

1.5.1. A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL

A importância e a necessidade do desenvolvimento de uma política pública de formação técnico-profissional são unanimidade entre as mais diversas correntes de estudiosos, analistas e envolvidos com a questão.

Podemos elencar três grandes razões comumente levantadas quando se discute o porquê da Educação técnico-profissional: (a) a garantia de inserção qualificada no mercado de trabalho, que faz parte do rol de direitos constitucionais do cidadão; (b) o papel relevante da formação técnico-profissional como estímulo para aumentar a escolaridade de jovens do ensino médio; e (c) o fato de contribuir para elevar os padrões de desenvolvimento econômico do País.

a) Formação técnico-profissional: um direito de cidadania

A Educação Profissional e Tecnológica situa-se na confluência de dois dos direitos fundamentais do cidadão: o direito à Educação e o direito ao trabalho, consagrados no art. 227 da Constituição Federal como “direito à profissionalização”, a ser garantido “com absoluta prioridade”, conforme disposto no Parecer CNE/CEB nº11/2012, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. O parecer ressalta que as novas diretrizes “(...) devem considerar a Educação Profissional e Tecnológica, sobretudo, como um direito social inalienável do cidadão, em termos de direito do trabalhador ao conhecimento” (CNE/CEB nº11/2012).

1.5.1.

QUESTÕES E DESAFIOS DA EDUCAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL NO BRASIL

Dessa forma, repetidamente aparecem nos marcos legais menções⁸⁰ que resguardam ao cidadão brasileiro o direito a uma Educação profissional que lhe garanta inserção de forma qualificada no mercado de trabalho, muito embora a universalização da escolarização e da formação profissional ainda seja um desafio para o Estado brasileiro. Matéria publicada no jornal *O Estado de S. Paulo*⁸¹ em 2015 chamava a atenção para o fato de existirem no

80 O *Parceer CNE/CEB n.º 11/2012* cita onde a Constituição Federal trata do assunto: art. 6.º: elenca os direitos sociais do cidadão brasileiro, relaciona os aos direitos à educação e ao trabalho; art. 205: define que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”; art. 214, nos termos do inciso IV: “a formação para o trabalho é um dos resultados a serem obtidos pelo Plano Nacional de Educação”; art. 170: em relação à ordem econômica, a qual deve estar fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por finalidade assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observando como princípios, entre outros, a função social da propriedade, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego.” Também cita a LDB: art. 2.º “a educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”; § 2.º do art. 1.º, define que a educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social; inciso XI do art. 3.º: ao definir os princípios a serem assegurados nas atividades de ensino, identifica a vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais; art. 36-A, incluído pela Lei n.º 11.741/2008 na LDB: define que o Ensino Médio, atendida a formação geral do educando, poderá preparar o aluno para o exercício de profissões técnicas; o parágrafo único do mesmo artigo determina que a preparação geral para o trabalho e, facultativamente, a habilitação profissional poderão ser desenvolvidas nos próprios estabelecimentos de ensino ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional; § 3.º, incluído pela Lei n.º 11.741/2008 no art. 37 da atual LDB: determina que a Educação de Jovens e Adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a Educação Profissional; o art. 39 da atual LDB, com a redação dada pela Lei n.º 11.741/2008: define que a Educação Profissional e Tecnológica, no cumprimento dos objetivos da Educação Nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia. BRASIL. *Parceer CNE/CEB n.º 11/2012*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10804-pceb-011-12-pdf&category_slim=maio-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em fev. 2014.

81 SALDANA, Paulo. País tem 1 ano para colocar na escola 2,9 milhões de crianças e adolescentes. O Estado de S. Paulo, 01/01/2015. Disponível em: <<http://saopaulo.estadao.com.br/noticias/geral/pais-tem-1-ano-para-colocar-na-escola-2-9-milhoes-de-criancas-e-adolescentes-imp-,1614074>>. Acesso em abr. 2015.

Brasil 2,9 milhões de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos de idade a serem incluídos nas escolas.⁸²

Dados levantados por Liliane Bordignon de Souza⁸³ do Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010 indicam a existência de 16.986.788 de jovens com idade entre 15 e 19 anos no Brasil, sendo que 16,7% dos jovens entre 15 e 17 anos não frequentam a escola. O Censo aponta que o percentual de pessoas sem instrução ou com o fundamental incompleto é de 50,2%, enquanto apenas 7,9% possuem superior completo.

O desafio colocado para as políticas públicas no que diz respeito à democratização da Educação inclui a Educação técnica, reconhecida por Liliane Bordignon de Souza como exigência para muitos postos de trabalho, em diferentes áreas, resultado das transformações na organização do trabalho.

Tais transformações promoveram mudanças nas relações entre trabalho e Educação, determinadas, sobretudo, pelo avanço científico e tecnológico, que abalaram profundamente as formas tayloristas e fordistas de organização e gestão do trabalho, com reflexos diretos nas formas de organização da própria Educação Profissional e Tecnológica.

82 O jornal esclarece que os números utilizados são da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do IBGE, tabulados pelo Movimento Todos pela Educação.

83 SOUZA, *op. cit.*, 2013.

As definições das novas diretrizes para o ensino profissional consideraram esse novo contexto, conforme expresso no Parecer CNE/CEB nº11/2012:⁸⁴

A nova realidade do mundo do trabalho, decorrente, sobretudo, da substituição da base eletromecânica pela base micro-eletrônica, passou a exigir da Educação Profissional que propicie ao trabalhador o desenvolvimento de conhecimentos, saberes e competências profissionais complexos.

Ou seja, em uma sociedade fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, que tem por finalidade assegurar a todos existência digna,⁸⁵ embora existam divergências em relação à forma como deve ser desenvolvida, não se discute o fato de que a Educação técnico-profissional deva existir.

b) Formação técnico-profissional: perspectiva para os jovens

As políticas públicas de formação técnico-profissional têm como público-alvo os jovens. A Fundação Seade sintetizou de forma clara a situação:

A escola pública de ensino médio continua sendo um local desestimulante e, por vezes, desorganizado e inseguro. (...) Apenas metade dos jovens de 15 a 17 anos está cursando o ensino médio e mais do que dobrou a proporção dos que abandonaram a escola na última década. Aqueles que nem trabalham, nem estudam chegam a 24% da população com 18 anos

84 BRASIL. CNE/CEB nº11/2012. *op. cit.*

85 Art. 170. Capítulo I, do Título VII. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucaocompilado.htm>. Acesso em fev. 2014.

e a 25% daquela com 20 anos de idade. Além disso, a maior parte dos que não estudam e não trabalham está entre as famílias com renda familiar inferior a dois salários mínimos.⁸⁶

A questão foi também abordada em matéria publicada no jornal *O Estado de S. Paulo*,⁸⁷ mostrando que a tendência de queda que vinha sendo observada desde o início dos anos 1990 na proporção dos jovens “nem nem nem” (“nem estudam, nem trabalham, nem procuram emprego”), na população brasileira, se inverteu. De acordo com a matéria, esse grupo de jovens passou de 15% das pessoas entre 18 e 24 anos em 2009 para 17,4% em 2012.⁸⁸ A matéria ressalta que a proporção ainda é menor do que em 1992, quando chegava a 20%.

Schwartzman e Castro⁸⁹ também tratam da questão, observando que houve elevação da qualificação média dos trabalhadores em razão do aumento geral da escolaridade da população brasileira. Entretanto, isso não significa que a Educação brasileira não necessite reajustes, visto que a má qualidade do ensino e as altas taxas de abandono do sistema escolar por parte dos jovens têm gerado graves problemas culturais e sociais que não podem ser ignorados, independentemente das demandas mais imediatas do mercado de trabalho.

86 SEADE. *Primeira Análise*. Fundação Seade, nº 5. São Paulo, agosto de 2013, p. 4. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/05-agosto2013-os-jovens-e-o-gargalo-ensino-medio-brasileiro/>>. Acesso em fev. 2014.

87 AMORIM, Daniela; TOMAZELLI, Idiana. Cresce a proporção de jovens ‘nem’, *O Estado de S. Paulo*, 13/01/2015, p. B4. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/cresce-a-proporcao-de-jovens-nem-nem-nem,1619076>>. Acesso em mar. 2015.

88 A matéria do jornal *O Estado de S. Paulo* utiliza levantamento do economista Gabriel Ulyssae, Ipea, feito em parceria com a economista Janáa Simões de Melo Costa, com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE. AMORIM; TOMAZELLI. *op. cit.*, 2015.

89 SCHWARTZMAN; CASTRO. *op. cit.*, 2013.

Nesse contexto, o ensino técnico de nível médio tem sido tratado como uma espécie de “atrativo” para o aumento da escolarização, resultado perseguido pelos governos, uma vez que o aumento dos anos de estudos altera a posição do Brasil nos indicadores internacionais educacionais e de desenvolvimento socioeconômico.

Além da elevação dos anos de estudo, outra questão que diz respeito ao público jovem é a possível relação que se estabelece entre a realização de um curso técnico e a obtenção de trabalho.

É bastante comum encontrar análises que enfatizam essa relação. Liliane Bordignon de Souza cita como exemplo um artigo no jornal *Folha de S.Paulo* de autoria de Marcelo Neri⁹⁰ que analisa uma pesquisa realizada pelo Centro de Políticas Sociais (CPS) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) para o Senai sobre a demanda por cursos profissionalizantes. Neri afirma que “(...) o técnico médio alavanca o salário em 14% para cima do que se obtém com o médio regular”. Outro exemplo é um vídeo que apresenta o ensino técnico de nível médio no portal eletrônico do governo federal⁹¹, veiculando a seguinte mensagem sobre a formação profissional “(...) a Educação técnica e tecnológica dura, em média, dois anos e abre as portas para quem procura emprego”. Na sequência, um professor do Instituto Federal do Paraná (IFPR) atesta que: “(...) pelo fato de ter essa especificidade, ele [o estudante do ensino técnico] tem uma vantagem em detrimento daquele que não faz o ensino técnico (...) porque ele tem uma formação específica”, ressaltando a competitividade do egresso. E, por fim, a narradora do vídeo acrescenta: “(...) os alunos [do IFPR] sabem muito bem que o curso é o início de uma vida melhor”.

90 NERI, Marcelo. Demanda por cursos técnicos. *Folha de S.Paulo*, 22/04/2012, caderno Mercado. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/38572-demanda-por-cursos-tecnicos.shtml>>. Acesso em fev. 2014.

91 SOUZA, op. cit., 2013, p. 9.

A relação entre Educação, trabalho e desenvolvimento é discutida por Segnini,⁹² que cita o desemprego crescente de trabalhadores escolarizados, sobretudo nos setores mais modernos da sociedade, como argumento para tornar relativa a perspectiva instrumental de a Educação ser capaz de garantir o emprego ou, até mesmo, o trabalho.

Nesse sentido, apresenta dados⁹³ segundo os quais, no ano de 1996, os trabalhadores da indústria com ensino superior completo foram desempregados (6,1%) mais intensamente que os analfabetos (4,4%). E que, no ano seguinte, a taxa de desemprego dos trabalhadores com curso superior completo (2,9%) permaneceu maior que a daqueles que não haviam completado a 8ª série do ensino fundamental (2,6%). A Tabela 2, a seguir, apresenta dados detalhados.

92 SEGGINI, Liliana R. P. Educação e trabalho: uma relação tão necessária quanto insuficiente. *São Paulo em perspectiva*, v. 14, n.2, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n2/9791.pdf>>. Acesso em mar. 2015.

93 Os dados apresentados foram sistematizados pelos economistas Marcelo Ikeda, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Econômico (PNUD) e Sheila Najberg, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a partir dos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho. SEGGINI, op. cit., 2000.

Tabela 2

Trabalhadores formais da indústria admitidos e desligados segundo grau de instrução: Brasil/1996⁹⁴

GRAU DE INSTRUÇÃO	ADMITIDOS	DESLIGADOS	SAÍDO LÍQUIDO	% SOBRE 1995
Analfabeto	87.118	94.272	-7.155	-4,4
4ª Série Incompleta	297.277	328.327	-31.050	-5,2
4ª Série Completa	457.146	527.440	-70.298	-6,8
8ª Série Incompleta	626.331	651.293	-24.962	-2,0
8ª Série Completa	456.858	462.903	-6.044	-0,7
2º Grau Incompleto	213.984	205.753	8.231	1,8
2º Grau Completo	257.327	245.727	11.601	1,8
Superior Incompleto	45.800	49.832	-4.032	-2,7
Superior Completo	68.665	83.582	-14.916	-6,1
Ignorado	19.494	15.868	3.626	11,1

Fonte: Ministério do Trabalho - MTb/Cagned. Elaboração: Marcelo Ikeda e Sheila Nøjberg

Ainda para Segnini, o processo de racionalização do capitalismo tornou o desemprego não mais um resultado da ausência de crescimento econômico, mas, sim, fator inerente ao próprio crescimento econômico. Corroboram para essa tese pesquisas sobre reestruturação em vários setores, que apontam para a intensificação do trabalho e não para conteúdos mais sofisticados e elaborados das atividades nem para maior autonomia dos trabalhadores, que justificariam efetivamente maior escolaridade e qualificação.⁹⁵

Trabalhadores beneficiados pelas transformações citadas estão inseridos no chamado "setor de ponta", essencialmente nos segmentos nobres das empresas multinacionais, de acordo com dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1996. São 73 milhões de pessoas, das quais 12 milhões no Terceiro Mundo, em uma população economicamente ativa (PEA) da ordem de 2,2 bilhões de pessoas.⁹⁶

Para Segnini, investir vultosas somas em escolarização e em formação profissional é por si só insuficiente:⁹⁷

As contradições apontadas neste trabalho sobre a relação entre escolaridade e formas de inserção no mundo do trabalho (e do desemprego) possibilitam, em primeiro lugar, reafirmar que qualificação para o trabalho é uma relação social (de classe, de gênero, de etnia, geracional), muito além da escolaridade ou da formação profissional, que se estabelece nos processos produtivos, no interior de uma sociedade

95 RIZEK, C. S.; LETTE, M. de P. Dimensões e representações do trabalho fabril feminino. In: ABRAMO, L.; ABREU, A. de P. (orgs.). *Gênero e trabalho na Sociologia Latino-Americana*. São Paulo/Rio de Janeiro: Alast, 1998. Citados por SEGNINI, *op. cit.*, 2000, p. 76.

96 DOWBOR, L.; IANNI, O.; RESENDE, E.A. (orgs.). *Desafos da globalização*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998. Citados por SEGNINI, *op. cit.*, 2000, p. 76.

97 SEGNINI, *op. cit.*, 2000, p. 79.

regida pelo valor de troca e fortemente marcada por valores culturais que possibilitam a formação de preconceitos e desigualdades. Isso quer dizer que os conhecimentos adquiridos pelo trabalhador através de diferentes processos e instituições sociais – família, escola, empresa etc. – somados às suas habilidades, também adquiridas socialmente e acrescidas de suas características pessoais, de sua subjetividade, de sua visão de mundo, constituem um conjunto de saberes e habilidades que significa, para ele, trabalhador, valor de uso, que só se transforma em valor de troca em um determinado momento histórico se reconhecido pelo capital como sendo relevante para o processo produtivo.

Estrudo da Fundação Seade⁹⁸ confirma a análise, concluindo que a inserção do jovem no mercado de trabalho depende das condições e oportunidades proporcionadas pelos estudos; no entanto, “(...) suas chances melhoraram e são positivamente condicionadas e estimuladas pela situação socioeconômica da família e por um contexto econômico favorável”.

Ainda sobre como enfrentar a inclusão de jovens, o trabalho da Fundação Seade lembra que:⁹⁹

(...) há uma diversidade de fatores que levam os jovens a essa situação, tais como o desalento frente a um mercado de trabalho seletivo ou escola pouco atrativa, gravidez/maternidade, afazeres no âmbito doméstico que dificultariam a continuidade dos estudos ou o exercício do trabalho remunerado, o difícil acesso aos estabelecimentos com vagas de trabalho

98 SEADE. Jovens, escolaridade e mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo. Fundação Seade, PED 30 anos – Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de São Paulo, dezembro 2014, página. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/producao/boletim-30anos/jovens-escolaridade-e-mercado-de-trabalho-na-regiao-metropolitana-de-sao-paulo/>>. Acesso em fev. 2015.

99 Idem.

e às escolas, entre outros, que reforçam a ideia de que as políticas para enfrentar essa variedade de circunstâncias não podem se restringir àquelas voltadas apenas para a inserção no mercado de trabalho, mas têm de se configurar em políticas para a juventude que contemplem a complexidade da fase da vida das pessoas nessa faixa etária.

Assim, pode-se concluir que a formação técnico-profissional é de inegável importância para amplas parcelas da população, notadamente os jovens, mas que seu oferecimento deve guardar estreita relação com a formação básica e o desenvolvimento social para atingir os resultados esperados.

c) Formação técnico-profissional e elevação da produtividade

A Educação técnico-profissional está relacionada à produção econômica desde sempre, mas essa relação assume diferentes intensidades de acordo com a orientação dada. Há quem considere que a Educação técnico-profissional é determinada pela necessidade de mão de obra para produção, ou seja, para o País produzir mais e melhor são necessários recursos humanos mais educados e mais bem qualificados. Há também explicações que veem esse tipo de Educação como indutora do desenvolvimento econômico do País, vez que oferece condições às pessoas, em especial aos jovens, de entrarem no mercado de trabalho, serem remunerados e, portanto, inseridos socialmente no mercado.

Há, assim, duas posições: uma em que a produção precisa do trabalhador melhor educado e qualificado, e outra em que o cidadão é quem precisa da Educação profissional para não se tornar marginal no sistema econômico em que está inserida a sociedade.

Schwartzman e Castro¹⁰⁰ apresentam interessante análise que relaciona Educação técnico-profissional e desenvolvimento econômico. Partindo da constatação de que o Brasil entrou em 2013 com o desemprego extremamente baixo, mas com uma economia pouco dinâmica, os autores explicam o “aparente paradoxo”:

(...) a má qualidade da Educação brasileira e as limitações históricas do ensino técnico, combinados (sic) com o aquecimento da economia brasileira nos últimos anos, que levou a uma queda progressiva das taxas de desemprego, parecem justificar uma preocupação generalizada na sociedade brasileira a respeito de um suposto ‘apagão de mão de obra’, ou seja, a dificuldade do setor produtivo conseguir no mercado de trabalho pessoas com as qualificações profissionais de que necessita.

Abordando um estudo¹⁰¹ sobre a evolução da formação profissional e do mercado de trabalho entre 2003 e 2008, período de retomada do crescimento da economia, dizem Schwartzman e Castro¹⁰² que foram gerados quase 8 milhões de empregos formais, mas que as ocupações que exigem maiores níveis de qualificação/competência resultaram em número bem menor de empregos. Os autores citam, ainda, dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego, segundo os quais o emprego formal no Brasil passou de 33,4 milhões, em 2006, para 44,2 milhões, em 2011, representando crescimento de 32%. O maior crescimento ocorreu para empregados formais com ensino médio completo, com aumento de 61%. Para aqueles com nível superior completo, o crescimento foi de 50%.

100 SCHWARTZMAN; CASTRO, *op. cit.*, 2016, p. 566.

101 SABOIA, J. (ed). *Tendências da qualificação da força de trabalho: Projeto PIB: perspectivas do Investimento no Brasil: estudo Transversal*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ; Instituto de Economia da Unicamp; Unicamp, 2009.

102 SCHWARTZMAN; CASTRO, *op. cit.*, 2013, p. 566.

Em relação à evolução dos salários, encontra-se a mesma situação em termos proporcionais, pois os maiores aumentos ocorreram para as ocupações de nível mais baixo de escolaridade, e o menor aumento, justamente, ocorreu entre as ocupações de Educação média e superior. O texto avaliado por Schwartzman e Castro destaca que importantes aumentos salariais ocorreram em categorias técnicas de nível intermediário, nas quais parece haver demanda maior que o mercado pode oferecer, sendo que algumas tiveram mais de 100% de aumento salarial, como montadores de estruturas de concreto armado, com 522,1% de aumento; e trabalhadores de estruturas de alvenaria, 310,5%; entre outras.¹⁰³

Os autores concluem que, embora existam carências específicas de mão de obra qualificada em determinados setores e aumento de absorção de pessoas com mais Educação pelo mercado de trabalho, a economia brasileira vem se acomodando a um padrão de baixa qualificação de mão de obra e baixa produtividade; caso contrário, a falta de mão de obra deveria ter levado a um aumento de salários para as camadas mais baixas, o que não se verificou. Schwartzman e Castro destacam, também, que essa situação de alta absorção de trabalhadores e elevação de salários levaria o setor educacional a uma rápida reação, passando a investir na formação de recursos humanos da forma como estava sendo demandado pelo setor produtivo. Assim, tal como ocorreu nos países que conseguiram dar um salto em produtividade e melhoria da Educação da população, isso exige um trabalho sistemático de melhoria da Educação em todos os níveis e, em especial, em relação ao nível médio, no qual as carências do sistema educativo se manifestam com mais clareza.¹⁰⁴

103 Idem, p. 569.

104 Ibidem.

Essa conclusão conversa com o trabalho de Liliane Bordignon de Souza, que aborda justamente um grande investimento realizado na Educação técnico-profissional de nível médio no período de 2003 a 2010. Trata-se da expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

No entender dessa autora, é possível afirmar que, nesse período, o ensino profissional foi o foco principal na área da Educação, podendo ser citadas: a retomada do ensino médio integrado ao técnico; a expansão de instituições e vagas na Educação profissional; a criação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica; a transformação dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), das escolas agrotécnicas e técnicas vinculadas às universidades em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; e a criação de programas específicos de formação para jovens e adultos: Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação de Jovens e Adultos (Projeja) e Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (Projovem).¹⁰⁵

Considerando que houve esse investimento, parece necessário acompanhar os resultados, analisando, por exemplo, o possível impacto sobre emprego e salários.

105 SOUZA, *op. cit.*, 2013, p. 1.

1.5.2. DESAFIOS DA EDUCAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL

Na leitura dos materiais consultados fica claro que o debate sobre o modelo de formação técnico-profissional envolve, sobretudo, o ensino técnico-profissional de nível médio. Isso se deve, fundamentalmente, à preocupação com a inserção da população jovem no mercado e à sua relação com o sistema de ensino regular.¹⁰⁶

A principal questão que norteia os debates sobre o modelo de formação mais adequado em países como o Brasil é saber se o ensino técnico-profissional deve, ou não, ser constituído como sistema independente e paralelo ao sistema de ensino regular.

Nessa discussão – já bastante abordada quando apresentados os marcos jurídico-institucionais e o modelo atual de Educação técnico-profissional brasileiro (capítulos 1 e 2 deste trabalho) –, há certo consenso de que a vigência dessa dualidade é, por si só, perversa, vez que traz implícita uma segmentação de públicos: aqueles direcionados às universidades e que tenderiam a ocupar funções de direção e liderança; e aqueles direcionados a um tipo de profissionalização não acadêmica, que ocupariam postos de trabalho mais instrumentais.

Ainda que essa crítica apareça de forma bastante consistente, a existência de um sistema educacional único, em que a profissionalização seja parte do ensino regular, tende a ser colocada, sobretudo, como uma intenção para romper com o caráter discriminatório da dualidade.

106 Os cursos de qualificação e/ou requalificação profissional direcionados aos trabalhadores, independentemente da escolaridade e da educação tecnológica, parecem envolver menos polémicas no que se refere à formação.

Como proceder à efetiva operacionalização não é um tema que esteja presente nos textos analisados. Por um lado, por causa das dificuldades inerentes à implantação,¹⁰⁷ e, por outro, porque em-bute características não desejáveis à Educação técnico-profissional, entre as quais: falta de flexibilidade e o fato de não possibilitar escolhas de profissionalização distintas (seja a profissionalização acadêmica ou a técnica/tecnológica), condizentes e capazes de acolher a diversidade de perfis e motivações do público das políticas educacionais.

Para Schwartzman e Castro:¹⁰⁸

(...) há de se levar em conta as especificidades desses alunos no que se refere, por exemplo, às diferentes condições socio-econômicas, capacidades e motivações. Tal heterogeneidade requer sistemas educacionais complexos e diferenciados para atender a esta multiplicidade de públicos.

Tendo como perspectiva a integração entre os sistemas educacionais, outras questões e desafios estão colocados.

Um deles é como incrementar o quantitativo de estudantes no ensino técnico profissionalizante de nível médio (integrado, concomitante e subsequente), uma vez que a soma das matrículas equivalentes, em 2011, aproximadamente 15% das matrículas no ensino médio regular. É o que se pode observar na **Tabela 3**, a seguir, apresentada nos estudos de Schwartzman e Castro.

107 Conforme tratado anteriormente, a regulamentação da educação profissionalizante obrigatória de nível médio (na época, segundo grau), nos anos 1970, é reconhecida como uma tentativa de ruptura com a referida dualidade, mas sua implantação, por várias razões, não logrou sucesso, e o modelo acabou sendo progressivamente adaptado, perdendo suas características originais.

108 SCHWARTZMAN, CASTRO, *op. cit.*, 2013.

Tabela 3
Matrículas no ensino médio convencional e profissional, 2011¹⁰⁹

	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR	TOTAL
Médio convencional	22.561	6.903.326	57.350	994.987	7.978.224
Normal/Magistério	0	145.786	13.508	5.458	164.752
Médio integrado com formação profissional	92.378	133.776	9.975	21.584	257.713
Educação de Jovens e Adultos de nível médio	14.935	1.206.737	43.722	98.999	1.364.393
Educação profissional concomitante	25.057	64.739	4.883	93.893	188.572

Além da questão das matrículas, o primeiro desafio a ser equacionado parece ser de natureza jurídico-institucional, sendo fundamental uma regulamentação que efetive a determinação de integração, minimizando a possibilidade de modelos concorrentes.

Essa discussão está bastante presente entre os críticos do modelo atualmente em vigor. Segundo afirmam, tal como está desenhado – mantendo a possibilidade de outras formas de convivência

109 Idem.

entre os dois sistemas (concomitante e subseqüente) e deixando a concretização da integração como uma prerrogativa das escolas –, dá-se margem a que essa integração não ocorra efetivamente.

Conforme aponta Melo:¹¹⁰

(...) pode-se afirmar que a nova regulamentação [de 2004], embora admita o ensino integrado, não rompe com a institucionalidade construída na reforma anterior, (...) permanecendo vigentes os seus princípios, a sua forma, bem como a predominância de alternativas de ensino (médio e técnico) apartadas e desvinculadas

Em razão disso, ao contrário de ganharem expressividade no País, experiências de integração têm se mostrado, segundo o autor, limitadas – seja no âmbito federal, seja nos Estados¹¹¹ –, ainda que sejam verificadas, entre os anos 2006 e 2007, iniciativas para expansão do ensino profissional como um todo.¹¹²

Além dessa, há outras evidências de que o ensino técnico integrado não tem sido priorizado pelos decisores de políticas, por exemplo:

- a manutenção de duas secretarias distintas no MEC para cuidar dos assuntos de Educação Básica (Secretaria de Educação Básica) e de Educação Profissional (Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica);¹¹³ e

¹¹⁰ MELO, *op. cit.*, 2006, p. 8.

¹¹¹ Idem.

¹¹² Entre essas iniciativas destacam-se: o Plano de Expansão da Rede Federal Tecnológica de 2006, prevendo a criação de 42 escolas na rede federal; e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), anunciado no bojo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, no qual se anuncia a maior expansão já ocorrida na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

¹¹³ SOUZA, *op. cit.*, 2013.

- a manutenção da Educação profissional organizada em torno de programas dirigidos a públicos específicos e/ou que priorizam iniciativas de capacitação para o trabalho e desvinculadas da Educação formal. É o que se vê, por exemplo, nas seguintes iniciativas: Projeto Escola de Fábrica, dirigido a jovens de 16 a 24 anos matriculados na Educação básica, com famílias de renda per capita de até um salário mínimo;¹¹⁴ Projeja, que visa à oferta de cursos regulares aos que não tiveram acesso anteriormente; Projovem, direcionado a jovens de 18 a 29 anos, para que concluem o ensino fundamental de forma integrada à qualificação profissional e desenvolvimento de ações comunitárias;¹¹⁵ e ProUni, que dispõe de bolsas de estudo para estudantes de familiares até três salários mínimos, para custeio das mensalidades de cursos de graduação em universidades privadas.

Segundo Lilliane Bordignon de Souza (2013), tanto o Projeto Escola de Fábrica como o ProUni “(...) expressam elementos de continuidade de um projeto que não reconhece como estratégica a política de integração do ensino médio a Educação profissional”.¹¹⁶ Esse argumento é reiterado por Melo, ao afirmar que, tanto a modalidade de Educação de jovens e adultos como a modalidade de Educação profissional e tecnológica a distância, cuja expansão é atualmente preconizada, são “alternativas exteriores à Educação formal e que trazem consigo limites típicos de políticas compensatórias”.¹¹⁷

¹¹⁴ Criado em 2005, o programa previa a implantação de espaços educativos em fábricas, com cursos desenhados com base nas demandas do mercado, de modo a favorecer o ingresso e a permanência de jovens no trabalho.

¹¹⁵ PROJÓVEM URBANO. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/194-secretarias-112877938/secad-educacao-continuada-22336954/17462-projovem-urbano-novo>>. Acesso em jan. 2015.

¹¹⁶ SOUZA, *op. cit.*, 2013, p. 90.

¹¹⁷ MELO, *op. cit.*, 2006, p. 10.

Assim, parece importante que uma nova regulamentação do sistema abranja um direcionamento claro para a integração, o que deve refletir-se na forma de organização das equipes gestoras e dos programas.

Equacionado esse aspecto, há vários outros desafios relacionados, seja quanto ao desenho da formação pretendida, seja quanto à implantação efetiva da Educação técnico-profissional integrada.

Com relação ao desenho da formação, trata-se, fundamentalmente, de equacionar como deve ser a estrutura do ensino técnico-profissional de nível médio, envolvendo carga horária.¹¹⁸

Entre os estudiosos do tema, são recorrentes questionamentos relacionados à carga horária dos cursos na modalidade integrada, definida em cerca de 3.000 horas e implicando a extensão do ensino médio de 3 para 4 anos. Segundo alguns autores, a dificuldade de aceitação dessa extensão se dá, inclusive, no âmbito da comunidade.

Apontam Schwartzman e Castro:¹¹⁹

(...) o Brasil é possivelmente o único país no mundo que não permite escolhas na formação de nível médio e requer, dos que buscam uma formação profissional, um currículo escolar mais extenso do que o dos que seguem o curso tradicional.

118 Considera-se, com relação aos cursos de qualificação e requalificação profissional, que deve ser mantida sua característica de flexibilidade no que se refere à carga horária, estando essa definição relacionada à especificidade de cada curso. Não obstante, vários estudiosos da área argumentam que – qualquer que seja a área – algumas horas devem ser comuns a todos os cursos, sendo dedicadas à formação geral, envolvendo conteúdos relacionados ao mundo do trabalho e à cidadania. Ver, a esse respeito, documentos constitutivos do Programa Via Rápida para o Emprego, da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do governo do Estado de São Paulo.

119 SCHWARTZMAN; CASTRO, *op. cit.*, 2013, p. 583.

Somar de 800 a 1.200 horas em disciplinas a um médio já exageradamente sobrecarregado cria uma situação inadequada para aqueles alunos mais modestos que gostariam de se preparar para uma ocupação, pela via do curso técnico. Não há país conhecido em que estes alunos mais modestos sejam obrigados a uma carga letiva mais longa do que aquela prescrita para os que se preparam para ensino superior.

Ainda que vários autores reconheçam que essa carga horária seja excessiva, estão longe de serem consensuais os argumentos utilizados e as sugestões sobre como proceder à redução da carga horária. Há, de um lado, indicações que o “excesso” estaria na carga horária do ensino médio regular, que traz um conjunto de conteúdos cuja relevância e qualidade são questionáveis. Tal argumento direciona para uma proposta de redução dos conteúdos desse nível de ensino na modalidade integrada para melhor abarcar os conteúdos específicos à formação técnica.

Schwartzman e Castro, por exemplo, defendem a tese de que há, no ensino médio, disciplinas desnecessárias e que teriam sido incorporadas ao currículo apenas como resposta a pressões corporativas, tendo outras, realmente importantes, sido preteridas:

No Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 consagrou um formato extremamente tradicional de currículo do Ensino Médio, carregado de disciplinas, as quais foram acrescentadas outras, como sociologia e filosofia, através de leis aprovadas pelo Congresso por pressão de corporações preocupadas em garantir empregos para seus associados, e não por uma avaliação criteriosa de prioridades (curiosamente, não se ensina economia, direito e estatística nos cursos de Ensino Médio, que seriam tão ou mais importantes).¹²⁰

120 Idem, p. 586.

Os autores deixam claro, entretanto, que não consideram satisfatória a alteração no currículo do ensino médio que passa por distribuir as atuais disciplinas em quatro áreas de conhecimento e suas respectivas tecnologias, pois esta tende a deixar tais conteúdos mais genéricos e superficiais:

A alternativa para o atual currículo rígido, superficial e sobrecarregado não é sua substituição por um currículo diluído em generalidades, mas a criação de alternativas reais de formação nas diversas áreas do conhecimento e da aprendizagem profissional. O ideal seria que escolas pudessem escolher as áreas de formação que vão oferecer, e os estudantes pudessem escolher dentro e fora das escolas os programas mais ajustados a seus interesses e perfis.¹²¹

Contrapondo-se à defesa da redução do currículo do ensino médio, há autores que manifestam a preocupação de que, na modalidade integrada, não se “apequene” o ensino médio, retirando algumas de suas características, como a de terminalidade da Educação básica (o que implicaria manter suas características propedêuticas) para priorizar somente conteúdos de natureza técnico-operacional.

Trata-se, aqui, de dar ênfase a uma Educação politécnica, onde estejam contemplados tanto conteúdos relacionados ao mundo do trabalho e de natureza tecnológica como aqueles que são importantes para conferir aos estudantes uma formação geral, que lhes permita transitar por diferentes áreas do conhecimento.

Em cursos com essa concepção se evitaria: 1) a descaracterização do ensino médio como parte das necessidades de formação geral do indivíduo; e 2) o estigma dos cursos técnicos profissiona-

121 *Ibidem*.

lizantes de que trazem conteúdos excessivamente operacionais, voltados para aqueles que não têm interesse no conhecimento acadêmico e que, na prática, são excluídos da possibilidade de se profissionalizarem por meio de cursos de nível superior.

Conforme aponta Canali:

Mais amplamente, será necessário resgatar a centralidade do ser humano no cumprimento das finalidades do Ensino Médio e da Educação profissional, pois o objetivo não é somente a formação de técnicos, mas de pessoas que compreendam a realidade, que possam também atuar como profissionais capazes de dirigir ou de controlar quem dirige.¹²²

Vale ressaltar que, independentemente da ênfase a ser dada no âmbito curricular, há mecanismos que podem auxiliar na quebra da desvalorização dos cursos técnicos profissionalizantes em face dos cursos de nível superior, uma herança do passado escravocrata. Um desses mecanismos, segundo Canali, é de “(...) fazer com que os cursos técnicos de nível médio passem a valer também para o ingresso no ensino superior, deixando de se constituir em becos sem saída do ponto de vista da continuidade de estudos para os que querem seguir adiante.”¹²³

Outro desafio importante na implantação da formação técnica profissionalizante diz respeito à definição de quais áreas de cursos devem ser priorizadas e quais cursos devem ser ofertados, tendo em vista a busca de uma associação com as demandas do setor produtivo.

122 CANALI, *op. cit.*, 2008, p. 2.

123 SCHWARTZMAN; CASTRO, *op. cit.*, 2013, p. 585.

Em primeiro lugar, trata-se, aqui, de encontrar a medida justa entre ter um conjunto de cursos adequados às características socioeconômicas das regiões, sem, entretanto, restringir a oferta de formação às necessidades específicas das empresas.

Além de estudos que envolvam uma análise das ocupações mais demandadas nas localidades e das necessidades de conhecimento associadas a essas ocupações, é importante a formação de câmaras, com a participação do governo, empresas e comunidade que discutam sistematicamente essa questão.

O protagonismo do governo é de fundamental importância nesse tipo de arranjo, pois se trata de evitar a montagem de um cardápio de cursos excessivamente restrito a determinadas áreas do mercado e que, ao mesmo tempo, seja restritivo aos cursistas, fechando demasiadamente o perfil, em vez de abrir oportunidades para o futuro profissional do aluno.

A subordinação direta aos interesses das empresas é uma das críticas que se faz ao modelo argentino de Educação técnico-profissional, conforme citado anteriormente.

Por outro lado, a participação do empresariado nesse esforço de definição das áreas de formação não deve ser deixada de lado: não apenas pelo conhecimento das necessidades do setor em que atuam, mas também porque podem indicar tecnologias e disponibilizar insumos que contribuam para a formação dos técnicos.¹²⁴

Outra preocupação relacionada à definição da oferta de cursos é de que não seja moldada pela capacidade e características das

124 Tem-se como referência a respeito, a Ley de Educación Técnico Profesional da Argentina n.º 26.058, ARGENTINA, *op. cit.*, 2005.

instituições que os oferecem. Essa questão está muito presente quando se trata de cursos de qualificação e/ou requalificação profissional, que são, em geral, de duração mais curta e cuja oferta é distribuída entre muitos prestadores e dispersa regionalmente.

Além de não se promover a desejável aproximação entre o cardápio de cursos e a demanda, a dispersão da oferta entre muitos prestadores dificulta que se proceda a uma supervisão adequada dos trabalhos, com o risco, subjacente, de que a qualidade das formações fique muito aquém do esperado e de que não atinja o propósito original: formar trabalhadores com conhecimentos efetivos, que lhes permitam acessar postos de trabalho adequados aos seus interesses e perfil.¹²⁵

Finalmente, ainda em relação à escolha da oferta, é preciso agregar a preocupação de que esta, no caso do ensino técnico profissionalizante de nível médio, não fique demasiadamente associada a setores produtivos, cuja expansão econômica seja localizada no tempo e no espaço.

Ou seja, diferentemente dos cursos de qualificação e/ou requalificação, que podem responder a necessidades mais imediatas, na oferta de Educação de ensino técnico profissionalizante de nível médio devem-se procurar focar áreas de conhecimento e tecnologias mais abrangentes e, por isso, menos sensíveis a flutuações do mercado.

125 Esse diagnóstico pautou, em 2008, a decisão do governo do Estado de São Paulo de concentrar a execução da qualificação profissional em poucas instituições, e que apresentassem, no mesmo tempo, tradição na oferta e capilaridade para atender as várias regiões; e que fossem capacitadas para o trabalho, garantindo-se a sua qualidade. Partindo dessas premissas, a oferta de qualificação e requalificação por parte do governo do Estado de São Paulo focou, prioritariamente, a cargo do Ceeteps e do Sistema S.

Além disso, é desejável que haja uma gama de cursos em cada escola e/ou região que possa atender a diferentes perfis de cidadãos, possibilitando-lhes escolhas que envolvam muitas áreas, o que se aproxima, mais efetivamente, de construir a formação técnico-profissional como um direito dos trabalhadores.

Conforme ressaltam Schwartzman e Castro: "O ideal seria que escolas pudessem escolher as áreas de formação que vão oferecer, e os estudantes pudessem escolher dentro e fora das escolas os programas mais ajustados a seus interesses e perfis".¹²⁶

Definidos esses aspectos de caráter mais geral – regulamentação jurídico-institucional, desenho da formação e definição das áreas de oferta da formação –, ficam ainda as questões relacionadas à implantação de um novo modelo de Educação Profissional.

Notadamente, trata-se, aqui, de equacionar:

- a necessidade de contar com um corpo de profissionais adequado nas escolas, sobretudo, professores, cuja carência em disciplinas específicas já se verifica nas escolas de nível médio. Assim, é preciso que se faça uma investigação detalhada em relação a esses profissionais, abarcando, de um lado, o quantitativo existente e respectivas áreas de formação; e, de outro, os conhecimentos necessários e as expectativas em relação a como irão trabalhar;

- a adequação dos meios necessários para viabilizar a proposta em cada localidade. Ou seja, laboratórios, equipamentos específicos, bibliotecas especializadas, recursos e materiais de manutenção etc.; e

- o estabelecimento de parâmetros de financiamento para a Educação técnico-profissional, em todos os níveis, considerando que esse financiamento deve ser responsabilidade do setor público como forma de garanti-la como direito.

Vale dizer que, a exemplo do que se verifica em outros países (entre eles, a Argentina), as parcerias público-privadas podem contribuir para a viabilização desse modelo, auxiliando na melhor definição das áreas e características de formação, na identificação e disponibilização de tecnologias e programas de formação de professores e, mesmo, na oferta de cursos.

É importante, entretanto, que essas parcerias sejam regulamentadas por meio de instrumentos legais e que o poder público mantenha a responsabilidade na regulação, monitoramento e avaliação da política.