do número total de alunos matriculados, relativamente ao ano letivo anterior, correspondendo a uma variação de 7.168 alunos.

Esta variação negativa foi sentida tanto no ensino público como no ensino privado. No ano letivo 2003/2004, 79% dos alunos dos cursos gerais estavam matriculados em estabelecimentos da rede pública portuguesa. Nos cursos tecnológicos, a matrícula em estabelecimentos públicos corresponde a 21% (Quadro 24).

Quadro 24 - Alunos Matriculados no Ensino Secundário - Cursos Gerais e Cursos Tecnológicos, Segundo Dependência Administrativa– Continente, 2003-2004*

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	TOTAL	CURSOS GERAIS	CURSOS TECNOLÓGICOS
Público	220.797	175.118 (79%)	45.679 (21%)
Privado	22.727	19.296 (85%)	3.431 (15%)
Total (Portugal)	243.524	194.414	49.110

FONTE: Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo – GIASE, 2004

* Dados preliminares

No ano de 1996, o Decreto-Lei n.º 54/96, de 16 de setembro, definiu o quadro orientador da educação técnica e profissional, propiciando, no âmbito da valorização dos recursos humanos, a formação de quadros intermédios que melhor respondam as necessidades de modernização do tecido produtivo em setores estratégicos de desenvolvimento.

No ano seguinte, em 1997, inicia-se a discussão da nova reforma do ensino secundário. Como noutros países da União Européia, o ensino secundário português compreende a preparação para o prosseguimento de estudos, sendo organizado para exercer a continuidade por meio da transmissão de uma cultura geral, com a valorização dos saberes cognitivos e teóricos. Este modelo de educação geral está intrinsecamente ligado a um modelo social dominante, havendo uma desvalorização do ensino secundário profissionalizante, voltado para a aquisição de saberes práticos necessários ao mercado de trabalho, sem responder efetivamente as expectativas pessoais dos jovens e as exigências da sociedade.

Num País em que o nível de qualificações da população é ainda inferior ao dos parceiros da União Européia, as formações profissionais necessitam estreitar a relação entre a educação, a formação e a sociedade, a fim de facilitar a transição para o mercado de trabalho; criando condições de assegurar o acesso à educação e à formação ao longo da vida; ajustando as propostas educativas à diversidade de interesses, talentos e expectativas da sociedade; e acolhendo as diferenças para verdadeiramente integrar os indivíduos como aprendizes, trabalhadores e cidadãos.

Neste contexto, sendo um modelo recente, o ensino público secundário resultou da ação portuguesa dentro da Comunidade Européia ao abandonar a formação profissional no período pós-25 de abril, num processo de “liceulização” de todo o sistema educacional. As antigas escolas comerciais e técnicas foram extintas e o sistema foi unificado, de maneira que com a criação das escolas profissionais direcionadas a conceder os graus de formação profissional equivalentes em termos acadêmicos, as empresas estavam carentes e ávidas por técnicos.

Passou-se a fomentar uma aprendizagem de competências técnico-científicas em vários contextos profissionais e de competências pessoais e sociais — de formação de relações sociais e profissionais específicas e portanto, de identidades sócio-profissionais — por meio de relações de cooperação entre as EP’s e um conjunto significativo de entidades locais, regionais, nacionais e comunitárias, com base em protocolos formais e em acordos de cooperação não escritos. Em suma, ao privilegiar a componente técnica, as escolas profissionais constituem-se resposta às necessidades globais que predominam nas décadas de 1980 e 1990. Baseadas em diferentes projetos educativos, as EP’s têm um objetivo comum: valorizar os recursos humanos, elevando-os a técnicos intermédios (nível III, conforme designação européia), capazes de participar e protagonizar a mudança e modernização, assim

como o desenvolvimento socioeconômico e cultural das regiões, e se adaptarem às necessidades e padrões comunitários.

Conclui-se que na realidade existe uma lógica contraditória. Enquanto, na teoria, as escolas profissionais são organizações vinculadas à sociedade civil, exteriores, à rede pública e com habilitação para atuar com autonomia, o que se verifica, na prática é que as escolas profissionais possuem forte dependência administrativa, financeira e pedagógica do Estado, que controla o ritmo de crescimento do subsistema, pela intervenção no desenho dos cursos e nas áreas de atuação, currículos e processos de ensino-aprendizagem, avaliação e certificação, exigindo informações e prestações de contas a fim de atender as regras do Fundo Social Europeu.

3.2.3. A Formação Profissional Inserida no Mercado de Emprego: o Instituto de Emprego e Formação Profissional

A formação profissional assume numerosas e variadas formas na Europa, em função da importância nos sistemas de educação e formação dos Estados-membros, estando a aprendizagem sujeita a importantes reformas que visam a:

- i. aproximar a escola e a empresa;
- ii. aproximar-se das necessidades do mercado;
- iii. promover a flexibilidade do emprego e a mobilidade;
- iv. combater a exclusão social;
- v. elevar o nível dos diplomas de aprendizagem; e
- vi. proporcionar aos aprendizes o acesso ao ensino superior.

Em Portugal, a formação profissional é legalmente enquadrada pela LBSE e por diplomas específicos que diferenciam a formação profissional inserida no sistema educativo, sob a tutela do Ministério da Educação, da formação profissional inserida no mercado de emprego, sob a guarda do Ministério do Trabalho.

Na formação profissional inserida no mercado de emprego opera um grande número de entidades de estatuto público e, também, de estatuto privado, resultante da

iniciativa de parceiros sociais, associações, empresas e entidades sem fins lucrativos. Neste contexto, a formação profissional se assenta no contexto escolar, nos centros de formação e nas empresas — modelo dual — sendo utilizada como estratégia política para garantir a qualificação profissional dos trabalhadores, aumentar a produtividade e a competitividade das empresas e o emprego para os trabalhadores, recuperando o atraso em que ainda se encontra o País.

A responsabilidade pela execução das políticas de emprego e formação profissional foi dada ao Instituto de Emprego e Formação Profissional – IEFP, entidade pública sob a tutela do Ministério das Atividades Económicas e do Trabalho, cuja competência é executar as políticas de emprego e formação profissional definidas pelo Governo. Criado em 1979 (Decreto-Lei nº 519-A2/79, de 29 de dezembro), o IEFP integrou na sua origem o serviço nacional de emprego e o serviço de formação profissional, sendo o seu objetivo a organização e o equilíbrio do mercado de trabalho. A vocação do IEFP tem, assim, como objeto central a regulação do mercado de emprego, que se operacionaliza mediante intervenções, como a informação e orientação profissional, a colocação de candidatos a emprego e a formação profissional, em particular dirigida a adultos desempregados ou a jovens à procura de emprego, que são os seus públicos privilegiados. O IEFP procura ainda propiciar aos ativos empregados e desempregados uma adaptação às mutações tecnológicas, organizacionais quais que outras; favorecer a promoção profissional; e melhorar a qualidade global do emprego. As modalidades inseridas nesta formação, com caráter de formação inicial, são:

- i. os *cursos de qualificação inicial* (nível II ou III) destinam-se a proporcionar uma qualificação de base a jovens e adultos com escolaridade obrigatória, empregados ou desempregados não qualificados ou sem qualificação adequada, para efeitos de inserção no mercado de trabalho. Esses cursos conferem um certificado de qualificação profissional de nível II ou III, facilitando o ingresso no mercado de trabalho e são ministrados num centro ou pólo de formação profissional, que tem métodos próprios de candidatura e seleção;
- ii. os *cursos de especialização tecnológica* preparam jovens e adultos, candidatos ao 1º emprego, para o desempenho de profissões qualificadas, por forma a favorecer a entrada na vida ativa. Estes cursos constituem-se em formações pós-secundárias não superiores, a desenvolver na mesma área, ou em área de formação afim àquela

- em que o candidato obteve qualificação profissional de nível 3, sendo desenvolvidos, essencialmente, em áreas em que se registram um conjunto de fatores com forte potencial para transformações significativas, nos planos tecnológico e organizacional, consideradas estratégicas para a competitividade do tecido econômico e empresarial;
- iii. os *cursos de qualificação e reconversão profissional* que preparam ativos empregados ou em risco de desemprego e desempregados, semiquilificados ou sem qualificação adequada para efeitos de inserção no mercado de trabalho, quer tenham ou não completado a escolaridade obrigatória. Os participantes destes cursos podem adquirir ou completar uma qualificação dentro da sua área de atividade, bem como obter uma nova qualificação, a que pode estar, simultaneamente, associada a aquisição ou conclusão de uma qualificação profissional de nível 2 ou 3;
 - iv. os *cursos de reciclagem, atualização e aperfeiçoamento* preparam ativos empregados ou em risco de desemprego e desempregados, que procurem, mediante atualização (Reciclagem, Atualização) ou do aprofundamento das suas competências (Aperfeiçoamento), melhorar o desempenho profissional, respondendo, assim, adequadamente às mudanças tecnológicas e econômicas;
 - v. os *cursos de Especialização Profissional* preparam ativos empregados ou em risco de desemprego, que necessitem aprofundar conhecimentos e competências em áreas específicas do seu desempenho profissional;
 - vi. os *cursos no âmbito da Formação para Ativos Qualificados* preparam ativos empregados ou desempregados, com qualificações de nível superior ou intermédia, para o desenvolvimento de competências transversais e técnicas, facilitando assim a sua integração no mercado de emprego;
 - vii. os *cursos do Sistema de Aprendizagem* (Formação Profissional Inicial em Alternância), visam a qualificar candidatos ao primeiro emprego e facilitar a sua inserção na vida ativa, atribuindo, simultaneamente, uma certificação profissional e equivalência escolar. O Sistema de Aprendizagem caracteriza-se pela existência de um contrato de aprendizagem entre o formando e a entidade formadora, expressando os direitos e deveres de ambas as partes, como também a organização modular da formação, que permite a flexibilidade/adaptação da formação ao

mercado de trabalho. Os cursos de aprendizagem são promovidos por entidades públicas ou privadas, e dirigidos, preferencialmente, a jovens entre os 15 e os 25 anos de idade, não abrangidos pelas disposições legais relativas à escolaridade obrigatória.

- viii. os *cursos de Educação e Formação* visam à aquisição das competências escolares, académicas, técnicas, sociais e relacionais, correspondentes a uma qualificação profissional de nível 1, 2 ou 3, associada à equivalência ao 6.º, 9.º ou 12.º ano de escolaridade, respectivamente. A estrutura, o conteúdo e a duração das componentes de formação variam em função do perfil de ingresso de cada participante, em especial das competências de natureza técnica e académica previamente adquiridas.
- ix. Os *cursos de Educação e Formação de Adultos - EFA* preparam cidadãos com idade igual ou superior a 18 anos, não qualificados ou sem qualificação adequada e que não tenham concluído a escolaridade básica de 4, 6 ou 9 anos, permitindo a obtenção dos 1.º, 2.º ou 3.º ciclo do ensino básico, associados a uma qualificação profissional de níveis 1 ou 2, numa óptica de dupla certificação escolar e profissional. Para os formandos desempregados, estes cursos podem incluir, no âmbito da componente de formação profissionalizante, uma parte de formação prática em contexto real de trabalho. Os percursos formativos dos Cursos EFA são estruturados em função das habilitações escolares e competências profissionais dos candidatos, após um processo de reconhecimento e validação desenvolvido antes do início da formação.

Para além destes cursos, o IEFP também executa programas e medidas que visam à redução dos problemas gerados pelo desemprego, mediante atuações a favor de públicos específicos, e investimento no reforço qualitativo das suas próprias estruturas e intervenções (por exemplo, a formação de formadores). Por último, mercê da evolução da procura formativa e da sua própria capacidade, este Instituto aumentou a oferta no domínio do aperfeiçoamento de ativos empregados.

No que respeita à sua distribuição geográfica, o IEFP tem cinco delegações em Portugal Continental, desenvolvendo a sua ação regionalmente, por meio da rede de centros de emprego e de duas redes de centros de formação de características diferenciadas. A rede de

centros de formação profissional, com cobertura nacional, integra os *Centros de Formação e de Reabilitação Profissional de Gestão Direta*, órgãos executivos locais, a quem compete programar, preparar, executar, apoiar e avaliar ações de formação profissional inicial ou contínua e assegurar, no contexto local o funcionamento do Sistema Nacional de Certificação Profissional⁶⁰; e os *Centros de Formação Profissional de Gestão Participada*, criados por protocolos celebrados entre o IEFP e parceiros sociais, tais como as associações patronais, os sindicais e os profissionais (IEFP, 2002 e 2004).

A rede constituída pelos Centros de Gestão Direta (CGD) tem sido sistematicamente alargada, de forma a melhorar a cobertura do território. Em cada centro existe um conselho consultivo, constituído por representantes da administração e dos parceiros sociais, que pode intervir na orientação genérica da respectiva atividade. Por outro lado, a rede constituída pelos Centros de Gestão Participada (CGP), por meio de acordos com associações empresariais ou sindicais, tem como finalidade a promoção de atividades formativas orientadas para o respectivo setor (Quadro 25).

Quadro 25- Redes de Centros de Formação/IEFP, por Grandes Regiões, 2004

REGIÃO	CGD	CGP
Norte	8	18
Centro	8	11
Lisboa e Vale do Tejo	9	16
Alentejo	6	1
Algarve	1	2
Total (Portugal)	32	48

Fonte: IEFP (2004)

No interior destas estruturas locais (o IEFP) existe uma equipe multidisciplinar formada por técnicos especializados — técnicos de emprego, conselheiros de orientação profissional e os técnicos de formação profissional — voltada a adaptar esses programas às

⁶⁰ O Sistema Nacional de Certificação Profissional (SNCP) tem a função de promover a qualidade da formação profissional e introduzir os instrumentos de identificação e reconhecimento de competências nos processos de formação e certificação, garantindo a aptidão profissional dos trabalhadores para o desempenho de determinada atividade.

necessidades reais dos indivíduos. Especificamente, o conselheiro de orientação profissional é um agente facilitador no processo de integração no mercado de emprego, tendo como principal função promover o desenvolvimento de competências que possibilitem ao indivíduo o estabelecimento do seu próprio itinerário profissional e a conseqüente inserção na sociedade.

Alguns dos centros de formação profissional integram, ainda, a rede de centros de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC), reconhecidos pela Direção-Geral de Formação Vocacional, que têm como atribuições identificar, reconhecer e certificar as competências adquiridas ao longo da vida e, assim, minimizar os efeitos da baixa escolaridade e da ausência de formação certificada na população ativa portuguesa.

O CRVCC garante a certificação de competências escolares e proporciona, também, a certificação de competências profissionais segundo metodologias e referenciais do Sistema Nacional de Certificação Profissional. O processo de certificação tem por finalidade formalizar, mediante diploma oficial, o reconhecimento e validação de competências adquiridas por vias informal e não formal e orientar as pessoas para percursos de formação contínua, que possam responder a projetos de desenvolvimento pessoal.

O reconhecimento, validação e certificação das competências adquiridas por meio de processos educativos formal e informal constituem em incentivos ao prosseguimento da formação, tanto no nível superior como em nível de qualificação profissional.

Segundo Imaginário (1998), por meio do balanço de suas competências, o indivíduo (empregado ou desempregado) pode fazer a auto-avaliação do seu percurso profissional, pessoal e social. Este processo ativo envolve profissionais que auxiliam a exploração e análise dos saberes e das competências adquiridas pelos indivíduos e que são indispensáveis à constituição de projetos profissionais. Os objetivos estabelecidos ao longo do balanço de competências vão sendo adequados ao indivíduo e à fase do processo, culminando na elaboração de um plano de ação para concretizar projetos profissionais do indivíduo alvo do balanço de competências (Castro, 1998).

Cada vez mais a educação ao longo da vida torna-se indispensável ao desenvolvimento pessoal e profissional do trabalhador. Neste sentido, a educação é valorizada como forma de dar resposta às necessidades de conhecimento ou de desejo de aperfeiçoamento e alargamento das formações. Assim, a educação, ao valorizar os saberes decorrentes da experiência, passa a ser vista como direito a uma formação adquirida ao longo da vida e, ao mesmo tempo, uma oportunidade de reconhecimento social.

4. As Concepções Científicas e Políticas da Educação/Formação Profissional Luso-Brasileira

A existência de afinidades culturais, históricas e lingüísticas entre Brasil e Portugal faz com que suas experiências com educação/formação profissional mereçam uma análise. Partindo das visões distintas do Estado-Providência e do Estado neoliberal para o entendimento da política educativa luso-brasileira, serão analisados as implicações da mundialização do capital e os desafios postos à educação do trabalhador.

Segundo Torres (2003), o Estado-Providência representou um pacto social entre o trabalho e o capital a fim modernizar a sociedade e a cultura. O papel da educação foi expandido com o objetivo de consolidar a nação e o mercado e, para tanto, passou a aumentar os orçamentos educacionais, expandir as instituições de ensino, massificar as matrículas, contratar professores, criar projetos curriculares dentro da filosofia liberal, sob a orientação e regulação do Estado.

Para Correia (1997), com o fim da sociedade do trabalho e a emergência do neoliberalismo e da nova ordem social centrada na informação, as políticas educativas foram redirecionadas, transformando a formação profissional e excluindo a participação de um contingente significativo da sociedade, relegado-o à condição de subproduto social, à condição de refugio do mercado competitivo e globalizado. Numa época marcada pela crise no trabalho, os Estados nacionais passaram a intervir e implementar um conjunto de medidas inibidoras da oferta de trabalho através de reformas, exigência de escolaridade, redução do estímulo ao emprego feminino, e procurou promover a qualificação dos indivíduos aos empregos, com a oferta de educação continuada, reconversão profissional, entre outras

A relação entre a educação e trabalho passou a polarizar os eixos de referência das políticas educativas, constituindo-se ponto de partida para os debates em torno dos problemas sociais complexos que norteiam as sociedades industrializadas. Para Correia (1997, p. 15), o atual discurso político não busca mais a [...] *legitimidade nas referencias à democracia, ao combate às desigualdades sociais, ou ao aprofundamento da democracia*, porém adota uma

linguagem em que a modernização desempenha um papel estruturador, reforçando os elos entre a escola, o trabalho e o desenvolvimento tecnológico⁶¹.

Nesta perceptiva, verifica-se que a educação foi utilizada como instrumento de mobilidade social, igualdade de oportunidades e integração sócio-profissional de todos os indivíduos, tendo a função de especializá-los em função dos lugares que iriam ocupar na divisão do trabalho capitalista, assumindo, assim, um papel legitimador dos processos político, econômico e cultural.

As reformas educativas empreendidas pelo Estado neoliberal geriram um novo consenso sobre o papel da educação na sociedade em torno da centralidade do conhecimento e da informação, ocasionada pela evolução das tecnologias no âmbito da produção e do trabalho. Segundo Martins (1999), a educação/formação profissional surgiu dinamizada por um conjunto de técnicas e de conhecimentos científicos direcionados a racionalizar os processos econômico-financeiros globalizados que impossibilitam uma educação sócio-profissional dos indivíduos voltada para uma prática sócio-formativa para a autonomia, uma vez que predomina o treinamento técnico-instrumental como valor cultural⁶².

Nesta perspectiva, as políticas de educação/formação profissional foram implementadas no sentido de educar e formar os indivíduos como uma resposta às demandas do mercado de trabalho, apresentando-se como elementos neutros, capazes de reaver a cidadania e a democracia. Impulsionada pelas exigências econômicas da nova sociedade globalizada, priorizam os interesses do capital internacional em detrimento do desenvolvimento nacional, e incorporam os paradigmas impostos pelo consenso mundial no conjunto das reformas educativas, legitimando as mudanças, apresentando uma descontextualização dos aspectos políticos envolvidos na compreensão das práticas sócio-profissionais ao centrar o perfil do trabalhador às exigências da flexibilização do mundo do trabalho⁶³ e deslocando a questão social da aquisição das habilidades sócio-profissionais e

⁶¹ O conceito de legitimidade é aqui utilizado no sentido dado por Jürgen Habermas (1990), ao afirmar que a legitimidade do poder no Estado moderno repousa somente nas regras e nas premissas da comunicação, que permite distinguir entre um entendimento ou acordo alcançado entre os livres ou iguais, e por outro lado, um consenso contingente ou forçado. Tal alternativa configura-se numa estrutura comunicativa livre de distorções ideológicas, na qual a única pressão consentida seria os argumentos em busca cooperativa da verdade. Uma comunicação sem distorção pressupõe uma sociedade definitivamente emancipada, livre e educada.

⁶² Segundo o autor, a expressão “cultura” é entendida como um conjunto de valores, regras, crenças, costumes, saberes e normas que fazem parte do patrimônio coletivo de uma sociedade, que contribuem para que os indivíduos se reconheçam como membros de um coletivo e condicionem os seus comportamentos sociais no sentido da conformação com os princípios e as regras do sistema social em que ocorrem (Martins, 1999, p. 21).

⁶³ A expressão mundo do trabalho engloba todo o universo do trabalho. Segundo Antunes (2002, p. 49), no atual mundo do trabalho verifica-se uma múltipla processualidade: de um lado a diminuição da classe operaria industrial tradicional; paralelamente a expansão do trabalho

educacionais para os indivíduos, caracterizando-os como despreparados e desqualificados profissionalmente.

Para Freitas, (1999), o atual modelo de educação/formação profissional restaura o padrão de regulamentação social das práticas educacionais desenvolvidas nos países em desenvolvimento, desde o período do pós-segunda guerra, com estratégias que permitem inter-relacionar as políticas públicas com os valores e as práticas socioculturais subjacentes à formação de indivíduos críticos, passando a ser considerado um mecanismo mediador de implementação da difusão tecnológica, como uma condição imprescindível para aumentar a eficiência, a eficácia e a qualidade do ensino escolar e dos programas de qualificação profissional em face da sua importância nos rumos do desenvolvimento econômico-produtivo e político-cultural da sociedade

Freitas (1999) argumenta que as políticas de educação/formação profissional passam a vincular as transformações científicas e tecnológicas, a educação e o fortalecimento da democracia, assumindo a idéia de que as novas tecnologias preparam os indivíduos para lidar com as novas demandas da “sociedade do conhecimento”, exigindo que suas diretrizes passem a legitimar, por meio das reformas do setor educacional, o ideal tecnológico e científico com o ideal de educação.

Em consequência, os movimentos de reforma educativa que ocorreram em países diferentes, desde os anos 1970, marcados por ideologia de políticos, atores e grupos sociais em constante tensão, transfiguraram os problemas e conflitos políticos e socioeconômicos em problemas do foro educativo. Parte fundamental de um processo de integração na sociedade mundial moderna, as reformas educativas implantaram um mesmo modelo de escolaridade, com sistemas escolares gerais, seletivos, normalizados, profissionalizados, controlados pelo Estado e hierarquizados em diplomas e certificados. Neste processo, privilegiou-se a criação de modalidades e percursos de ensino e formação com critérios de renovação curricular voltados para a alta qualificação de recursos humanos, com as competências sólidas, flexíveis e polivalentes, tendo como referência principal o discurso macroeconômico internacional, veiculado pelas organizações internacionais.

A dinâmica das orientações globais das organizações internacionais, em destaque a UNESCO, o Banco Mundial e a OCDE, precipitou a adoção de reformas educativas que integrassem os cursos e os programas escolares, em detrimento das reais necessidades sociais,

assalariado, com a ampliação do setor de serviços; e de outro lado, uma significativa expansão do trabalho parcial, temporário, precário, subcontratado, terceirizado, que marca a sociedade dual do capitalismo avançado que atinge todo o mundo em escala global.

marcadas pela perspectiva do crescimento econômico, competitividade internacional, segmentações do mercado de trabalho e pela evolução do trabalho, do emprego e da sociedade. A influência das organizações internacionais sobre as políticas educativas nacionais pode ser verificada, sobretudo, nos países em vias de desenvolvimento. Nas últimas décadas, estas organizações expandiram a ideologia da modernização, sublinhando os efeitos positivos dos investimentos em educação sobre os aspectos demográficos, sanitários, sobre a alfabetização, os comportamentos de consumo e, mais recentemente, sobre os novos rumos do ensino e da formação profissional em face das mudanças verificadas tanto na economia como na procura social pelo mercado de trabalho (Canário, 2002; Freitas, 1999; Oliveira, 2001b).

Neste contexto, as políticas públicas nacionais promoveram reformas educativas e estabeleceram o papel, o caráter, os princípios e os fins da educação, os meios de efetivação dos direitos e deveres à educação, o desenho organizacional, os níveis e modalidades de educação e de ensino, os referenciais para a formação e a carreira dos docentes, as orientações para o financiamento. As reformas também estabeleceram as formas de expansão do atendimento educacional, as condições de acesso e permanência do educando na escola, os padrões de qualidade, os princípios da administração, definição de currículo, conteúdos e avaliação.

Historicamente, as políticas de educação/formação portuguesa e brasileira têm buscado conciliar a demanda social com as demandas de mercado, instituindo um novo modo de legitimação das políticas públicas num contexto autoritário (Cabral, 2002; Canário 2002; Freitas, 1999; Martins, 1999; Nóvoa, 2002).

Martins (1999) assinala que Portugal, em sua posição de semiperiferia relativamente à Europa, com escassos recursos financeiros, científicos e tecnológicos para se modernizar, passou a utilizar a educação, seguindo as premissas da Teoria do Capital Humano, como um dos fatores de crescimento econômico, aumento da produtividade e rentabilidade social e privada. Neste sentido, o Estado direcionou esforços para formar quadros qualificados e reduzir os obstáculos sociais, entre eles o desemprego, que travavam o progresso do País.

Cabral (2002) sublinha, entretanto, que, do ponto de vista histórico, isso significa uma aparente ultrapassagem dos fracassos acumulados do sistema político português, decorrente da restrição desse instrumento de poder, que é o saber adquirido pela escolarização, como forma de controle do acesso ao poder político. Para o autor, a crise na

escola é causada pela reprodução alargada das relações assimétricas de saberes e de poderes que se inicia desde os anos iniciais da educação escolar — principalmente entre as crianças de seis anos oriundas de famílias camponesas ou do operariado — e que se perpetua por intermédio do sistema escolar. No contexto sócio-profissional, a inserção no mercado de trabalho tem sido prejudicada, segundo Cabral, pelo fato de o sistema não fornecer perfis e competências adequados à produção moderna

Canário (2002) também se refere à crise na escola como resultado das mudanças que afetaram a economia, o trabalho e a política: desemprego estrutural de massas, precarização dos vínculos laborais, aumento da produção de diplomas em detrimento do número de empregos disponíveis. Esse processo de declínio também foi acelerado com o processo de integração para formar a União Européia, uma vez que todos os esforços do capital financeiro foram deslocados dos centros de poder para os grupos econômicos internacionais e para os órgãos de regulação supranacional (FMI, Banco Mundial, OCDE etc.).

Nos anos 1980, com a adesão de Portugal à então Comunidade Económica Européia, houve um crescimento considerável do número de organismos de formação a fim de atender a necessidade de modernização tecnológica e de novos perfis profissionais capazes de manipular, reparar e controlar instrumentos e máquinas. Passou-se a assistir a uma crescente preocupação em racionalizar e adequar o sistema de formação ao sistema de ensino, numa tentativa de elevar a qualidade da formação e proporcionar aos alunos metodologias que permitam uma aprendizagem contínua e autónoma. Para tanto, sob a tutela do Ministério da Educação e do Ministério do Emprego e da Segurança Social, foram lançadas medidas e dispositivos que orientavam a formação inicial e enquadravam o sistema de aprendizagem, as escolas profissionais e o ensino técnico-profissional na sua vertente tecnológica. Desde então, os sistemas de formação apóiam-se nos fundos estruturais europeus (Fundo Social Europeu - FSE e Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional - FEDER) e pelo financiamento público nacional complementado com a participação privada das empresas. Há participação dos parceiros sociais nas várias instâncias da administração da educação e da formação profissional e a sua presença é múltipla e extensiva a quase todos os organismos oficiais responsáveis pelo planeamento e execução da formação. Não obstante, a capacidade de intervenção dos parceiros é limitada, revestindo-se de um carácter essencialmente consultivo e formal.

Neste sentido Nóvoa (2002, p. 242-243) interroga: *O que falhou na definição ou na concretização da educativa?* O autor tenta responder por meio de três idéias que podem contribuir para explicar as fragilidades políticas deste período:

- i. o pacto educativo transformado como primeiro objetivo da ação política, num esforço para procurar consensos e dar credibilidade ao setor, tendo como consequência a redução dos trabalhos de investigação e dos dispositivos de avaliação, nacionais e internacionais, que pudessem afetar a imagem que se pretendia criar;
- ii. a aparente autonomia das ações educacionais da gestão, de organização curricular e desenvolvimento profissional, e a incapacidade de abandonar a visão centralizadora em relação aos pais, poderes locais e professores; e
- iii. o *bloqueio*⁶⁴ da profissão docente promovido pela inadequação do sistema de formação inicial de professores, tanto das universidades como nas escolas superiores de educação e nos programas de formação contínua que se revelam incapazes de responder às novas necessidades de desenvolvimento científico e pedagógico.

Para Nóvoa (2002, p. 244), faltou a visão de que a escola faz parte de uma rede complexa de instituições e de práticas culturais. A condição para que ocorram de fato mudanças não reside num apelo à *grandiosidade de sua missão, mas antes na criação de condições que permitam um trabalho diário, profissionalmente qualificado e apoiado do ponto de vista social.*

Observa-se a necessidade de revisão das políticas de educação/formação profissional, um maior investimento na valorização dos recursos humanos do país, a reorientação da oferta de ensino-formação, o desenvolvimento de novas oportunidades de emprego, a promoção da qualidade e da inserção profissional. O reforço desta tendência exige maior responsabilidade individual e coletiva em face da formação e valorização dos recursos humanos, fator essencial para a convergência das economias portuguesa e comunitária, em razão do desafio da auto-sustentação financeira dos sistemas de formação e ensino profissional. Sem dúvidas, o trabalho e a educação vão continuar sendo esferas centrais das

⁶⁴ Grifo do autor.

sociedades do século XXI no que concerne à consecução de melhores padrões de vida e justiça social.

No Brasil, a legitimação das políticas públicas num contexto de “democracia autoritária” não é um fato novo na sua história política. Nos anos 1930, período da industrialização brasileira, a relação entre a educação e o setor de ciência e tecnologia já era discutida. Posteriormente, com o Estado Novo, a educação passou a ser vista como “promotora do desenvolvimento”. Durante todo o período da ditadura militar, essa relação foi enfatizada no planejamento governamental do Brasil como um importante elemento para garantir a modernização do País (Freitas, 1999).

Contraditoriamente, nos anos 1980, exigiu-se um Estado flexível e descentralizado, com a transferência das suas responsabilidades sociais para o setor privado e a ampliação do universo dos atores envolvidos na implementação das políticas. Não foi, porém, exigida a reformulação do papel da educação no desenvolvimento sociocultural do País. Somente nos anos 1990, foi introduzida uma política de educação profissional formada por especialistas no desenvolvimento e na avaliação de programas políticos de universidades e instituições de pesquisa com a função social de legitimar cientificamente as decisões políticas e preparar os atores sociais para as mudanças a serem implementadas.

É nessa perspectiva que as políticas educacionais e, especificamente, da educação/formação profissional passam a ser pré-requisito necessário para a democratização social e para a formação da cidadania, haja vista as demandas oriundas do novo paradigma científico-tecnológico da sociedade do conhecimento, utilizada como um discurso para legitimar as reformas dos Estados nacionais, sustentado estruturalmente nos interesses das organizações internacionais como a UNESCO, a OCDE, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o Fundo Monetário Internacional – FMI, que vinculam a educação, a modernização social, a democracia e a cidadania aos interesses capitalistas.

Para o Banco Mundial, por exemplo, a preocupação com a educação/formação profissional justifica-se, dentre outros fatores, pela necessidade das economias em desenvolvimento disporem de uma mão-de-obra flexível, capaz de adequar-se às mudanças ocorridas no mundo do trabalho. Para tanto, recomendam ações de vários setores da sociedade na qualificação profissional que garantam aos trabalhadores maior aptidão para acompanharem as mudanças atuais.

De acordo com o Banco Mundial, a iniciativa privada teria maior competência para qualificar os trabalhadores, cabendo ao Estado intervir, garantindo a educação/formação profissional somente dos indivíduos que não possam financiar o próprio treinamento. Tal intervenção seria realizada com uma política de criação de empregos, de apoio ao trabalho autônomo, de um sistema de informação para que os trabalhadores possam localizar um novo emprego e um programa de renda paralelo à procura de um novo trabalho. A importância da iniciativa privada na educação/formação profissional é justificada pela incapacidade das instituições públicas acompanharem com eficiência as modificações no mundo do trabalho, uma vez que, para ser eficiente, a formação profissional necessitaria ser ministrada em separado da educação formal a fim de garantir maior flexibilidade nas ações, o que não ocorre com a sua subordinação às instituições estatais (Oliveira, 2001b).

Por serem programas onerosos para o Estado, dentro do atual processo de reestruturação econômica implementado pelos governos neoliberais, o Banco Mundial recomenda que os gastos com a educação/formação profissional sejam diminuídos mediante maior articulação entre os formadores e o empresariado local, permitindo a comercialização dos serviços de treinamento, com cursos de curta duração, realizados por meio de módulos, o que permitiria, em tese, que os indivíduos, a qualquer momento, entrassem no mercado de trabalho.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tem expressiva intervenção na atual política educacional brasileira. Principal financiador do Programa de Expansão da Educação Profissional - PROEP, o BID ressalta como primeira condição para que as políticas de capacitação profissional logrem resultado o fato de o Estado articulá-las às políticas de criação de empregos, uma vez que a capacitação profissional deve estar vinculada ao atendimento das novas exigências do mercado de trabalho. Desta forma, o Banco recomenda que os seus financiamentos de política devem se direcionar para reformas nos sistemas de capacitação profissional, principalmente se forem observadas as distorções tanto no que se refere aos custos para a manutenção do sistema como sua adequação às novas exigências do setor produtivo.

Para Oliveira (2001b), o Banco Interamericano e os setores empresariais devem participar nas decisões políticas de capacitação profissional e interferir diretamente no cotidiano das instituições formadoras. Os custos das atividades formativas devem ser da responsabilidade dos empregadores e, dentro de suas possibilidades, dos trabalhadores, uma

vez que, o setor empresarial possui maior disponibilidade de recursos para custear tais atividades e os setores economicamente marginalizados terão maiores dificuldades para realizar tal financiamento, tornando-se importante a participação do Estado como financiador direto.

Verifica-se que, para o Banco Mundial e o Banco Interamericano, as atividades de qualificação profissional devem ser, na maioria dos casos, pagas pelos indivíduos, para que saiam da área de atuação direta do poder público, ainda que este assumira sua coordenação. Assim, a intervenção e a ofensiva do capital internacional objetivam aumentar a exclusão social e a dominação, apoiadas em uma retórica de desenvolvimento estratégico e no reforço da empregabilidade dos desempregados e das pessoas em risco de exclusão.

Neste contexto, as políticas de educação/formação profissional, no caso, a portuguesa e a brasileira, procuram ajustar as políticas educacionais nacionais às regras impostas pelos padrões de regulamentação macros social que atuam como modelo de legitimação num contexto de mundialização da economia e de reestruturação dos aparatos do Estado, apoiados em idéias internacionais que pouco contribuem para uma análise crítica da educação para a autonomia e para a cidadania dos indivíduos como sujeitos históricos, reflexivos e autônomos e não voltados exclusivamente para a inserção econômica no mundo do trabalho.

Para se alcançar a legitimidade e a eficiência dos sistemas educação/formação profissional, as políticas públicas educacionais no interior de cada país devem dispor de dados constatáveis cientificamente, confiáveis e válidos que possam se converter em mecanismos de impacto nos cidadãos e na economia, capazes de responder as demandas educativas na sociedade. A formulação de políticas educativas, à luz de apreciações críticas sucessivas por parte da sociedade civil, estimula o seu reconhecimento social, pois proporciona informações relevantes sobre o sistema educativo; permite a realização de comparações objetivas ao longo do tempo e do espaço; analisa as tendências evolutivas produzidas em determinado nível ou modalidade de ensino; enfoca os pontos críticos da realidade educacional.

Toda esta perspectiva dialética e conflituosa das políticas educacionais e das reformas educacionais leva a uma releitura da função social da educação, que não é somente reprodutora do sistema nem uma educação somente transformadora desse sistema. Uma política educacional comprometida vai além de ajustes e reformas nos sistemas de ensino. Em verdade, significa avanços em relação aos padrões adotados de elaboração e implementação

de políticas sociais, no sentido de considerar os interesses públicos e coletivos, de combater o clientelismo, o autoritarismo e o corporativismo, propiciando a participação ativa dos interessados em fortalecer um amplo debate que leve à redefinição da função social da escola e da educação (Fidalgo e Machado, 2000).

Para Gadotti (1998, p.72), a crise dos sistemas educativos tem relação direta com a perda da consciência do seu sentido social, da sua ação transformadora capaz de mudar comportamentos e promover a consciência social e política, visando à melhoria da qualidade de ensino, o progresso das relações interpessoais que se travam na escola, à supremacia da organização do trabalho que se desenvolve no interior da escola.

Neste sentido, o entendimento da função social da educação/formação profissional precede a compreensão de que tipo de educação corresponde ao mundo atual. Evidentemente não é aquela requerida nos últimos séculos. Atualmente, com as oportunidades de acesso aos meios de comunicação, os jovens chegam à escola com uma quantidade de informações e experiências humanas e sociais sobre política, arte, conflitos interpessoais, mercado de produtos, inovações tecnológicas, prevenção de doenças, expectativas de poder e riqueza, tendo critérios próprios sobre o que ocorre no mundo contemporâneo. Diante de toda estas informações, o indivíduo necessita de mecanismos psicológicos e cognitivos eficientes para auxiliar na elaboração de projeto de vida pessoal e social, como também de educadores capazes de discutir as múltiplas versões de um determinado tema e aprender a desvendar caminhos interpretativos, formas de elaboração coletiva de idéias apropriadas para conciliar às contradições da era das informações. Verifica-se, pois, que a educação/formação que distribui conhecimento é a mesma capaz de originar conhecimento e promover o desenvolvimento dos cidadãos, o que Freire (2000) define como o ato político de recriação de significados, visando à libertação social e política.

Politicamente, cabe ao Estado garantir o direito e a permanência de todas as crianças e jovens em idade escolar no sistema educativo, desenvolver suas capacidades individuais nos aspectos educacionais e culturais, cuidar para que a educação melhore as condições sociais de produtividade, assegurando oportunidades laborais. Estes são os requisitos básicos para a consolidação da democracia. Esta reflexão aponta, entretanto, para a influência que outras instâncias da sociedade exercem no processo de educação integral das crianças e dos jovens. A responsabilidade sobre a educação deve ser uma competência coletiva que não corresponde somente ao Estado, mas que deve envolver, de maneira clara,

consciente e concreta, as famílias, o setor solidário, as universidades, as organizações civis e o setor empresarial, a fim de garantir as possibilidades de educação permanente. A ação conjunta da sociedade civil ajuda a melhorar a qualidade da educação e avança na construção ou reconstrução do tecido social mais frágil, que é o mais prejudicado com a desarticulação do setor educativo em seus diversos níveis e modalidades.

Também é preciso ressaltar o papel do setor produtivo na educação, no que se refere aos saberes concretos e específicos dos trabalhadores. Dentro deste campo, os problemas relativos a pobreza, deteriorização da qualidade de vida, desemprego, trabalho informal e a falta de institucionalização do trabalho profissional exercem forte impacto da educação que se reflete na organização social e no acesso às oportunidades educativas no conjunto da sociedade (Sennett 2002).

Outro importante fator para o entendimento da função social da educação/formação, pode ser identificado no papel das organizações sindicais na defesa dos direitos legítimos dos educadores e na necessidade de estabelecer um diálogo eficaz sobre a organização dos sistemas educativos, a produção intelectual dos profissionais da educação, a defesa por temas pedagógicos, ética do exercício docente e de outros assuntos de suma importância para o desenvolvimento autônomo do professor, além do discurso sobre direitos trabalhistas e salariais.

Em suma, como consequência de um longo processo histórico, a educação/formação se converteu em uma instituição complexa que cumpre múltiplos fins. A análise da atual realidade contemporânea esclarece que a educação, como um direito de todos os homens, sem distinção, é valor dificilmente renunciável que somente poderá ser consolidado com o compromisso público firmado entre o Estado, a participação cidadã, a competitividade na produção e as instituições democráticas — escolas, institutos, universidades — com o trabalho educativo. Na sociedade, portanto, a legitimidade da política educacional, e, em consequência, das múltiplas opções de inserção sociocultural dos jovens, somente se tornará possível mediante o grau de organização e articulação dos diversos grupos sociais na definição do papel da educação/formação, na superação dos graves problemas que continuam a cercá-la como prática social, e a apreciação crítica em torno da inadequação das políticas que estão sendo postas em ação para equacioná-las.

A apreciação crítica da sociedade surge assim, para subsidiar os sistemas educativos no atendimento as necessidades cognitivas, morais e simbólicas da sociedade,

como também auxilia a execução das políticas públicas de educação/formação, evitando as disfunções orgânicas, a duplicidade de aparatos e a superposição de competências e facultando aos jovens o acesso à pluralidade de conhecimentos e culturas, integrando-os como aprendizes, trabalhadores e cidadãos.