

## AS AGÊNCIAS FINANCEIRAS INTERNACIONAIS E A REFORMA BRASILEIRA DO ENSINO TÉCNICO: A CRÍTICA DA CRÍTICA

Luiz Antônio Cunha<sup>1</sup>

Mesmo antes do seu fim, não é difícil concluir que a medida mais controversa dos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso, em matéria de política educacional, foi o decreto 2.208/97. A partir de uma interpretação a meu ver sem fundamento, da LDB-96,<sup>2</sup> o decreto criou um sistema de educação profissional paralelo ao ensino regular de educação geral, fazendo a estrutura da educação brasileira retornar aos anos 40, quando da promulgação dos decretos-leis relativos ao ensino médio - chamados de “leis” orgânicas.

Numa orientação surpreendente para um governo manifestamente interessado em flexibilizar as relações Estado-Sociedade, o decreto em questão *proibiu* a existência dos cursos técnicos integrados, isto é, aqueles que ofereciam diplomas de técnicos em diversas especialidades produtivas, mas com currículos abrangentes, que permitiam a candidatura a todos os cursos superiores, sem restrição. Ensino médio e ensino técnico passaram a ser matéria de currículos distintos, este último composto de módulos exclusiva ou predominantemente orientados para aplicações profissionais imediatas. Numa espécie de concessão aos intentos propedêuticos, o diploma de técnico só poderia ser conferido aos egressos do ensino técnico que tivessem concluído, também, o ensino médio, cursados, então, simultânea ou sucessivamente. De todo modo, sempre separados, em instituições distintas ou até na mesma, mas objetos de currículos diferentes.

Em suma, a educação profissional, que deveria ser uma *modalidade* da educação básica, nos termos da LDB-96, acabou por se constituir em *sistema paralelo*.

A crítica dessa política educacional tem sido surpreendentemente unânime. Mas, no meu entender, essa unanimidade resulta do compartilhamento de vieses sérios, que devem ser corrigidos, sob pena de se transformarem em empecilhos para a compreensão das políticas e das estruturas educacionais.

### SENTIMENTO COLONIZADO E DEDUÇÃO FALACIOSA

As análises correntes<sup>3</sup> contêm como axioma implícito uma forte atitude de auto-piedade diante do que se supõe ser a imposição das agências internacionais à educação brasileira. O axioma consiste em considerar o Brasil (e a educação brasileira, em consequência) como uma pobre vítima das maldosas agências financeiras internacionais, particularmente o Banco Mundial-BIRD, o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID e o Fundo Monetário Internacional-FMI. No que diz respeito à educação, essas agências mandam e o governo

---

<sup>1</sup> Professor Titular de Educação Brasileira da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

<sup>2</sup> Sem fundamento, mas preconcebida, já que o decreto contém os elementos mais importantes de um projeto de lei oriundo do MEC, prontamente retirado da Câmara dos Deputados.

<sup>3</sup> Um bom exemplo é o livro de Martins (2000), que se diz fundamentado em autores proeminentes no campo educacional, especialmente Gaudêncio Frigotto, Celso Ferretti e Acácia Kuenzer.

brasileiro, subserviente, obedece - simples assim. Não há resistência, não há contradições, nem vias de mão dupla.

Esse axioma não reconhece o fato de que a economia brasileira é uma das maiores do mundo, e o do país contar com uma diplomacia da mais alta qualidade. Se esse sentimento de auto-comiseração deixasse de bloquear a visão dos fatos, poderia se levar em conta que países com esse porte e esse protagonismo têm uma capacidade de negociação e de resistência que outros não têm. Mais do que isso, que países assim têm condições de influir na elaboração das diretrizes dessas agências. É claro que o sentimento de colonizado não permite pensamento dessa natureza. Não leva em conta, tampouco, que existem grupos sociais (classes, frações de classe, famílias) que têm identidade tendencial de interesses com o que essas agências prescrevem para a política econômica e social dos diversos países do mundo. Enfim, o sentimento colonizado leva ao pensamento de que todo brasileiro é cumpridor de ordens dos senhores do mundo e seu complemento, a identificação auto-complacente com os esses senhores.

Dois ministros de FHC, que têm a ver com as políticas de educação profissional, ilustram bem o ir-e-venir de quadros entre os organismos internacionais e o governo brasileiro. Depois de trabalhar no BID, Paulo Renato Sousa foi nomeado ministro da educação. E Paulo Paiva, após a saída do Ministério do Trabalho, passou a ocupar uma gerência dessa mesma agência.

No segundo escalão e no grupo de assessores de ambos os ministérios existem várias pessoas com passagem por organismos internacionais. Talvez alguns retornem a eles depois de deixarem o governo ao fim do octonato FHC. Esse vai-e-vem de brasileiros parece desconhecido daqueles que são portadores do sentimento “coitadinhos de nós, pobres vítimas”. Se esse movimento fosse levado em conta, daria para saber que a atuação das agências internacionais é conhecido por dentro. E mais, que esses técnicos não são apenas executores, mas têm capacidade propositiva, cujo alcance vale a pena indagar”.

Para piorar o sentimento de auto-comiseração dos ensaístas brasileiros, assinalo o reforço exercido pelo intercâmbio acadêmico. Colegas de países hispano-americanos têm reforçado enormemente esse sentimento, especialmente os provenientes do Cone Sul, onde a concepção conspiratória da história encontra muitos adeptos.

É comum que ensaístas de países hispano-americanos partam da situação de seu próprio país para falar da América Latina, como se o Brasil fosse igual à Argentina ao Chile, ao México ou, até mesmo de outros países. É comum que tais analistas conheçam apenas bibliografia em espanhol e, no máximo, o texto de algum brasileiro traduzido para o espanhol. Com essa base estreita, que ignora o Brasil, portanto a parte (e que parte!) mais dinâmica do sub-continente, eles fazem a projeção para toda a América Latina.

Com isso, quero chamar a atenção para o outro problema que envolve a síndrome da auto-comiseração: a falácia de composição. Ela consiste em supor válido para o Brasil o que for dito a respeito da América Latina como um todo. Nos primeiros meses de 2002, com o agravamento da crise política e econômica na Argentina, houve um generoso sentimento de solidariedade ao povo do país vizinho, que se expressou de um modo, a meu ver equivocado: “somos todos argentinos”. Se no plano subjetivo da manifestação solidária esse sentimento é

defensável, a situação deixa de ser a mesma quando se trata do entendimento das especificidades das políticas dos governos dos países. Nesse caso, uns são argentinos, outros brasileiros, outros chilenos, etc...

Por fim, imputações aparte, quero assinalar que desconheço uma só *imposição de fato* das agências financeiras internacionais em matéria de educação. Que elas financiam projetos que estão de acordo com seu ideário, não tenho qualquer dúvida - que banqueiro faria diferente ? Imposição é outra coisa. Desconheço um só projeto do governo brasileiro, na área educacional, implementado ou abandonado por exigência do BIRD, do BID ou do FMI. Conheço vários projetos abandonados, outros implementados, com os aplausos e os dólares dessas agências. Em todos eles, havia grupos brasileiros que gostaram do abandono ou da implementação.

Muitos dos que falam da ingerência das agências internacionais jamais leram um relatório delas sobre algum segmento da educação brasileira. Se o tivessem feito, veriam que é comum eles conterem, logo ao início, a lista das pessoas ouvidas no Brasil, sobre o tema em questão. É claro que estão incluídas na lista ocupantes de cargos governamentais, federais e estaduais, membros dos conselhos de educação, assim como alguns acadêmicos de sua confiança, maior ou menor. Cada um deles responde a perguntas e procura fazer incluir no relatório elementos de suas próprias opiniões e interesses. É sabido, há muito tempo, que a inclusão num relatório de entidade internacional de posição de um grupo nacional faz com que essa posição fique reforçada.<sup>4</sup> Não bastasse isso, essas agências adotam a prática de encomendarem estudos prévios sobre temas específicos a pesquisadores nacionais - de sua confiança, é claro. O relatório final vai incluir, em alguma medida, as opiniões dos nacionais consultados ou contratados, assim como a dos técnicos da sede da agência. Como um relatório de entidade internacional só é divulgado se aprovado pelo governo do país concernente, a inclusão de opiniões governamentais é um procedimento indispensável. Como falar, então, de imposição ? De ingerência ? De intromissão ?

Minha suposição é que os partidários da auto-comiseração consideram imposição *ao Brasil* apenas o que contraria *suas próprias opções*: um particularismo na política, uma dedução falaciosa na lógica. Mas que pode render bons dividendos diante de um público ansioso pelo reforço do sentimento colonizado, no que a auto-comiseração é imbatível.

Vejamos um bem-vindo contraponto a esse sentimento colonizado.

A dissertação de mestrado de Vanda Catarina Duarte, defendida na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, em Belo Horizonte, traz uma importante contribuição para esse tema. Ela estudou dois programas de capacitação de professores do ensino fundamental em Minas Gerais e em São Paulo, no período 1996 a 1998, ambos financiados pelo Banco Mundial. Embora a política do banco fosse a mesma, a autora mostrou que as secretarias estaduais de educação adotaram diferentes posturas a respeito dela. Vejamos alguns elementos que a dissertação nos oferece.

A partir de estudos econômicos orientados pela teoria do capital humano e outros vieses economicistas, o Banco Mundial elaborou uma política que privilegia o ensino fundamental

---

<sup>4</sup> Os membros de ONGs sabem disso, em especial as que atuam na área de direitos humanos e meio ambiente.

sobre os demais graus e modalidades, e, nele, a capacitação de professores, especialmente em serviço, é considerada variável estratégica para melhorar a qualidade e a equidade.<sup>5</sup> Nos marcos dessa política, os estados de Minas Gerais e São Paulo elaboraram projetos com o objetivo de obterem empréstimos, respectivamente, “Melhoria da Qualidade da Educação Básica” (presencial e a distância) e “Inovações no Ensino Básico” (presencial). No âmbito de cada um deles, havia sub-projetos bastante ambiciosos, que visavam alcançar, 110 mil professores em atividade (SP) e 87 mil (MG).

O projeto mineiro adotou uma estratégia mais tradicional, seguindo de perto as recomendações dos consultores do banco, que consistiu na “capacitação em cascata”: monitores foram treinados para capacitar facilitadores que, por sua vez, treinaram professores. Os insumos (vídeos, mobiliário, linhas telefônicas, produção de material) receberam toda a ênfase num projeto dotado de alto grau de centralização, voltado para a massificação do aprendizado. O projeto paulista, por sua vez, enfatizou mais o processo, que foi descentralizado, abriu espaço para a manifestação dos professores quanto à capacitação por eles pretendida, com maior interação com as universidades participantes e a manifestação das especificidades das delegacias de ensino, assim como a adoção da metodologia da “ação-reflexão”. A autora fez um estudo acurado dos distintos procedimentos e custos, comparou vantagens e desvantagens administrativas e pedagógicas de cada um deles. Para o que interessa a este texto, vale transcrever uma passagem de sua conclusão:

“No que respeita ao Banco Mundial, percebeu-se um processo de recontextualização de suas diretrizes em São Paulo, onde a recepção dos cursos se deu de forma descentralizada, os professores incorporaram os conhecimentos e habilidades previstos de forma diferenciada e estritamente relacionada com suas experiências e utilizaram o espaço do curso para atividades não previstas como, por exemplo, a ‘Escola Pública Estadual na UFSCar’ e a ‘Semana Pedagógica de Tupã’. Já o programa de Minas Gerais parece ter se ajustado mais ao perfil traçado pelo Banco. Entretanto, cabe mencionar [que] as posturas do Banco podem ser flexibilizadas desde que o gestor nacional de política pública faça as negociações adequadas e não se submeta passivamente às suas orientações.” (Duarte, 2002, p. 196)

## IDEOLOGIA DETERMINANTE

Se não são as agências financeiras internacionais que impõem ao Brasil, é a ideologia neoliberal que é a responsável pelas políticas educacionais rejeitadas, como a que separa o ensino médio do ensino técnico.<sup>6</sup>

A adoção dessa ideologia pelos governantes é evocada como a origem das políticas educacionais, de Collor a FHC. Por terem optado pela ideologia neoliberal, esses presidentes<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Além da formação docente, o aumento do tempo de instrução e a melhoria do livro didático completam a trinca de prioridades. A questão salarial não é levada em conta, apesar de sua relevância e constituir até mesmo objeto do FUNDEF.

<sup>6</sup> Frequentemente, essas políticas são entendidas como produto de ambas as determinações, como no livro de Martins (2000).

<sup>7</sup> Itamar Franco foi poupado, talvez pela composição com a plataforma sindical dos docentes, embora ele tenha

teriam elaborado e implementado políticas de acordo com a “cartilha” ou os “mandamentos”<sup>8</sup> da Conferência Trilateral ou do Consenso de Washington, idêntico, por sua vez, à ideologia oficial das agências internacionais.

É incrível que até mesmo gente versada no materialismo histórico, que cita Marx a cada dez linhas, abre mão da análise concreta de situações concretas, para pôr no plano das idéias a determinação social, política e econômica da educação. A direção da determinação parte do céu da ideologia para a terra dos conflitos sociais, políticos e econômicos.

No que diz respeito a um elemento importante da ideologia neoliberal, deixa-se de lado a longa duração do conflito público X privado na educação brasileira. Com efeito, a atuação dos grupos políticos e econômicos privados, particularmente dos grupos religiosos, dentre os quais sobressai a Igreja Católica, tem ocupado o lugar principal no campo educacional. A propósito, um dos fatos mais importantes da atualidade, é a rápida deterioração da preponderância católica em proveito das igrejas evangélicas, especialmente das pentecostais. A perda da hegemonia da Igreja Católica e a inviabilização progressiva do funcionamento das escolas primárias e secundárias dessa confissão (exceto os colégios de elite) explica tal substituição, com implicações para a educação pública, ainda desconhecidas em seu alcance.

Para os bispos da Igreja Católica, seu deslocamento da posição hegemônica (assim como boa parte dos pecados “sociais” do mundo) é produto da ideologia neoliberal. Não é de se estranhar esse raciocínio, afinal sua doutrina está fundamentada na luta de ideologia contra ideologia, da boa contra a má fé. O incrível é que a hegemonia religiosa no pensamento educacional (mas não só) é tão intensa e ampla, que até mesmo os ateus são influenciados pela metáfora maniqueísta da luta do bem contra o mal – mesmo que o bem seja indistinto, o mal é tem endereço certo: a ideologia neoliberal. Mesmo não professando a fé católica, eles foram educados nos quadros dos seus dogmas práticos mais profundos, inclusive na compreensão do mundo em termos da luta de conceitos – aí está um elemento importante para a sobrevivência da hegemonia ainda detida pela Igreja Católica, isto é, o procedimento dos ateus, involuntariamente reprodutores dos fundamentos de sua ideologia. No caso, o idealismo na análise dos “pecados” do mundo.

No meu entender - e isso não é profissão de fé abstrata -, a análise da elaboração e da implementação das políticas educacionais deve partir da identificação dos grupos envolvidos. Isso quer dizer que devem ser identificados os grupos que têm interesse material e/ou simbólico nas políticas em questão e seus oponentes. Devem ser identificados grupos concretos com interesses concretos, não interesses que o analista atribui porque acha *lógico* que assim seja. Mais do que conexão *lógica*, é preciso buscar conexão *sociológica*. Mais do que tudo, é preciso estar pronto para provar empiricamente as conexões estabelecidas.

---

baixado um decreto ilegal criando a Universidade Federal de São Paulo, a partir da Escola Paulista de Medicina, antecipando o dispositivo da LDB que abriu a possibilidade de existência de universidades especializadas. Essa possibilidade, aplaudida pelos neoliberais, tem sido amplamente aproveitada pelos grupos privados, em especial na área de “humanas”.

<sup>8</sup> Esse termos não são despropositados, pois circula na área de educação um manual sobre como identificar políticas neoliberais, com muito sucesso...

## CRÍTICA ALTERNATIVA

Vou apresentar, neste item, um resumo da análise que desenvolvi em trabalhos já publicados sobre o tema em questão (Cunha, 1995; 1988 a, b; 2000 a, b; 2001), que difere substancialmente da análise corrente. Não tenho a pretensão de oferecer aos colegas um quadro acabado das políticas educacionais, pois sou o primeiro a reconhecer que ela está incompleta.

Desde a promulgação da Constituição de 1988 (e até mesmo antes), a discussão em torno do ensino médio e da educação profissional ocupou um lugar importante nos conflitos que atravessaram o campo educacional. Só para mencionar um exemplo, enquanto uns pretendiam que o Brasil fosse o primeiro país capitalista a adotar a politecnicidade como princípio educativo no ensino médio e queriam ver os germens dessa pedagogia nas escolas técnicas existentes, outros cerravam fileiras na defesa dos sistemas de aprendizagem controlados pelo patronato, rejeitando o controle estatal e/ou a participação dos sindicatos de trabalhadores em sua gestão.

O ensino médio permaneceu fora da saraivada de antecipações legais da LDB que o governo federal desfechou desde 1995, somente sendo objeto de uma proposta de reforma curricular em 1997. O mesmo não aconteceu com a educação profissional, que foi alvo de um projeto de lei (1.603/96) bastante detalhado. Promulgada a LDB, em dezembro de 1996, esse projeto foi retirado, pois a interpretação do ministério era a de que suas principais diretrizes estavam contempladas no curto capítulo III da lei, sendo suficiente a normatização via decreto presidencial.

Na justificativa da reforma da educação profissional, sobressaem dois argumentos principais: as escolas técnicas, especialmente as da rede federal, operam a custos muito elevados, injustificados para os efeitos correspondentes; e seus efeitos são mais propedêuticos do que propriamente profissionais, o que não seria aceitável numa situação de escassez de recursos para a educação, em especial para o ensino médio.

Para indicar a trajetória da reforma do ensino técnico, vou focalizar as opiniões de influentes assessores do ministro da educação no período 1995/98: Cláudio Mora Castro e João Batista Oliveira, consultores internacionais (OIT e BID), que vieram a apoiar o ministro da educação Paulo Renato Souza. Oliveira chegou mesmo a ocupar, por um ano, o importante cargo de secretário-geral do ministério por um ano.

Castro e Oliveira formaram uma parceria que tem exercido significativa influência nas políticas educacionais a nível federal e estadual. Vejamos as idéias a respeito de nosso tema contidas em um artigo de cada um desses consultores.

Já em 1974, Castro dizia que o ensino secundário brasileiro teria dois grandes problemas a resolver. O primeiro seria acabar com a pretensão de oferecer cursos de caráter simultaneamente propedêutico e profissional aos mesmos alunos, na mesma escola, como determinou a lei 5.692/71 para todo o ensino de 2º grau. Eles não fariam bem uma coisa nem outra. As escolas técnicas, principalmente as da rede federal, até conseguiriam preparar bem os alunos para o vestibular, mas os técnicos formados não encontravam emprego, porque as

grandes empresas, de origem norte-americana, não previam essa categoria profissional em seus quadros, ou, então, porque os técnicos permaneciam no emprego pouco tempo, reorientando-se para cursos superiores. Por isso, as escolas técnicas encontravam-se em crise. A solução seria retirar dos cursos técnicos o “atrativo propedêutico”. (Castro, 1974, p. 396)

Castro não tinha dúvida de que o “sistema inglês” era o mais adequado para o Brasil, ou seja, ensino acadêmico para uns e ensino profissional para outros, justamente os que, oriundos da classe operária, não tivessem se contaminado com os valores das classes médias e alta, que desconsideraram as “ocupações manuais”.

Durante 20 anos Castro desenvolveu sua pregação, no Brasil e nos organismos internacionais onde atuou. A candidatura de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República criou condições para sua influência no ensino técnico brasileiro.<sup>9</sup> Ao ocupar, junto com Oliveira, a assessoria direta do ministro da educação, Castro obteve um ponto de apoio para efetivar suas antigas proposições.

Aliás, a proposta do candidato FHC trazia uma referência implícita ao relatório do Banco Mundial para o ensino secundário brasileiro, ao propugnar o remanejamento das verbas do MEC para o ensino de 2º grau, de modo a realocar ou criar fontes adicionais de recursos, *ao invés de ampliar a rede de escolas técnicas federais, que só atenderiam uma minoria insignificante da população escolar.*

O nº 2 da série Textos para Discussão, do INEP (abril de 1997), trouxe um texto de Castro, denominado “O secundário: esquecido em um desvão do ensino?”, que deve ter circulado antes entre os dirigentes do MEC. A proposição que orienta a pergunta-título do artigo é a da necessidade de se estabelecerem distintas soluções no ensino médio para alunos diferentes em termos de origem social e de motivação profissional. A tendência brasileira seria a de pretender estabelecer uma solução única - a profissionalização universal e compulsória da lei 5.692/71. Esta teria incorporado uma caricatura da *comprehensive high-school* norte-americana, modelo vendido (sic) pela USAID e pelo Banco Mundial, modelo esse que, segundo Castro, fracassou em todas as partes, inclusive no Brasil. O que se deveria ter copiado da escola norte-americana (e não se fez) é o caráter optativo de seus cursos profissionais.

O autor partiu do pressuposto de que é impossível juntar no mesmo currículo o ensino “acadêmico” com o profissional, sobretudo nas ocupações industriais. O *ethos* do currículo “acadêmico” mata a profissionalização porque não pode conviver com “a graxa e a serragem”. No entanto, as ocupações “de escritório”, além de não conflitarem com o *ethos* “acadêmico” podem se aproximar dele sem perda para nenhum dos lados.

A solução que Castro defendeu como a mais apropriada é a que estaria sendo muito aceita na Europa: rejeitar o ensino de 2º grau meramente propedêutico tanto quanto “a velha opção profissionalizante” em proveito de cursos secundários aplicados ou mais voltados para certas áreas, como as comerciais, as artísticas, as biológicas, as industriais. A idéia não seria a de profissionalizar, mas, sim, “vestir” os mesmos conteúdos acadêmicos (ciências, matemática, comunicação escrita) com “roupagens” daquelas áreas.

---

<sup>9</sup> Ainda nos anos 70, Castro ocupou a diretoria geral da CAPES, no MEC, mas não atuou no ensino técnico.

A grande tarefa seria livrar o ensino médio da finalidade única de preparação para o vestibular, mantendo-se, no entanto, “acadêmico” e com a finalidade prática de preparar o aluno a viver no mundo atual, eliminando o enciclopedismo do currículo e trazendo-o mais para perto do mundo real.

Para Castro, deveria ser enterrada “de uma vez por todas” a idéia de uma escola que, ao mesmo tempo, profissionalize e prepare para o vestibular. Se essa idéia já tinha sido formalmente enterrada, pela dissolução da lei 5.692/71, ela permaneceria viva nas escolas técnicas industriais. É, pois, para elas, que o autor dedicou a maior parte de sua reflexão, no sentido de promover um “divórcio amigável” entre o ensino “acadêmico” e o profissional.

As escolas técnicas industriais teriam se transformado em “caminhos privilegiados para o vestibular”, desde os anos 60, e nada foi feito para modificar isso. O problema consistia na falta de sentido em se ministrar um ensino caríssimo “a quem nada mais quer do que passar no vestibular de Direito. Mesmo para os que vão para Engenharia, não parece ser um bom uso dos dinheiros públicos que ocupem uma vaga que poderia ser melhor aproveitada por alguém que vai diretamente para uma ocupação técnica.” (Castro, 1997, p. 18)

A solução radical de estancar a “sangria” provocada pelo vestibular seria a eliminação pura e simples da parte geral “acadêmica” do currículo das escolas técnicas. Como alguns CEFETs já teriam modificado o caráter do seu currículo “acadêmico”, no sentido defendido pelo autor, essa eliminação seria prejudicial para eles. Castro preferiu, então, a maneira mais imediata e mais fácil de separar o certificado “acadêmico” do certificado profissional. As escolas técnicas deveriam ser encorajadas a eliminar a parte geral do currículo, mas não seriam obrigadas a isso. À separação dos certificados, corresponderia a separação entre os dois currículos. Aliás, solução desse tipo já estaria em prática no Brasil, em certas escolas técnicas federais e no SENAI, que oferecem a parte propriamente profissional de um curso técnico para quem já concluiu o 2º grau - é o chamado curso técnico especial (ou pós-secundário ou pós-médio).

Com a matrícula separada na parte profissional do curso técnico, Castro esperava que o número de alunos pudesse ser, aí, multiplicado por nove se as oficinas e laboratórios fossem empregados em três turnos, independentemente da sincronia com as disciplinas de caráter geral. Para isso, a gestão dos estabelecimentos de ensino precisaria ser radicalmente alterada. Seus diretores deveriam adotar a figura do “vendedor agressivo de serviços de alta qualidade”, aproximando-se das empresas, de modo a ajustar os cursos às necessidades atuais do mercado de trabalho. Tanto quanto possível, os cursos técnicos seriam ministrados “sob medida”, conforme as necessidades das empresas dos locais das escolas.

Embora a preocupação com o aumento da produtividade no uso das instalações das escolas técnicas esteja presente em todo o texto, Castro não se mostrou partidário da modularização dos currículos dos cursos por elas oferecidos. Diz que, *infelizmente*, as possibilidades de modularizar o currículo de um curso técnico são muito reduzidas. Ademais, essa solução acaba por levar à tentação de alongar muito o curso, na direção da engenharia convencional, como teria acontecido com os tecnólogos. Já para as ocupações de escritório, o autor mostrou-se entusiasta da modularização. O objetivo do ensino médio “acadêmico” seria criar um

sistema de créditos, permitindo o aproveitamento de disciplinas ou módulos cursados em diferentes instituições para a obtenção de certificados profissionais em carreiras “compatíveis” com a preparação para o vestibular. Exemplificou isso com sistemas operacionais e processamento de texto, a seu ver habilidades úteis tanto no mercado de trabalho quanto no ensino superior.

Convergente em muitos pontos com o artigo de Castro, Oliveira escreveu um texto onde realizou um rastreamento mais amplo do que aquele, para defender, em síntese, a adoção no Brasil do modelo do *tech prep* em experiência nos EUA - os currículos “acadêmicos” aplicados.

Oliveira foi especialmente incisivo na rejeição dos currículos uniformes para todos os alunos do 2º grau, assim como das escolas profissionais, que já teriam demonstrado sua inutilidade, como as agrotécnicas,<sup>10</sup> os cursos de contabilidade e as escolas normais. Como os alunos do 2º grau são muito diferentes, eles precisariam de diferentes currículos, que permitissem à maioria a inserção no mercado de trabalho; e à minoria, o ingresso no ensino superior.

Ao invés de defender a generalização de cursos profissionais no sentido estrito, Oliveira viu nos sistemas educacionais em reforma dos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, a adoção de cursos que procuram ensinar disciplinas acadêmicas num contexto aplicado, ao mesmo tempo em que permitem aos alunos aprofundarem, desde cedo, seus conhecimentos e habilidades nas áreas em que possuem maior vocação ou talento, assim como habituarem-se às características e demandas do mundo do trabalho. Ao invés de prepararem para ocupações específicas, esses cursos tipo *tech prep* norte-americano visam áreas ocupacionais cada vez mais amplas, embora “vocacionadas e direcionadas”, o que permitiria aos alunos o desenvolvimento intelectual, o domínio da competência técnica e a busca da excelência.

Nisto, a proposta de Oliveira é perfeitamente convergente com a de Castro. Elas diferem em poucos aspectos, como na avaliação das escolas técnicas industriais da rede federal. Enquanto Castro procurou desqualificá-las como instituições de formação profissional, Oliveira reconheceu nelas “modelos bastante adequados e exitosos de funcionamento”. Mas, tal como seu parceiro, acusou-as de serem excessivamente caras, de atenderem à classe média “desejosa de uma educação secundária gratuita que lhe garanta acesso às universidades de melhor qualidade”. (Oliveira, 1995, p. 298)

Oliveira propôs que as escolas técnicas federais oferecessem, além dos cursos integrados (o que Castro não admitiu), formação técnica em cursos simultâneos ou posteriores ao ensino secundário, na linha determinada pelo projeto de lei 1.603/96. Seus currículos deveriam ser aprimorados pela melhor integração entre a parte “acadêmica” e a parte técnica, “melhor calibração com os mercados de trabalho”, assim como reorientação dos recursos. Estes deveriam “concentrar-se com maior produtividade na provisão de treinamentos técnicos e pontuais”.

---

<sup>10</sup> O consultor mostrou desconhecer (ou desconsiderar) os dados da pesquisa de Maria Laura Franco (1994) a respeito das escolas agrotécnicas, que revelou uma inserção digna de nota dos egressos dessas escolas no mercado de trabalho.

Vejam, agora, em que medida as opiniões desses consultores foi incorporada pela política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso.

A primeira manifestação prática do governo na questão do ensino médio e do técnico apareceu no texto *Planejamento Político-Estratégico 1995/1998*, datado de maio de 1995. O item destinado ao ensino médio, que abrangeu o ensino técnico, apresentou, como uma das ações básicas, a de “redefinir a estratégia de gestão da rede federal de educação tecnológica” para:

- separar, do ponto de vista *conceitual e operacional*, a parte profissional da parte acadêmica;
- dar maior flexibilidade aos currículos das escolas técnicas de forma a facilitar a adaptação do ensino às mudanças no mercado de trabalho;
- promover a aproximação dos núcleos profissionalizantes das escolas técnicas com o mundo empresarial, aumentando o fluxo de serviços entre empresas e escolas;
- progressivamente, encontrar formas jurídicas apropriadas para o funcionamento autônomo e responsável das escolas técnicas e CEFETs e, ao mesmo tempo, estimular parcerias para financiamento e gestão;
- estabelecer mecanismos específicos de avaliação das escolas técnicas para promover a diversificação dos cursos e a integração com o mercado de trabalho.

Calcado nessa orientação, o documento elaborado pela Secretaria de Educação Média e Tecnológica, enviado aos diretores das escolas técnicas da rede federal, em agosto de 1995 (sete meses depois de instalado o governo, portanto), anunciou a implementação de políticas voltadas para, entre outras finalidades, “a construção de um novo modelo de educação média que *desvincule o ensino acadêmico do técnico-profissionalizante*; e a introdução neste modelo de uma vertente *modulada* no ensino técnico-profissionalizante que articule qualificação profissional de curta duração e formação técnica, principalmente para o setor terciário da economia”. (grifos no original)

Em março de 1996, o ministro da educação apresentou ao presidente da República exposição de motivos justificando um anteprojeto de lei que tratava da educação profissional, que reformulava, também, vários aspectos da rede federal de escolas técnicas. Enviado à Câmara dos Deputados, transformou-se no projeto de lei 1.603/96.

Na exposição de motivos ao projeto de lei do ministro da educação, de março de 1996, estava clara a idéia de que a educação profissional deveria ser uma alternativa à educação superior. Embora não se dissesse palavra alguma sobre como se daria essa alternativa, parece que ele recuperou a idéia de que os cursos técnicos fossem uma espécie de compensação para os concluintes do ensino médio que não conseguissem ingressar em um curso superior.

A aprovação pelo Congresso Nacional do projeto de LDB oriundo do Senado, seguida da sanção presidencial, foi interpretada pelo ministro como dispensadora de nova lei para a educação profissional. Consequentemente, o projeto de lei 1.603/96 foi retirado da Câmara pelo governo. Em seu lugar, foi baixado o decreto 2.208, em 17 de abril de 1997, seguido da portaria ministerial nº 646/97, que radicalizaram a separação entre o ensino médio (chamado “acadêmico” pelos consultores) e o ensino profissional, chamado mais amplamente de educação profissional pela LDB-96. A interpretação do artigo 40 desta lei permite tanto o

entendimento de que a articulação entre o ensino médio e a educação profissional se faz entre dois *segmentos distintos*, quanto a compreensão de que são duas *dimensões curriculares*, num sistema não necessariamente segmentado. O Ministério da Educação preferiu o primeiro entendimento, que o dispensaria de promover a aprovação de mais um projeto de lei.

A LDB-96 traz uma concepção marcadamente *profissionalizante* do ensino médio, em oposição à concepção nitidamente *profissional* da educação técnica.<sup>11</sup> Tanto assim, que no item II das finalidades do ensino médio, a “preparação para o trabalho” aparece antes da “preparação para a cidadania”. Não bastasse isso, a continuação do item refere-se exclusivamente à profissionalização do aluno: “de modo a ser [ele] capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores”.

Destinada pela LDB-96 para os alunos matriculados no ensino médio ou dele egressos, a educação profissional foi configurada pelo decreto 2.208/97 como um sistema paralelo. Com efeito, a articulação entre ambos foi concebida entre dois segmentos distintos. Enquanto segmento distinto do ensino médio, a educação profissional será composta de três níveis, onde prevalece a preocupação com os cursos técnicos.

Baixado o decreto 2.208/97, o Ministério da Educação lançou o Programa de Expansão da Educação Profissional - PROEP, em parceria com o Ministério do Trabalho.

O programa visa a implementação e/ou a readequação de 200 *centros de educação profissional*,<sup>12</sup> distribuídos da seguinte forma: 70 na esfera federal, 60 na estadual e 70 no “segmento comunitário”. Em termos do alunado, a meta é atingir 240 mil vagas nos cursos técnicos; 600 mil concluintes de cursos profissionais básicos. Além do mais, o programa estabeleceu como meta atingir o índice de 70% de inserção de egressos dos cursos técnicos no mercado de trabalho.

Para isso, o PROEP conta com 500 milhões de dólares, sendo a metade obtida por empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, um quarto do Fundo de Amparo ao Trabalhador e um quarto do Tesouro Nacional.

Os centros de educação profissional foram definidos como tendo as seguintes características:

- a) determinação da oferta de cursos em função da demanda;
- b) atualização permanente do currículo, de acordo com as características ocupacionais requeridas;
- c) adoção do sistema de estágios supervisionados para estudantes nos locais de trabalho;
- d) treinamento de professores por meio de estágios em empresas;
- e) adoção de sistema de colocação de egressos em empregos;
- f) sistema de acompanhamento de egressos;
- g) integração de representantes do setor privado nas decisões;

---

<sup>11</sup> Profissional = formação de profissionais, no caso, técnicos de nível médio. Profissionalizante = educação geral que *pode* vir a ser útil para a formação de profissionais, na acepção da “reforma da reforma” do ensino de 2º grau (exemplo: lei 7.044/82).

<sup>12</sup> Parece que a meta do PROEP, de 200 centros de educação profissional, de igual número ao PROTEC do governo Sarney, deve-se a mera coincidência.

- h) integração com mercados através de convênios (parcerias) com empresas e outros empregadores, para efeito de estágios, uso de equipamentos, treinamento de professores, venda ou compra de serviços, etc;
- i) integração com outras instituições de ensino profissional em relação a oferta, capacitação de professores, assistência técnica e outros;
- j) adoção de sistema de contabilidade de custos;
- k) geração de receita própria significativa; e
- l) progressiva autonomia de gestão financeira e de recursos humanos.

O objetivo é que as escolas técnicas da rede federal se transformem em centros de educação profissional com essas características, o que é estendido para as demais escolas públicas.

Dentre os objetivos do PROEP, constantes do Regulamento Operativo do contrato MEC/BID, está a mudança da organização das escolas técnicas da rede pública. Seus objetivos determinam que o aumento do número de estabelecimentos se fará pela iniciativa dos estados ou dos municípios, isoladamente ou em associação com o setor privado, ou por meio de entidades privadas sem fins lucrativos, isoladamente ou em associação com o setor público. Além disso, os objetivos especificam o estímulo à adoção de “fórmulas flexíveis de contratação de pessoal”, com base na legislação vigente (que inclui o trabalho temporário).

Os projetos do “segmento comunitário” deverão constituir o principal veículo para a expansão da educação profissional. Especificamente, quando se trata de novas escolas, as do “segmento comunitário” deverão estar organizadas como entidades de direito privado.

No caso de uma solicitação de recursos do PROEP, o plano estratégico de uma escola técnica pública deverá demonstrar, entre outras coisas, o seguinte:

- a) que está sendo progressivamente estabelecido um modelo de gestão autônoma, com a participação de empresários e trabalhadores em seus conselhos de ensino e de administração;
- b) que é crescente a integração com o setor produtivo através de parcerias, vendas de serviços e outras formas;
- c) que existe uma capacidade de geração de recursos próprios, em função dos cursos e serviços estabelecidos, de modo que suas projeções contemplem a diminuição da dependência de recursos financeiros do orçamento público.

Assim, a idéia dos centros *públicos* de educação profissional, da SEFOR/MTB, foi incorporada pelo MEC, via SEMTEC, mas depurada de um eventual viés estatista.<sup>13</sup> Ao contrário da idéia original, a orientação privatizante fica patente na prescrição às escolas da rede federal para que incluam empresários em seus conselhos (e trabalhadores, talvez para meia compensação), que façam parcerias com empresas e outras entidades privadas, que gerem recursos vendendo cursos e outros serviços, que contratem pessoal fora das normas do serviço público, enfim, que liberem os orçamentos do governo.

---

<sup>13</sup> Dentre os objetivos do PROEP consta o seguinte: “Atendimento da demanda de qualificação e requalificação dos trabalhadores por intermédio da compra de cursos [sic] de entidades públicas e privadas, especialmente os financiados pelo Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR).”

Visto em perspectiva, o MEC passou a contar com um instrumento muito mais poderoso do que a legislação que pretendia obter do Congresso em 1996: ao invés da força coercitiva da lei, dispõe, agora, da força menos intensa do decreto, só que somada ao apelo irresistível dos 500 milhões de dólares para o financiamento da conversão das escolas técnicas da rede pública e para a criação de novas escolas profissionais, já configuradas, de início, como instituições privadas em todos os aspectos.

Mudando o ponto de vista da análise, mas de modo a focalizar o mesmo objeto, causa espécie o fato de que os defensores dos mecanismos de mercado como solução para os mais variados problemas sociais, só conseguem imaginar medidas contenedoras dos fluxos dos estudantes. Por que não levar em conta, na formulação das políticas educacionais, das explicações, já disponíveis, que mostram a estreiteza dos mecanismos de mercado, determinados pelo controle monopolista dos profissionais de nível superior, via organismos do tipo CFEA/CREAs ? Não é difícil ver que os engenheiros freqüentemente ocupam o lugar dos técnicos, não só por causa da falta desses profissionais, mas porque faltam postos de trabalho para engenheiros, e estes vencem aqueles na competição pelos postos de nível intermediário. E não é por outra razão que grande parte dos concluintes dos cursos técnicos industriais (justamente os mais prestigiados) acabam se candidatando a uma escola de engenharia atrás de um diploma (até mais do que de uma qualificação) que os habilite a disputar em melhores condições os cargos formalmente destinados aos técnicos. Em outras áreas, como na da saúde, a situação é ainda mais dramática.

A comparação dos custos das escolas técnicas federais com os das escolas de nível médio dos sistemas estaduais revela uma diferença tão grande que pretende - e consegue - levar à aceitação de que aquelas devem reduzir suas despesas até que igualem seus padrões de funcionamento. Não se comparam os custos das escolas técnicas federais com as escolas privadas de boa qualidade, não para fazer destas parâmetro para aquelas, mas, sim, para mostrar que qualquer ensino de boa qualidade é caro, seja público seja privado (embora neste último o preço supere o custo - novamente o mercado mostra sua presença!). E mais, não se articula o aumento da procura das escolas técnicas, que oferecem educação geral de boa qualidade, com a deterioração da educação dos sistemas estaduais, desde a promulgação da LDB-61, que definiu o formato para a participação dos empresários do ensino e seus prepostos nos conselhos de educação, participação essa que chegou até a exclusividade nos anos 70, em muitos estados. Enquanto isso, as escolas técnicas da rede federal permaneceram a salvo dessa deterioração, pelos salários pagos aos seus professores, pelas condições de trabalho que usufruíam e pelas muito especiais características de funcionamento e identidade. Se os mecanismos de mercado fossem evocados pelos ditos liberais, mas, na prática, defensores da discriminação típica do Estado Novo varguista, eles veriam ou pelo menos admitiriam a possibilidade de que, restaurada a qualidade do ensino nas escolas públicas das redes estaduais, os estudantes de mais alto nível de renda as procurariam, em busca do preparo exclusivo para cursos superiores, abrindo a possibilidade para que os alunos de fato interessados numa carreira técnica, qualquer que fosse o nível de renda de seus pais, encontrassem mais vagas disponíveis.

Em suma, a proposta para retirar o conteúdo geral dos cursos técnicos industriais (foram estes que deram o tom, não os cursos comerciais nem os agrícolas) foi elaborada já nos anos 70, antes de qualquer recomendação do Banco Mundial para esse nível/modalidade de ensino, no

Brasil. O autor dessa recomendação, depois disso funcionário internacional, veio a ser o principal assessor do ministro Paulo Renato Sousa. Se essa proposta não foi oriunda do Banco Mundial, ela se ajustou às suas recomendações gerais, inclusive a de valorizar o “modelo latino-americano de educação profissional”, aliás, modelo brasileiro, isto é, o do SENAI, onde a educação geral deve ser trazida de fora para dentro. Se fornecida dentro, só e apenas só o necessário para a execução das tarefas ensinadas. Passemos, então, ao Banco Mundial, já que tão mencionado.

## RECOMENDAÇÕES DO BANCO MUNDIAL

Neste item, vou apresentar um apanhado das recomendações dessa agência financeira internacional para os níveis e modalidades de educação que interessa a este texto.

A primeira referência do Banco Mundial ao ensino técnico brasileiro foi num relatório de novembro de 1989, específico para o país, mas que tratava do ensino de 2º grau.<sup>14</sup>

O relatório apresentado ao governo brasileiro continha cinco recomendações. Uma delas tratava da “melhoria da equidade”. A iniquidade resultaria dos gastos reduzidos com as escolas estaduais e municipais de 2º grau e os altos gastos com os poucos alunos, em geral de boa situação financeira, das escolas técnicas da rede federal. Os alunos destas escolas poderiam pagar por seus estudos em escolas privadas ou nas próprias escolas técnicas. Essa situação iníqua não foi atribuída ao processo seletivo empregado nas escolas técnicas. O relatório reconheceu que os alunos de mais alto nível de renda estavam nessas escolas não por serem mais ricos, mas por terem tido condições de fazer um 1º grau que lhes propiciou melhor preparo. E a iniquidade se completaria com as diferenças de custos (isto é: despesa média por aluno) entre as escolas técnicas da rede federal e as demais. Enquanto a despesa média por aluno nas escolas estaduais era de 250 dólares por ano, nas escolas técnicas federais atingia 1.700 dólares. Pelos cálculos dos técnicos do banco, cerca de 20% de todas as despesas públicas (em todos os níveis administrativos) com o ensino de 2º grau era destinada às escolas técnicas da rede federal, que só detinham 2% do total da matrícula.

Para atingir a equidade, o relatório propôs três ações imediatas voltadas para as escolas técnicas federais: (i) a introdução do sistema de “custo compartilhado”, quer dizer, a cobrança de anuidades, mediante o sistema de empréstimos do tipo crédito educativo e/ou mediante a cobrança de taxas conforme as possibilidades de cada aluno; (ii) atrair mais estudantes de baixo nível de renda para essas escolas; e (iii) expandir as matrículas mais rapidamente do que a construção de novas escolas, para reduzir o custo unitário. A longo prazo, as escolas técnicas federais deveriam concentrar seus currículos nas ciências básicas e na matemática, reduzindo, em conseqüência a ênfase profissional e tecnológica.<sup>15</sup> Com essas medidas, o relatório esperava a redução significativa das diferenças de custo (repetindo: despesa média) entre as escolas técnicas e as demais escolas públicas de 2º grau e, em conseqüência, a

---

<sup>14</sup> O Banco Mundial elaborou três principais relatórios gerais sobre a situação do ensino no Brasil: em 1986 sobre o ensino de 1º grau; em 1989 sobre o ensino de 2º grau; e em 1991, sobre o ensino superior.

<sup>15</sup> Outras medidas foram propostas, mas comentá-las foge do escopo deste texto. Entre elas estavam o aumento da competitividade entre as escolas públicas e as privadas, a adoção de um sistema de testes de rendimento dos estudantes e a substituição do controle de anuidades pela liberdade de atuação das escolas privadas, ao mesmo tempo em que o governo deveria dedicar-se à supervisão da qualidade do ensino ministrado nessas escolas.

redução da iniquidade, sem perda da qualidade do ensino.

A manifestação do governo brasileiro demorou bastante. Em março de 1991, já no governo Collor, portanto, foi concluído um documento com reações incisivas sobre o relatório do Banco Mundial a respeito do ensino de 2º grau. (*Observações...*) Produzido pelo Departamento de Assuntos Internacionais do então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, através da Coordenadoria de Planejamento e Políticas dos Organismos Financeiros Internacionais, o documento contou com a participação de representantes dos ministérios da educação e do trabalho, assim como do SENAI e do SENAC, cujos nomes não consegui localizar.

Esse *documento* não foi publicado, circulando apenas em certas instâncias ministeriais. Seus autores mostraram que os técnicos do banco desconheciam o fato político fundamental de que o país tinha uma nova constituição e, mais do que isso, não levaram em conta o projeto de uma nova lei de diretrizes e bases da educação nacional, que já estava em tramitação no Congresso. No caso da LDB, o *documento* menciona o projeto da Câmara dos Deputados, cuja formulação seria muito mais avançada do que a do banco, ao prever, inclusive, o acesso de todos a toda a escola básica, associando a educação geral e a educação tecnológica. Contrariamente a isso, o banco insistia na substituição do ensino técnico pela educação geral, seguida de educação profissional, nada mais do que um rápido treinamento. Para os brasileiros,

“Trata-se de afirmação sem maiores fundamentos, além de demonstrar uma visão distorcida e, pelo menos, 50 anos defasada (no Brasil e outras partes do mundo) sobre a formação profissional. Aliás, pretender estudar [sic] a dicotomia entre ensino acadêmico e ensino técnico é um enfoque equivocado, no contexto da sociedade tecnológica em que vivemos, em função de suas rápidas transformações. O que se deve buscar, e onde se deveria concentrar o debate, é sobre como repassar, através do currículo, uma cultura tecnológica, tanto no ensino chamado acadêmico, como no ensino técnico. Trata-se de superar esta dicotomia, evitando cuidadosamente propostas que possam resultar nessa segmentação. Independentemente da opção quanto à profissionalização, importa assegurar o acesso ao conhecimento elaborado e universal, incluindo aquele necessário à compreensão das relações de trabalho e de participação social que os alunos vivenciam ou irão vivenciar na prática.”

O *documento* brasileiro não aceitou a afirmação do banco de que se estaria investindo recursos excessivos nas escolas técnicas federais, e julgou leviano o argumento de que nelas estudariam alunos de mais alta renda. Se o custo das boas escolas é alto, não seria o caso de se acabar com elas, mas, sim, de otimizar seus custos. Os brasileiros completaram: “Uma escola elitista não é necessariamente uma escola para a elite.”

Em conclusão, o *documento* sugeriu que o relatório do Banco Mundial fosse revisto. Talvez por causa disso, ele não foi divulgado, permanecendo confidencial. Mas, isso não impediu que elementos do relatório do banco fossem assumidos como válidos pelos assessores do candidato Fernando Henrique Cardoso, nas eleições presidenciais de 1994 e pelo quadros técnicos de seu governo. (Cunha, 1995)

Tomando, agora, como referência o plano mundial, o Banco Mundial tem feito

recomendações explícitas, desde o início da década de 90. a respeito da educação técnico-profissional, entendida como um elemento estratégico de mudança da estrutura educacional. Neste sentido, seu documento de política sobre Educação Técnica e Formação Profissional (1992) contém um item destinado à “separação da educação e da capacitação”, no qual utiliza um tom direto, raramente empregado pelos formuladores das reformas educacionais em cada país, ainda que busquem o mesmo objetivo.

Para o banco, a educação e a capacitação demandariam coisas diferentes dos sistemas, das instituições, dos instrutores e dos administradores. Embora essenciais para a produtividade, elas seriam difíceis de se administrar eficazmente dentro dos mesmos formatos institucionais. A clara separação entre a educação e a capacitação traria vantagens para ambas, já que permitiria aos educadores e aos instrutores concentrarem-se em suas missões próprias. No caso destes últimos, eles poderiam desenvolver as qualificações técnica administrativa e técnica especializada necessárias para vincular a capacitação mais estreitamente à economia.

Além dessa orientação geral, o Banco Mundial fez recomendações específicas a respeito da organização de cada sistema educacional, como a de se concentrar a formação profissional de modo intensivo ao fim da educação secundária. Isso permitiria aos estudantes escolherem entre as diversas ocupações pouco tempo antes da procura de emprego, com maior maturidade e maior conhecimento do mercado de trabalho, o que poderia melhorar a equidade educacional, a motivação discente e a flexibilidade dos trabalhadores.

No que concerne o formato institucional, o banco chegou a recomendar a retirada das escolas técnico-profissionais do âmbito do ministério da educação de cada país. Caso a manutenção de sua vinculação ministerial fosse indispensável, elas deveriam ser beneficiadas pela flexibilização dos programas e dos procedimentos burocráticos.

Ademais, os relatórios da agência sobre cada país, assim como seus documentos gerais sobre política educacional, não enfatizam a educação técnico-profissional, manifestando uma atitude negativista diante da instituição escolar, julgada pelo banco inadequada para a qualificação da força de trabalho, além de mostrar uma preocupação para com a possibilidade de se gerar insatisfação social devido à existência de desempregados com certificados e diplomas.

Daí a preferência pelo que essa própria agência financeira internacional chama de “modelo latino-americano de formação profissional”. Com destaque na configuração, o documento citado faz a elegia do modelo que, originário do Brasil nos anos 40, foi incorporado por outros países da região, com diversas adaptações:

“Em 1987, os institutos de formação profissional (IFP) de 12 países latino-americanos matricularam mais de três milhões de pessoas, cifra que equivale a 37% da matrícula total na educação secundária nesses mesmos países. Os IFP se destacam por suas relações dinâmicas com os empregadores, uma formação de alta qualidade e boa capacidade de reação a situações econômicas competitivas e que mudam com rapidez. Os IFP são independentes dos sistemas de educação formal; são financiados mediante impostos<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> No Brasil, ao invés de impostos, o financiamento dessas instituições se dá mediante *contribuições*, de natureza fiscal distinta.

sobre as folhas de pagamento das empresas; são dirigidos pelos representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do Estado. A autonomia facilitou a flexibilidade para atender às necessidades dos empregadores; a estabilidade do financiamento por meio de impostos sobre as folhas de pagamento fomentou a autonomia e a qualidade da capacitação; e a direção tripartite fortaleceu a responsabilidade. Os IFP se especializam em atender às necessidades de sub-setores e indústrias específicas, tais como têxteis e produtos petroquímicos, frequentemente com assistência financeira das associações industriais. Os IFP diversificaram seus serviços para satisfazer às necessidades em mudança. O aperfeiçoamento de trabalhadores em serviço representa agora dois terços da matrícula. O adestramento é ministrado nos locais de trabalho, e é oferecida assistência para desenvolver a capacidade de adestramento por empregadores grandes e pequenos. Mediante contrato são oferecidos serviços de consultoria em administração e assistência para a introdução e adaptação de novas tecnologias. O plano de financiamento mediante impostos sobre a folha de pagamento está mudando. No Brasil, os empregadores podem reter uma parte dos impostos para usar na contratação direta de serviços, aumentando assim sua responsabilidade. No Chile, o subsídio dos IFP, baseado em sobretaxas, foi substituído por um sistema de contratação competitiva dos serviços nos setores público e privado. Na Colômbia, os responsáveis por essas políticas estão considerando a possibilidade de eliminar o imposto sobre a folha de pagamento e obrigar os IFP a competirem pela obtenção de recursos públicos, depois de 20 anos de desenvolvimento institucional satisfatório.” (BIRD, 1992, p. 52)

Ademais, a estratégia do Banco Mundial para a educação privilegia o setor privado como protagonista na educação técnico-profissional em todo o mundo. É o que expressa o trecho seguinte, extraído de um contexto fortemente prescritivo:

“Individualmente ou em grupo, os empregadores oferecem treinamento em serviço para seus trabalhadores, ou, então, contratam esse treinamento com firmas especializadas. Grupos de empregadores e associações profissionais estão envolvidas no estabelecimento de padrões de contribuição financeira para a qualificação profissional, assim como no estabelecimento dos resultados desejáveis de aprendizagem no setor educacional em geral.” (BIRD, 1999, p. 21)

No meu entender, a atuação do BIRD e do BID tem produzido resultados indiretos e diretos. Os projetos de financiamento à educação apresentados a essas agências financeiras abrem caminho para que suas recomendações sejam diretamente incorporadas às políticas educacionais nacionais. Isso se dá de dois modos: mediante a atuação direta e presencial de assessores desses bancos ou mediante a atuação de especialistas nacionais formados segundo as orientações assumidas pelas instituições financeiras - um caso peculiar de *afinidades eletivas*.

De um modo ou de outro, a orientação do BIRD e do BID tem funcionado como um reforço ou como um incentivo de mudança, no sentido da segmentação. Ela é um reforço no caso em que a segmentação torna-se a tônica do sistema educacional, com escolas secundárias (propedêuticas ao ensino superior) nitidamente apartadas das escolas profissionais (voltadas à formação de trabalhadores diretamente ligados à produção). Por outro lado, a orientação dessas agências é um incentivo à mudança naqueles países que, por diferentes razões,

elaboraram e implementaram políticas de unificação da educação secundária com a educação técnico-profissional e, agora, reverterem esse processo.

A tendência observada no Brasil, na Argentina e no Chile foi de profundas mudanças no ensino médio e no ensino técnico, desde os anos 70.

Projetos de eliminação da segmentação desse nível do sistema educacional, por distintas motivações, já havia se manifestado nessa década, em alguns países, mediante medidas radicais. No Brasil, em 1971, a contenção da demanda de ensino superior levou à profissionalização universal e compulsória no ensino de 2º. grau. No Chile, em 1973, a concepção da educação politécnica foi evocada em apoio à Escola Nacional Unificada. Ambos os projetos fracassaram.

No Brasil, a profissionalização universal e compulsoria no ensino de 2º. grau sucumbiu diante da carência de recursos materiais e humanos, assim como diante da resistência dos estudantes, dos empresários e dos administradores das instituições educacionais. No Chile, a oposição político-ideológica ao governo da Unidade Popular rejeitou a proposta da escola única, que teve de ser abandonada, em meio à crise que culminou no golpe militar.

Nesses dois países, retornou-se, de algum modo, à dualidade entre a educação geral-propedêutica e a educação técnico-profissional.

Nos anos 90, as reformas no ensino médio e no ensino técnico manifestaram-se em três tipos de medidas, observadas no Brasil, na Argentina e no Chile: no adiamento do momento em que os alunos optam entre cursos de caráter geral-propedêutico e cursos de natureza técnico-profissional; na inclusão de conteúdos de caráter profissionalizante no currículo do ensino geral-propedêutico; e na outorga de certificados aos técnicos que possibilitem o prosseguimento dos estudos em nível superior.

A inclusão de elementos profissionalizantes no currículo do ensino secundário, mesmo nos cursos de caráter nitidamente geral-propedêutico tem sido justificada pela necessidade de que a preparação dos jovens para o prosseguimento dos estudos em nível superior não deve estar separada de uma preparação tecnológica básica, que esteja voltada para sua inserção no mundo do trabalho.

Em certos países, esse caráter profissionalizante na educação geral-propedêutica está mais especificada do que em outros. Na Argentina, caso de maior especificação, o nível polimodal inclui modalidades em grande parte já sintonizadas com as especialidades dos trajetos técnico-profissionais.

No que diz respeito às relações entre os cursos gerais-propedêuticos e os cursos técnico-profissionais, dois tipos de soluções têm sido encontradas.

No Chile, procurou-se a diferenciação de cursos após um tronco comum, mantendo-se um currículo integrado, isto é, a formação dos técnicos se faz em cursos que abrangem a educação geral. Na Argentina e no Brasil, as reformas recentes determinaram a dissociação entre os cursos polimodais (no primeiro país) ou médio (no segundo) e os trajetos (ou cursos) técnico-

profissionais. Nesses países, os currículos dos cursos técnico-profissionais estão completamente separados dos cursos de caráter geral-propedêutico, de modo que aqueles podem ser feitos ao mesmo tempo ou depois destes, mas sempre como cursos distintos. Essa dissociação, inicialmente prevista no Brasil como possível exclusividade do curso técnico, foi corrigida posteriormente à determinação de todo um sistema paralelo de ensino profissional. De todo modo, na Argentina e no Brasil, a legislação determina, na feição atual, que o certificado de técnico somente seja outorgado aos egressos dos cursos técnico-profissionais que tenham também concluído o ensino de caráter geral-propedêutico (polimodal ou médio, respectivamente).

Uma tendência geral observada nos países focalizados é no sentido da modularização dos cursos técnico-profissionais, apresentada, de um modo geral, como um imperativo da flexibilização, entendida como solução para a articulação dos currículos com o mundo do trabalho e a adaptação do currículo às características individuais dos alunos.

Essas medidas correspondem, *de um modo geral*, à orientação do BIRD e do BID, embora essas agências não tenham feito recomendações específicas nesse sentido. No Brasil, essa orientação tem se revelado mais marcante, ao menos em dois aspectos. A retirada da educação técnico-profissional do âmbito da administração do sistema educacional não ocorre no nível federal, mas tem sido realizada no âmbito estadual. É o que acontece com a transferência das redes de escolas técnico-profissionais das secretarias da educação para as de ciência e tecnologia, como se fez em São Paulo e no Rio de Janeiro. A transferência das escolas técnicas públicas para o setor privado não tem sido objeto de medidas concretas, mas as da rede pública têm sido instadas a incluir empresários nos seus conselhos, além do que o Plano de Expansão Ensino Profissional prevê expansão da rede escolar apenas no “segmento comunitário”, entendido como privado ou resultante da parceria entre o setor público e entidades privadas.

Por fim, cabe acrescentar, que, a despeito da semelhança de vários elementos nas reformas educacionais do Brasil, da Argentina e do Chile, não se deve esquecer a força das especificidades nacionais na determinação de sua implantação. Por isso, o grau de sucesso das medidas tomadas poderá não ser o mesmo, o que propiciará situações nas quais os formatos do ensino médio e do ensino técnico, efetivamente realizados nesses países, venham a ser bastante distintos das imagens projetadas, nos anos 90, pelos formuladores das respectivas reformas.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Os comentários desenvolvidos acima levam à conclusão de que é preciso inverter completamente a postura que prevalece no que diz respeito ao papel que as agências financeiras internacionais teriam desempenhado na reforma do ensino médio e do ensino técnico, desde 1995.

No tocante a essa política, especificamente, objeto direto deste texto, apresento abaixo alguns pontos que podem servir para reorientar a análise, em proveito de uma melhor compreensão de sua elaboração e implementação.

a) O governo brasileiro mostrou ter condições técnicas e políticas de rejeitar recomendações do Banco Mundial e do BID sobre políticas educacionais, especificamente sobre o ensino técnico. Isso mais o conhecimento do que representa o Brasil, em termos políticos e econômicos, no cenário internacional, deve ser levado em conta para que não se pense que uma recomendação do BIRD ou de outra agência internacional tenha o mesmo peso aqui e em qualquer outro país, mesmo subdesenvolvido.

b) Por mais que as agências financeiras internacionais sejam controladas pelos EUA, hoje mais do nunca, não se deve esquecer de que elas se nutrem de idéias e de posições emanadas dos governos dos países membros e dos distintos grupos e partidos em luta pelo poder, no interior de cada qual. Não se deve deixar de levar em conta a possibilidade de que, ao lado do fluxo de idéias que partem de suas sedes para os governos dos diversos países, existe outro fluxo, destes para as sedes. As recomendações finais representam o resultado de uma correlação complexa de forças e de uma composição de idéias. Reconhecer isso, exige estar atento para os mecanismos de *hegemonia*, tanto quanto para os de *dominação*.

c) As elites brasileiras são fornecedoras de quadros para as agências internacionais, embora outros países sejam mais pródigos nisso, tanto pela maior abertura ao exterior quanto pelas crises internas de emprego. Esse quadro têm, geralmente estudos no exterior (como doutorado em universidade norte-americana, por exemplo), de modo que sua formação foi, provavelmente, feita no âmbito da ideologia hegemônica no âmbito dessas agências. A experiência desses quadros na economia e no governo brasileiros é valiosa para essas agências, o que implica considerar a possibilidade de que suas idéias são levadas às sedes e, se apreciadas, transformadas em idéias da agência.

d) A elaboração de recomendações pelas agências internacionais leva em conta as posições de pessoas chave de cada país, de pessoas *confiáveis*, que são entrevistadas e, por vezes, elaboram estudos específicos, os quais servem de subsídios para seus relatórios. Dentre essas pessoas estão *sempre* quadros governamentais. Portanto, na análise da gênese de políticas educacionais, é preciso saber quem foi ouvido e o que disse; qual o grau de unanimidade dos informantes qualificados; e quais os interesses em jogo.

e) O relatório de uma agência internacional, ainda mais quando contém alguma recomendação, expressa uma complexa rede de interesses, por vezes contraditórios. É preciso estar atento para o empenho de certos grupos em incluir suas posições no relatório, mediante contatos diretos e indiretos, abertos ou encobertos com os quadros das agências internacionais. Esse empenho resulta de um intento mais interno do que externo: a inclusão de determinada posição de grupo específico faz com que ela seja valorizada dentre os rivais. Ao destacar o papel de Cláudio Moura Castro na retomada da dualidade escolar ensino médio-ensino técnico, quis chamar a atenção para a elaboração de reformas *antes* de posicionamentos do Banco Mundial; para projeto que contradizia recomendação específica dessa agência; mas que, no entanto, foi compatível com sua orientação geral. Vale dizer, um caso típico de intelectual orgânico, que, é bom lembrar, existe também na direita.

f) O fato de encontrarmos configurações da estrutura educacional ou medidas de política semelhantes, quando comparamos países latino-americanos, não constitui *prova* da atuação

das agências financeiras internacionais em ou sobre todos eles. Apesar da presença cada vez mais ampla dessas agências, no mundo atual, não se deve deixar de levar em conta a existência de um processo de *intercâmbio horizontal*, o que propicia o compartilhamento de soluções entre os países, com ou sem o beneplácito daquelas agências. Como exemplo, vale a pena citar a semelhança da configuração brasileira e argentina na articulação entre ensino médio e ensino técnico (BR) e na educação polimodal e trajetórias técnicas profissionais (AR). No ensino superior, aquele país caminhava, antes da crise que se abateu sobre ele ao fim de 2001, para instituir e configurar a pós-graduação em termos muito próximos aos que a CAPES definiu para o Brasil desde os anos 60.

g) Uma análise correta do papel das agências internacionais na reforma da educação brasileira, no período FHC como em qualquer outro, no tocante à questão do ensino médio e do ensino técnico, como a qualquer outra, deve rejeitar tanto (i) o *economicismo*, que supõe que toda mudança depende só das exigências do sistema produtivo; (ii) o *idealismo*, que supõe que as mudanças resultam da adoção desta ou daquela ideologia. (iii) o *conspiracionismo*, que pretende explicar as políticas educacionais em função das maquinacões de gente solerte; (iv) o *funcionalismo*, que, pelo gosto da montagem de modelos consistentes e excludentes, elimina as contradições, as incongruências e as descontinuidades. O que é preciso é fazer a análise concreta de situações concretas, para o que não há receita e para o que de nada adianta evocar argumentos de autoridade, mediante a citação de autores sagrados nem de obras consagradas.

h) No que se refere à política de separação obrigatória do ensino médio e do ensino técnico, no Brasil do governo FHC, é preciso, antes de tudo, não idealizar o antigo ensino técnico integrado. Ele não eram a antecipação da politécnica. O destino de seus alunos, predominantemente para o ensino superior não encontra mesmo justificativa num país com grande carência de recursos, como o Brasil. Nem seu alto custo será justificado apenas pela rejeição da dualidade que tomou seu lugar. A formação de técnicos de nível médio segue uma questão crítica na educação brasileira.

i) Em questão de política educacional, num país do tamanho e da complexidade do Brasil, as decisões raramente correspondem com exatidão ao que pretendem os protagonistas nela envolvidos. É preciso evitar a suposição de que toda e qualquer política provém tal e qual do projeto de um grupo de interesse, que se beneficia dele, na medida esperada. Atenção para os efeitos não intencionados !

No que diz respeito à ação política, a crítica corrente leva ao conformismo ou a inação, pelo menos a curto prazo. A crítica da crítica, esboçada neste texto, é coerente com a ação política prática no âmbito do ministério e das secretarias de educação (assim como em outras instâncias do Estado concernentes à educação brasileira) e com a ação política de pressão sobre os órgãos de governo, de modo a influenciar efetivamente nas negociações com os organismos internacionais: financiamento a projetos educacionais se – somente se – forem consistentes com os projetos nacionais, levando-se em conta as implicações políticas, financeiras, pedagógicas e administrativas.

## BIBLIOGRAFIA

- Castro, Cláudio de Moura (1997), “O secundário: esquecido em um desvão do ensino?”, *Textos para discussão MEC/INEP* (Brasília), vol. 1, nº 2, abril.
- ; Assis, Milton Pereira de; e Oliveira, Sandra Furtado de (1972), *Ensino Técnico - desempenho e custos*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- ; e Mello e Souza, Alberto de (1974), *Mão-de-obra industrial no Brasil - mobilidade, treinamento e produtividade*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- Cunha, Luiz Antônio (1995), *Educação Brasileira - projetos em conflito (Lula X FHC na campanha eleitoral)*, São Paulo, Cortez.
- (1998a), “Ensino médio e ensino profissional: da fusão à exclusão”, *Tecnologia & Cultura* (Rio de Janeiro), ano 2, no. 2, julho/dezembro.
- (1998b), “Ensino médio e ensino técnico: de volta ao passado?”, *Revista Educação e Filosofia* (Uberlândia), vol 12, no. 24, julho/dezembro.
- (2000a), *O ensino profissional na irradiação do industrialismo*, São Paulo/Brasília, Ed. da UNESP/FLACSO.
- (2000b), “Ensino médio e ensino técnico na América Latina: Brasil, Argentina e Chile”, *Cadernos de Pesquisa* (São Paulo), no. 111, dezembro.
- (2001), “Os ministérios da Educação e do Trabalho na educação profissional”, in Silvia C. Yannoulas (org.), *Atuais tendências na educação profissional*, Brasília, Paralelo 15/FLACSO.
- Duarte, Vanda Catarina (2002), *Os programas de capacitação de professores do ensino fundamental nos estados de Minas Gerais e São Paulo: uma análise comparativa*, Dissertação de mestrado em Administração Pública, apresentada à Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.
- Franco, Maria Laura P. B. (1983), “O ensino de 2º grau: democratização? profissionalização? ou nem uma coisa nem outra?”, *Cadernos de Pesquisa* (São Paulo), nº 47, novembro.
- (1994), *Ensino médio: desafios e reflexões*, Campinas, Papirus, 1994.
- Martins, Marcos Francisco (2000), *Ensino técnico e globalização: cidadania ou submissão?*, Campinas, Autores Associados (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).
- Observações sobre o Relatório: “Brasil - Issues in Secondary Education” - Report nº 7723-BR*, Brasília, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, março 1991.
- Oliveira, João Batista Araújo e (1995), “Repensando o ensino de segundo grau: subsídios para discussão”, *Ensaio - avaliação e políticas públicas em educação* (Rio de Janeiro), vol. 3, nº 8, julho/setembro.
- Planejamento Político-Estratégico 1995/1998*, Brasília, Ministério da Educação, 1995.
- The World Bank (1989), *Brazil - Issues in Secondary Education, Sector Memorandum*, Washington DC, Report nº 7723-BR, 2 vols.
- The World Bank (1992): *Educación técnica y formación profesional - documento de política*, Washington, DC.
- The World Bank (1999): *Educational Sector Strategy*, Washington, DC.