



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

Ana Cristina Lourenço Vargas

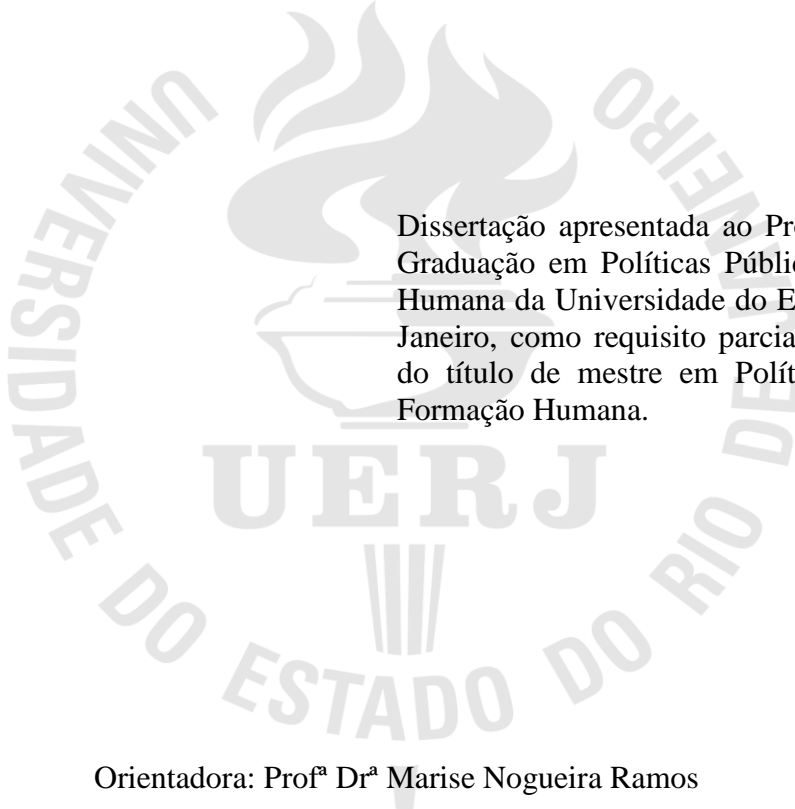
**A política de educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo:
novos marcos para antigas práticas de (con)formação da classe
trabalhadora**

Rio de Janeiro

2013

Ana Cristina Lourenço Vargas

**A política de educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo:
novos marcos para antigas práticas de (con)formação da classe trabalhadora**



Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas e Formação Humana.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Marise Nogueira Ramos

Rio de Janeiro

2013

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

V297 Vargas, Ana Cristina Lourenço.
A política de educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo:
novos marcos para antigas práticas de (con)formação da classe trabalhadora /
Ana Cristina Lourenço Vargas. – 2013.
70 f.

Orientadora: Marise Nogueira Ramos.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Faculdade de Educação.

1. Educação – Teses. 2. Ensino profissional – Teses. 3. Trabalhadores –
Teses. I. Ramos, Marise Nogueira. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Faculdade de Educação. III. Título.

es CDU 374

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta
dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Ana Cristina Lourenço Vargas

**A política de educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo:
novos marcos para antigas práticas de (con)formação da classe trabalhadora**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas e Formação Humana.

Aprovada em 31 de julho de 2013.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Marise Nogueira Ramos (Orientadora)
Faculdade de Educação - UERJ

Prof. Dr. Gaudêncio Frigotto (PPFH- UERJ)
Faculdade de Educação - UERJ

Prof^ª. Dr^ª. Marcela Alejandra Pronko
FIOCRUZ

Rio de Janeiro

2013

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por ter sido o principal responsável pela conclusão deste trabalho e ter me mostrado seu amor e cuidado durante todo esse processo.

À minha orientadora Prof^a. Marise Nogueira Ramos, pela orientação cuidadosa, o que contribuiu de maneira singular para a minha formação, além de ter acreditado em mim e na conclusão desta dissertação.

À Prof^a. Marcela Alejandra Pronko, que desde a pós-graduação lato sensu na Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, tem demonstrado sua generosidade intelectual e enriquecido os meus estudos e a minha formação.

Ao Prof. Gaudêncio Frigotto, que desde a graduação na Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense tem me ensinado a estranhar o aparente e não considerar como normal as relações sociais hegemônicas sob o capitalismo.

Ao Prof. Valério Arcary, por ter participado e contribuído com suas reflexões e experiência em minha banca de defesa do projeto de dissertação.

Ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, aos professores e servidores técnico-administrativos.

Ao CNPQ por ter me concedido uma bolsa de estudos que, durante um período, facilitou a minha permanência neste Programa de Pós-Graduação.

À direção do Campus São Gonçalo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro, em especial aos professores Angela Coutinho e Paulo Chagas, por terem contribuído com uma liberação parcial que permitiu a continuação dos meus estudos.

As colegas da Coordenação Técnico-Pedagógica, pela ajuda e compreensão desde o ingresso no mestrado até sua conclusão.

À minha mãe, Rosa Vargas, por quem tenho uma enorme admiração, pelo seu amor incondicional e seu apoio permanente, em todas as horas.

Ao meu pai, Maury Vargas, que se estivesse aqui ficarei muito feliz com mais esta conquista.

Agradeço também, por fim, a todos os demais que, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão deste trabalho.

RESUMO

VARGAS, Ana Cristina Lourenço. **A política de educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo: novos marcos para antigas práticas de (con)formação da classe trabalhadora.** 2013. 70 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Diante do processo de mudanças desencadeado pela reestruturação produtiva, no início dos anos 1970, verifica-se uma substantiva diminuição das fronteiras entre a produção e a ciência - conseqüentemente, há uma significativa alteração na concepção e execução das atividades de trabalho. Este fato cria novas perspectivas e demandas para a educação e para os processos formativos da classe trabalhadora. Sendo assim, a instauração do padrão de *acumulação flexível* (cf. Harvey, 2002), unindo as inovações provenientes do campo da informática e da microeletrônica, permite ao capital empreender sua ofensiva, a fim de recompor seus níveis de acumulação. Em virtude disso, a *educação da classe trabalhadora* passa a ser uns dos principais mecanismos para mediar o conflito capital/trabalho e, assim, manter o consenso hegemônico. Neste sentido, nos debruçamos sobre a atual política de Educação Profissional e Tecnológica, especificamente a transformação dos CEFETs em IFs, como expressão da alteração na perspectiva e no direcionamento da *educação para a classe trabalhadora*. Além disso, este trabalho admitiu como uma de suas hipóteses o fato da educação profissional cumprir duas funções distintas, contudo complementares. A primeira diz respeito à formação do “trabalhador coletivo de novo tipo” (Souza, 2004, p. 5), para atender as necessidades da produção e mercado flexíveis. E a segunda, contribuir para o estabelecimento do consenso. Como recorte metodológico da pesquisa, em relação à transformação dos CEFETs em IFs, pretendeu-se, inicialmente, investigar com maior profundidade o processo de expansão da educação superior, que se desenvolveu de forma articulada com a atual expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Todavia, dado os limites impostos a este trabalho dissertativo optamos por compreender a reestruturação da Rede de Educação Profissional e Tecnológica brasileira ocorrida a partir da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, em cumprimento à Lei 11.892/08 e suas repercussões para a formação da classe trabalhadora.

Palavras-chave: Capitalismo dependente. Educação Profissional e Tecnológica. Formação da classe trabalhadora.

ABSTRACT

VARGAS, Ana Cristina Lourenço. **Vocational and technological education policy in contemporary Brazil:** new milestones for old practices of conformation on the working class. 2013. 70 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Before the process of change triggered by the restructuring process in the early 1970s, there has been a substantial decrease of the boundaries between science and production - hence, there is a significant change in the conception and execution of work activities. This fact creates new perspectives and demands for education and training processes of the working class. Thus, the introduction of flexible accumulation pattern (cf. Harvey, 2002), combining innovations from the field of computer science and microelectronics allows the capital to undertake the offensive in order to replenish their levels of accumulation. As a result, the education of the working class becomes one of the main mechanisms to mediate capital / labor and thus maintain the hegemonic consensus. Therefore, we concentrate on the current policy of Technological Education, specifically the transformation of CEFETs in IFs, as an expression of the change in perspective and direction of education for the working class. Furthermore, this work acknowledged as one of its hypotheses the fact of professional education fulfill two distinct functions, yet complementary. The first concerns the formation of the "new kind of collective worker" (Souza, 2004, p. 5), to meet the needs of production and flexible market. And the second, to contribute to the establishment of consensus. As a methodological approach of the research in relation to the transformation of CEFETs in IFs, it was intended initially to investigate in greater depth the process of expansion of higher education, which was developed in coordination with the current expansion of the Federal Network of Technological Education. However, given the limits of this dissertation work we chose to understand the restructuring of the Network of Technological Education Brazilian occurred since the creation of the Federal Education, Science and Technology Institutes, in compliance with Law 11.892/08 and its repercussions for formation of the working class.

Keywords: Capitalism dependent. Technological and Professional Education. Formation of the working class.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	8
1	A FACE DEPENDENTE DO CAPITALISMO BRASILEIRO	12
1.1	O desenvolvimento capitalista no Brasil sob o marco da dependência	12
1.1.1	<u>A CEPAL e a “teoria do desenvolvimento periférico”</u>	13
1.1.2	<u>A “teoria da dependência associada”</u>	17
1.1.3	<u>A teoria marxista da dependência</u>	20
2	A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO BRASIL: AS REGULAMENTAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO E AS DIRETRIZES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS	28
3	POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NOS ANOS 2000: DOS CENTROS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA À CONSTITUIÇÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS	44
3.1	Da crítica às Escolas Técnicas Federais à crítica aos CEFETs: “ineficiência” x tecnicismo	45
3.2	O significado do projeto de criação dos Institutos Federais	47
3.3	Primeiras anotações sobre os Institutos Federais e a nova configuração da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica	51
3.4	Uma análise da infraestrutura dos Institutos Federais segundo o Tribunal de Contas da União	59
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
	REFERÊNCIAS	66

APRESENTAÇÃO

A dissertação que ora apresentamos é fruto de um percurso acadêmico que se iniciou na minha graduação de Pedagogia na Universidade Federal Fluminense. Desde esse período me dediquei sobre os estudos dos intelectuais da área Trabalho e Educação para aprofundar minhas reflexões sobre a formação/educação de trabalhadores, especificamente a educação profissional, tema da minha monografia. Já nesta época havia feito a opção por nortear meus estudos a partir do referencial teórico-metodológico do materialismo histórico.

Assim, ingressei no ano de 2008 na Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio para cursar a Pós-Graduação Lato Sensu em Educação Profissional em Saúde, especialização que contribuiu muito para o aprofundamento das minhas reflexões e gerou a proposta de pesquisa que apresentei como projeto para ingresso no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana. Nesse mesmo ano, fui aprovada em concurso público e convocada para compor o quadro efetivo de servidores do Instituto Federal do Rio de Janeiro, fato que enriqueceu minhas reflexões e experiência sobre a educação profissional.

Inicialmente, a intenção do meu projeto era pesquisar como a educação superior – cursos de graduação e pós-graduação – se estruturava nos Institutos Federais, apreendendo a concepção de ensino destas instituições e as repercussões advindas desse processo para a formação do conjunto da classe trabalhadora. Tal proposta foi levada para a defesa do projeto, cuja banca era composta por minha orientadora, Prof^a. Marise Ramos, pelo Prof. Gaudêncio Frigotto e os professores convidados, Marcela Pronko e Valério Arcary.

Todavia, dado os limites impostos a este trabalho em função de algumas intercorrências de ordem pessoal, os objetivos da dissertação foram reorganizados e as contribuições dos professores que compuseram a banca não puderam ser plenamente incorporadas a este trabalho. Desse modo, mesmo reconhecendo essas dificuldades, avalio que o resultado que apresento pode contribuir para o acúmulo de discussões a respeito dos Institutos Federais e da educação profissional brasileira.

INTRODUÇÃO

Diante do processo de mudanças desencadeado pela reestruturação produtiva, no início dos anos 1970, verifica-se uma substantiva diminuição das fronteiras entre a produção e a ciência - conseqüentemente, há uma significativa alteração na concepção e execução das atividades de trabalho. Este fato cria novas perspectivas e demandas para a educação e para os processos formativos da classe trabalhadora.

Sendo assim, a instauração do padrão de *acumulação flexível* (cf. HARVEY, 2002), unindo as inovações provenientes do campo da informática e da microeletrônica, permite ao capital empreender sua ofensiva, a fim de recompor seus níveis de acumulação. Em virtude disso, a *educação da classe trabalhadora* passa a ser uns dos principais mecanismos para mediar o conflito capital/trabalho e, assim, manter o consenso hegemônico.

Neste sentido, nos debruçamos sobre a atual política de Educação Profissional e Tecnológica, especificamente a transformação dos CEFETs em IFs, como expressão da alteração na perspectiva e no direcionamento da *educação para a classe trabalhadora*. Além disso, este trabalho admitiu como uma de suas hipóteses o fato da educação profissional cumprir duas funções distintas, contudo complementares. A primeira diz respeito à formação do “*trabalhador coletivo de novo tipo*” (SOUZA, 2004, p. 5), para atender as necessidades da produção e mercado flexíveis. E a segunda, contribuir para o estabelecimento do consenso.

Como recorte metodológico da pesquisa, em relação à transformação dos CEFETs em IFs, pretendeu-se, inicialmente, investigar com maior profundidade o processo de expansão da educação superior, que se desenvolveu de forma articulada com a atual expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Todavia, dado os limites impostos a este trabalho dissertativo optamos por compreender a reestruturação da Rede de Educação Profissional e Tecnológica brasileira ocorrida a partir da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, em cumprimento à Lei 11.892/08 e suas repercussões para a formação da classe trabalhadora.

Deste modo, foi possível identificar que a perspectiva de formação ofertada, inicialmente, pelos CEFETs e, posteriormente, pelos IFs, cumprem em certa medida com as funções da educação profissional que são demandadas dos países de *capitalismo dependente* em relação à educação para a classe trabalhadora, de acordo com os interesses do capital nesta etapa de acumulação flexível, como se apontou acima.

No Brasil, as mudanças mais recentes começaram a ser consolidadas durante o Governo Lula, ocorrendo efetivamente a partir da promulgação de um novo marco legal, a Lei nº 11.892, de 2008, que definiu que a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica existente no país passasse a ser composta pelos novos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que se juntaram à Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, aos Centros Federais de Educação Tecnológica do Rio de Janeiro – CEFET-RJ e de Minas Gerais – CEFET-MG e às Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais.

No documento que define as concepções e diretrizes dos IFs é possível verificar a associação das mudanças na política destinada à educação profissional e tecnológica com a expansão da rede federal de ensino (cf. BRASIL, Concepções e diretrizes, 2008). Ambos os processos são interdependentes e têm o papel estratégico de promover o desenvolvimento local, regional e até mesmo nacional. Além disso, o referido documento menciona que a ampliação da oferta de cursos técnicos nos níveis superior e básico e na modalidade profissional é uma pré-condição para o estabelecimento de uma nova perspectiva de educação para os trabalhadores, que une cultura, trabalho, ciência e tecnologia. E mais, “reafirma que a formação humana e cidadã precede à qualificação para o exercício da laboralidade e pauta-se no compromisso de assegurar aos profissionais formados a capacidade de manter-se permanentemente em desenvolvimento” (BRASIL, Concepções e diretrizes, 2008, p.1).

Neste sentido, observa-se que a organização dos IFs reconfigura a rede federal de educação profissional e tecnológica, repercutindo nos projetos de formação para a classe trabalhadora. Contudo, tanto o documento acima descrito quanto o texto da lei que regulamenta os IFs indicam de que não houve uma alteração substantiva nos fundamentos que estruturam esta política, ou seja, não são rompidos os limites do chamado *dualismo estrutural* (cf., entre outros autores, KUENZER, 2001), com o estabelecimento de modelos diferentes de educação, de acordo com as posições assumidas historicamente pelas classes sociais na sociedade capitalista. Pode-se dizer, assim, que o projeto de criação dos IFs se insere numa perspectiva de (con)formação da classe trabalhadora brasileira, de educação voltada para uma determinada posição de subalternidade na divisão social do trabalho.

Deste modo, a educação de trabalhadores tende a ser identificada como o meio para alcançar dois objetivos específicos: capacitar tecnicamente os trabalhadores para o emprego e contribuir para a consolidação do consenso em torno do modelo societário burguês (cf. NEVES; PRONKO, 2008). Além destes aspectos, nesta nova fase do sistema capitalista, baseada no padrão de acumulação flexível, a educação profissional e tecnológica passa a assumir a função de fomentar a construção de alternativas ao *desemprego estrutural* cada vez

mais crescente. Neste sentido, a própria Lei 11.892/2008, no inciso VIII do seu artigo 6º, explicita que os Institutos Federais têm como uma de suas finalidades “realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, **o empreendedorismo, o cooperativismo** e o desenvolvimento científico e tecnológico” (grifos ausentes no original).

Fica claro, portanto, logo nesta primeira leitura da nova legislação sobre a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, seu vínculo íntimo com as características e as demandas da acumulação capitalista neste início de século, no qual o sistema se defronta com uma conjuntura de crise econômica de grandes proporções. As demandas da acumulação do capital a que nos referimos, evidentemente, são àquelas direcionadas aos países de capitalismo dependente, como é o nosso caso, reafirmando o papel subalterno que continuamos a cumprir na divisão internacional do trabalho. Tal afirmação se pode depreender da leitura atenta de diversos documentos elaborados pelos chamados organismos multilaterais de fomento ao desenvolvimento das nações, como é o caso, por exemplo, do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e da Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e do Caribe – CEPAL, e suas “recomendações” no que concerne às diretrizes que devem ser assumidas pelos países de capitalismo dependente em relação à educação da classe trabalhadora.

Deve-se registrar que as propostas mais recentes voltadas para a reforma da educação profissional no país são anteriores ao Governo Lula, como revela a entrevista concedida à imprensa, em 1997, por Paulo Renato Souza, Ministro da Educação do Governo Fernando Henrique Cardoso, de que recebera “sinal verde do Banco Interamericano de Desenvolvimento para implantar no país uma nova rede de ensino técnico” (SOUZA, 1997 apud LIMA FILHO, 2004, p. 8). O caráter dessa reforma fica devida e explicitamente exposta no texto do documento que o próprio BID apresenta por ocasião da assinatura do Contrato com o Ministério da Educação, em 2000:

O programa apoiará a criação de um sistema eficaz de educação profissional para *adestrar* a jovens e adultos mediante *cursos pós-secundários não universitários, cursos livres de nível básico* e outros. Também inclui a preparação da reforma da educação secundária, a difusão de novos programas de estudos e a formulação de planos estratégicos (BID, 2000, p. 1 apud LIMA FILHO, 2004, p. 9. Grifos deste autor).

Nesse sentido, o foco central da nossa análise se deteve sobre a proposta de configuração e o papel assumido pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no contexto da reforma da rede de educação profissional e tecnológica, ou seja, o que

representam e quais são as consequências da implantação, nesse processo, destas instituições para a formação da classe trabalhadora brasileira.

Diante das questões levantadas, reconhecemos a relevância em debater no primeiro capítulo – como sua questão central – a configuração do capitalismo no Brasil e seu caráter dependente, a partir das obras de Rui Mauro Marini, Theotônio dos Santos e André Gunder Frank, principais representantes da teoria marxista da dependência. Apresentamos também para debate uma síntese das teorias não marxistas, mas reformistas, que tomaram como referência de análise o caráter dependente do capitalismo em nosso país.

No segundo capítulo realizamos um resgate histórico dos principais acontecimentos que marcaram a política de Educação Profissional e Tecnológica a partir da segunda metade do século XX, destacando principalmente as orientações emanadas pelos organismos multilaterais e a legislação que buscou regular esse processo no país.

Já o terceiro capítulo realizou uma exposição sobre o projeto de implantação dos IFs e seus determinantes ideológicos. Além disso, passamos a discutir elementos que apontam para uma análise preliminar do funcionamento da rede, tendo como um dos parâmetros nesse sentido a discussão da formação da classe trabalhadora a partir dos processos de luta empreendidos pela própria classe no âmbito da Rede de Educação Profissional e Tecnológica.

Pretendemos, com este trabalho, contribuir para a reflexão daqueles que reconhecem na educação de trabalhadores um terreno fecundo à emancipação humana, explorando o conhecimento das estratégias empreendidas pelo capital, no atual momento histórico, a fim de superá-las e construir novos processos formativos que atendam, efetivamente, às necessidades educacionais da classe trabalhadora.

1 A FACE DEPENDENTE DO CAPITALISMO BRASILEIRO

1.1 O desenvolvimento capitalista no Brasil sob o marco da dependência

Nesta seção buscaremos resgatar o marco teórico que apregoa um caráter dependente ao desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Nossa proposta, seguindo esta linha, tem como objetivo debater as consequências e repercussões dessa condição de dependência para as políticas públicas, com destaque para a educação e, especialmente – tendo em vista a perspectiva desta dissertação –, para a configuração da educação profissional e tecnológica no país. Logo de início, é importante esclarecer que a perspectiva da dependência não se limitou a um único campo teórico, mas sim a diferentes interpretações.

Assim, para que pudéssemos compreender um pouco dessas diferenciações da teoria da dependência, tanto no âmbito teórico quanto metodológico, utilizei a divisão realizada por Cristóban Kay em seus escritos sobre o desenvolvimento e subdesenvolvimento na América Latina. Esse autor agrupa em duas correntes as principais vertentes que tratam da dependência: “dependentistas reformistas” e “dependentistas marxistas-revolucionários” (KAY, 1989 *apud* PRADO; MEIRELLES, 2010, p.171). No trecho abaixo, Prado e Meireles esclarecem o que orientou a classificação deste autor:

A diferença fundamental entre os grupos residiria na irreconciliável posição política derivada de suas análises: os dependentistas reformistas seriam orientados pelos preceitos modernizadores e desenvolvimentistas, enquanto, para os dependentistas marxistas, somente pela via da revolução socialista na América Latina seria possível a superação dos problemas intrínsecos à condição periférica (PRADO; MEIRELLES, 2010, p. 171).

Utilizando, portanto, a classificação apresentada por Kay, iniciamos a nossa exposição e debate a partir dos chamados “dependentistas reformistas”. Dentro desse grupo, vamos considerar e apresentar, respectivamente, duas vertentes: os teóricos vinculados à CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, e aqueles que formularam a concepção da “dependência associada”.

1.1.1 A CEPAL e a “teoria do desenvolvimento periférico”

Segundo o site da Organização das Nações Unidas – ONU, a CEPAL, criada em 1948, em Santiago do Chile, é uma das suas cinco “comissões regionais”, cujos objetivos são o “estudo e a promoção de políticas para o desenvolvimento de sua região, especialmente estimulando a cooperação entre os seus países e o resto do mundo”. A comissão funcionaria como “um centro de excelência”, voltado para a realização de estudos acadêmicos e estabelecendo parcerias com os governos nacionais.¹

Logo em sua origem, surge com destaque no âmbito da CEPAL o economista argentino Raúl Prebisch, que em 1949 publica o artigo “O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas”. O debate proposto por Prebisch, conhecido por alguns com o título de “teoria do subdesenvolvimento” e por outros como a “teoria do desenvolvimento periférico”, se baseava numa crítica antiliberal à teoria clássica da economia, formulada por David Ricardo, sobre as “vantagens comparativas” do livre comércio internacional, ou seja, de que, entre duas nações com economias que apresentam estruturas de produção diferentes, “o comércio bilateral é sempre mais vantajoso” (GONÇALVES et al., 1998, p. 14). Segundo esse modelo, se cada país se especializa na produção e exportação de produtos diferentes, cada um deles lucrará em suas trocas comerciais, em função de seus ganhos de produtividade.

Pelo que pudemos verificar, a teoria ricardiana, formulada originalmente em 1817, sofreu diversas críticas posteriores, de diversas correntes e escolas econômicas. Mas o que nos interessa nesta dissertação é exatamente a crítica da CEPAL: em contraposição às “vantagens comparativas”, Prebisch apresenta a “teoria da deterioração dos termos de troca” entre o “centro” e a “periferia”. Aqui esses termos são alçados ao debate econômico pela primeira vez, inclusive.

Em que consistia a concepção de Prebisch? O ponto de partida é dado pelo conceito “centro-periferia”, que é empregado “para descrever o processo de difusão do progresso técnico na economia mundial e para explicar a distribuição de seus ganhos” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 16). O economista Ricardo Bielschowsky esclarece-nos na seguinte passagem:

¹ Cf. o Portal da ONU na internet, disponível em <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/cepal/>. Acesso: maio/2013.

De acordo com este conceito, a divisão internacional do trabalho provocou, desde os primeiros estágios do capitalismo industrial, efeitos diferenciados nas economias das duas regiões, fazendo com que ambas se distanciassem em termos de estágio de desenvolvimento.

A tese parte da ideia de que o progresso técnico se desenvolveu de forma desigual nos dois polos. Foi mais rápido no centro, em seus setores industriais, e, ainda mais importante, elevou simultaneamente a produtividade de todos os setores das economias centrais, promovendo um nível técnico mais ou menos homogêneo em toda a extensão dos seus sistemas produtivos. Na periferia, que teve a função de suprir o centro com alimentos e matérias-primas a baixo preço, o progresso técnico só foi introduzido nos setores de exportação, que eram verdadeiras ilhas de alta produtividade, em forte contraste com o atraso do restante do sistema produtivo (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 16).

A tese de Prebisch – e da CEPAL –, tomando como base a constatação acima, questiona a concepção liberal dos ganhos proporcionados pelos mecanismos de mercado presentes no comércio internacional, pois essas trocas seriam, de fato, desiguais, não havendo transferência de ganhos de produtividade entre as economias do centro e da periferia. Na verdade, a divisão internacional do trabalho, nessa perspectiva de análise, determinaria a transferência crescente dos ganhos de produtividade das regiões mais atrasadas para as mais desenvolvidas do capitalismo (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 16).

O diagnóstico apontado acima pelos cepalinos apresentaria também a tese de aprofundamento da disparidade entre o centro e a periferia, em decorrência do fato de que o progresso técnico do centro “tende a reduzir a taxa de expansão das importações de produtos primários”, fazendo com que a taxa de crescimento da periferia seja sempre menor que a taxa de crescimento do centro (cf. BIELCHOWSKY, 2000, p. 16-17).

Existem outros aspectos importantes relacionados às teses de Prebisch e da CEPAL. Sem a pretensão de esgotarmos o debate sobre os aspectos desse esquema de análise, relacionamos brevemente, a seguir, algumas de suas características, sempre tomando como referência a síntese apresentada por Bielchowsky (2000, p. 17-29) na obra citada.

Prebisch entende que existe um “contexto dinâmico” na economia mundial que poderia permitir, em determinadas circunstâncias, o desenvolvimento econômico da periferia. Dessa forma, a CEPAL defende a ideia de que, em situações históricas de crise, tais como a Grande Depressão dos anos 1930, e as Guerras Mundiais de 1914 e 1939, houve a possibilidade de desenvolvimento industrial, mesmo que incipiente, em países periféricos. Esse desenvolvimento não seria exatamente “real”, mas incerto, em razão das características desses sistemas produtivos e da forma como se relacionam com a economia internacional.

Outra questão se refere ao padrão de desenvolvimento da industrialização na periferia, bem diferente do ocorrido a partir da Revolução Industrial dos países centrais. Por contraste

entre as economias do centro e da periferia, segundo o método de Prebisch, percebe-se como um dos grandes problemas para o desenvolvimento dos últimos o “padrão de consumo” existente, em função da sua não absorção pela sociedade como um todo, mas sim pelo setor exportador, que concentra a renda gerada nas relações comerciais com o centro do sistema, estabelecendo, inclusive, padrões de consumo suntuosos. Essa característica vem acompanhada da constatação de que é somente nesses setores exportadores das economias periféricas que não ocorre baixa produtividade. A economia dos países periféricos, no entanto, em sua totalidade, apresenta quatro tendências, em decorrência do fenômeno apontado: o crescente desemprego; a deterioração nos termos de intercâmbio, o desequilíbrio externo e a inflação.

Mesmo sem a preocupação em discorrer sobre cada uma dessas tendências, é interessante destacar o papel que o progresso técnico tem na promoção do desemprego: enquanto no centro, o desemprego provocado pelo progresso técnico é anulado em função da absorção da mão-de-obra pelas indústrias de bens de capital, na periferia isto não seria possível, em função da inexistência desse setor industrial.

Outra ideia relevante vinculada à CEPAL é a conhecida tese da “substituição de importações”. Esta, apesar de aprofundada pela economista portuguesa, radicada no Brasil, Maria da Conceição Tavares (1964), já estava presente nas elaborações de Prebisch e da CEPAL desde os anos 1950. A tese parte da constatação de que a industrialização latino-americana se inicia com a substituição de importações de bens não duráveis, com tecnologia simples e pouco investimento de capital. Tavares propõe que, a partir dessa fase inicial, poderia haver um aprofundamento do processo de substituição de importações até se alcançar o estágio que envolvesse a indústria pesada, implicando na mudança estrutural da produção industrial.

No entanto, segundo a tese, existiriam pré-condições para o sucesso desse processo. Em primeiro lugar, os países periféricos precisariam combinar três elementos fundamentais: a diversificação na sua estrutura produtiva, a dimensão do seu mercado interno e sua capacidade de importação. Sem esses elementos, a tese da substituição de importações, e o conseqüente processo de desenvolvimento econômico dos países periféricos não teria como se sustentar.

Outro elemento importante a ser considerado nas teses da CEPAL se refere ao protecionismo defendido por Prebisch, conforme explica Bielschowsky:

A teoria de desenvolvimento de Prebisch e da CEPAL baseia-se (...) numa economia de três setores, sendo que o desenvolvimento econômico tem o sentido de fazer com que setores modernos absorvam mão-de-obra de atividades de baixa produtividade média (...). É uma teoria que pretende mostrar a superioridade da absorção dessa mão-de-obra em atividades de mercado interno moderno, em relação a atividades exportadoras, independentemente do alto custo das primeiras, já que se considera inevitável uma queda nos termos de troca por causa da inelasticidade da demanda internacional por produtos primários. Como, ainda segundo a teoria, os sinais de mercado não antecipam o futuro dos preços relativos, o recurso ao protecionismo é necessário, de modo a dar o sinal antecipatório, evitando o equívoco da alocação de recursos em setores de exportação (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 29).

Como se percebe na leitura da síntese que ora apresentamos, as teses de Prebisch e da CEPAL relacionam as transformações históricas que ocorreram e que ainda poderiam ocorrer, em termos de projetos de desenvolvimento, nas condições de funcionamento centro-periferia da divisão internacional do trabalho, procurando perceber a interseção das estruturas produtivas da periferia com esse processo, que poderia permitir ou não o estabelecimento das condições necessárias ao desenvolvimento econômico, numa perspectiva capitalista.

Por fim, devemos ressaltar, como acréscimo a essa formulação teórica, um elemento importante aos itens relacionados anteriormente: trata-se da questão do planejamento estatal como indutor e promotor do desenvolvimento econômico. Em relação a essa ideia, aparece com destaque a obra do economista brasileiro Celso Furtado, também pertencente aos quadros da CEPAL.

Furtado defendia, a partir e incorporando as formulações de Prebisch – como, por exemplo, o sistema centro-periferia e a defesa do protecionismo –, a ideia de uma “intervenção planificadora do Estado”. Esta seria a única alternativa para se contrapor ao que ele constata como “tendência à estagnação” das economias periféricas:

(...) a existência de um grande reservatório de mão-de-obra à disposição dos capitalistas constitui uma força inibitória de todo o processo da luta de classes. Desta forma o setor capitalista das economias subdesenvolvidas apresenta-se, via de regra, com pouco dinamismo, acostumando-se a classe dirigente a elevadas taxas de lucro que jamais são efetivamente postas em xeque pela luta de classes. A este fato se deve que, em muitas economias subdesenvolvidas, o setor capitalista se mantenha praticamente estacionário, alcançando aquela mesma paz social que caracteriza a velha agricultura feudal, sinônimo de estagnação e por alguém já qualificada de ‘paz dos túmulos’ (FURTADO, 1961 apud SOUZA, 1999).

Assim, diante de uma pequena pressão sindical e de capitalistas “acomodados”, somente o Estado, segundo Furtado, através de ações de planejamento, teria a capacidade estrutural de atacar de frente esse problema, promovendo o desenvolvimento através da industrialização.

As teses de Furtado, em consonância com o pensamento vigente à época na CEPAL, constituíram parte integrante da chamada *ideologia nacional-desenvolvimentista*, que marcou o país desde o pós-II Guerra Mundial até o golpe civil-militar ocorrido em 1964.²

Veremos, mais adiante, a superação dessas teses a partir de um ponto de vista marxista. Antes, porém, vale registrar brevemente as questões propostas pelos defensores da tese da “dependência associada”.

1.1.2 A “teoria da dependência associada”

A ideia da “dependência associada” tem como origem a obra *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, escrita pelos sociólogos brasileiro Fernando Henrique Cardoso e chileno Enzo Faletto, no Chile, em 1967 (cf. CARDOSO; FALETTO, 1984), quando trabalhavam no Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social, organismo ligado à ONU através da CEPAL. A formulação de Cardoso e Faletto, além de colocar-se numa perspectiva de “diálogo” com as teses hegemônicas na CEPAL, propõe-se a fazer a sua crítica e a sua superação. Nessa tentativa de crítica, os autores recaem no ecletismo (cf. Fiori, 1997), já que incorporaram ao pensamento desenvolvimentista da CEPAL uma leitura particular do conceito leninista de imperialismo e uma interpretação do capitalismo com base nas formulações do sociólogo alemão Max Weber. Sem entrar nessa discussão teórica, tendo em vista os objetivos deste trabalho, vejamos uma breve síntese das ideias principais de Cardoso e Faletto.

A obra de Cardoso e Faletto, em primeiro lugar, parte de um diagnóstico de “passividade política histórica” do povo brasileiro (enquanto “massa”, sem caráter de classe). Da mesma forma, apresenta também em sua análise o caráter de grande fragilidade da chamada “burguesia nacional” enquanto classe social. Essa fragilidade também é constatada historicamente, segundo os dois sociólogos, pois o processo de industrialização de bens de produção, no país, contara decisivamente com a intervenção direta do Estado, em parceria com o capital internacional.

² Como se sabe, não é objeto deste trabalho a discussão do pensamento e da vasta obra de Celso Furtado. Quanto à ideia de *nacional-desenvolvimentismo* e suas relações com as questões e polêmicas que envolvem a concepção sobre desenvolvimento brasileiro nos dias de hoje, mas cujo debate também foge ao escopo da dissertação, entendemos como uma boa referência o artigo elaborado pelo economista da UFRJ Reinaldo Gonçalves (2012).

Os autores procuraram dissociar as relações de dependência da divisão do trabalho presente no comércio internacional, apontando para uma forma diferenciada de dependência, na qual o desenvolvimento econômico se torna possível “apesar” da dependência externa. Assim, segundo Cardoso e Faletto, a relação entre as classes é que “torna possível e dá fisionomia própria à dependência”.

De qualquer maneira, mesmo reconhecendo e reafirmando a fragilidade da burguesia em nosso país, Cardoso e Faletto afirmam, segundo Lucas, que é

na articulação entre os interesses burgueses nacionais e internacionais com os do Estado brasileiro que reside o centro da teoria da dependência existente nessa obra no famoso tripé: capital nacional, capital internacional e no Estado (LUCAS, 1999, p. 5).

Na prática, como aconteceria a articulação acima? Uma resposta possível, ou seja, uma tradução crítica dessa tese, é apresentada pelo ex-ministro de Fernando Henrique Cardoso quando presidente da República, o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira:

A dependência associada pode ser resumida – com todos os riscos implícitos em um resumo – em uma ideia simples: já que os países latino-americanos não contam com uma burguesia nacional, não lhes resta alternativa senão se associarem ao sistema dominante e aproveitarem as frestas que ele oferece em proveito de seu desenvolvimento. Segundo seus adeptos, um pré-requisito do crescimento econômico nesses países era o ingresso de poupança externa, na medida em que se supõe que os países latino-americanos careçam de recursos para financiar seu desenvolvimento. Ignorando o fato de que as corporações industriais multinacionais estavam apenas se apoderando dos mercados internos que haviam sido fechados a suas exportações e o fato de que o crescimento entre 1930 e 1960 tinha sido fundamentalmente financiado pela poupança interna, a dependência associada via a participação das empresas multinacionais na industrialização como uma condição para maior crescimento. O fato de que essa participação havia começado nos anos 1950 seria uma refutação de fato da interpretação nacional-burguesa. Valendo-se de suas habilidades como analistas sociológicos e políticos, Cardoso e Faletto mostraram como as classes sociais se digladiavam e se entrelaçavam na luta pelo poder nos quadros de uma relação de dependência, e foram longe, primeiramente, ao afirmarem a impossibilidade da existência de elites nacionais e, em segundo lugar, ao defenderem a necessidade imperiosa de poupança externa para financiar o crescimento (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 37).

Entendemos como interessante incluir a crítica mais recente de Bresser-Pereira (o artigo foi escrito em 2010) às teses de Fernando Henrique Cardoso em função das relações políticas que ambos mantiveram em anos anteriores na gestão administrativa do Estado brasileiro. Mas, além disso, porque Bresser-Pereira nega totalmente os dois argumentos apresentados pela concepção da “dependência associada”, citados acima, ao final, afirmando que, ao contrário de Cardoso e Faletto, (1) vários estudos comprovam a existência das elites

nacionais, e (2) a necessidade de poupança externa como condição para o crescimento foi uma política assumida por Cardoso durante o seu governo (1995-2002), mas que teria sido completamente derrotada, implicando no fracasso da ideia – pressuposto da tese da “dependência associada” – de se viabilizar o crescimento nacional através do recurso aos investimentos estrangeiros. Bresser-Pereira acrescenta que esse segundo pressuposto não se sustenta também na comparação com outros exemplos, como se deu no desenvolvimento de alguns países asiáticos durante o período citado, e ainda que tal proposta significa, na verdade, “uma estratégia central para manter dependentes os países em desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 37).

No nosso entendimento, fica bastante claro nas ideias de Cardoso-Faletto a inexistência de qualquer proposta de rompimento com a condição de dependência, de subalternidade da periferia – no caso, a América Latina – aos países capitalistas centrais. Seguindo nesta mesma linha, citamos a seguir, para finalizar esta seção, uma crítica de cunho político a essa teoria sob o viés marxista, apresentada no Seminário organizado pelo NIEP-MARX - Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Marx e Marxismo, ocorrido na Universidade Federal Fluminense, em 2011:

Ainda nesta perspectiva, a política, por outro lado, deve ser entendida como uma práxis, ou seja, como uma possibilidade concreta de transformar a realidade em sua dimensão objetiva e valorativa. Estamos dizendo que somos contra o atrelamento da política a dominação, como trabalhado por Cardoso e Faletto, acreditamos que a mediação com a política é fundamental para a totalidade do processo de dependência latino e, portanto, deve ser utilizada de forma contrária aos interesses imperialistas e transnacionais de manutenção da subalternidade latina no capital global. Com base neste acúmulo teórico, podemos dizer que a Teoria da Dependência de Cardoso e Faletto encontram limites estruturais próprios de sua inspiração weberiana, isto é, estamos falando que a compreensão dos autores é incapaz de romper com a subalternidade da América Latina no capitalismo global, portanto, é incapaz de responder aos interesses históricos da classe trabalhadora, uma vez que seu compromisso está firmado no favorecimento dos interesses de reprodução das relações sociais, políticas e econômicas capitalistas (PEREIRA, 2011, p. 9-10).

A partir, portanto, da apresentação das duas concepções “dependentistas reformistas”, inserindo desde já a identificação de leituras críticas sobre essas teorias, como fizemos até o momento, passaremos agora, a partir da próxima seção, a discorrer sobre a concepção que adotamos neste trabalho em relação à questão da dependência, que toma como base a teoria marxista – com referência nos autores classificados por Kay como “dependentistas marxistas-revolucionários”. Estes apresentam uma interpretação teórica comprometida, do ponto de vista político, com a “transformação social radical” e a possibilidade da superação da

condição de dependência por meio da “revolução socialista” (cf. PRADO; MEIRELLES, 2010).

1.1.3 A teoria marxista da dependência

Nesta seção, procuraremos discorrer com maior profundidade sobre as concepções defendidas pela corrente de “dependentistas marxistas-revolucionários” ou da teoria marxista da dependência. Tal escolha deveu-se ao fato de compartilharmos a mesma perspectiva teórico-política. Sendo assim, para avançarmos no debate sobre a dependência nos apoiaremos nos estudos de André Gunder Frank, Theotônio dos Santos e, principalmente, Rui Mauro Marini.³

A teoria marxista da dependência construiu um arcabouço teórico a partir da compreensão do pressuposto marxiano de que o capitalismo possui “a necessidade de mercados sempre crescentes para seus produtos [o que] impele a burguesia a conquistar todo o globo terrestre. Ela precisa estabelecer-se, explorar e criar vínculos em todos os lugares” (MARX; ENGELS, 1998, p. 11). Um importante detalhe a ser destacado é que a teoria marxista da dependência evidencia que esses vínculos não são estabelecidos de modo igualitário entre as nações. Desse modo, essa teoria centrou-se na busca por desvelar a especificidade do desenvolvimento capitalista em territórios cujas economias são subordinadas, dos quais a América Latina é um exemplo. Nesta busca por uma análise que fosse coerente com o contexto sócio-histórico latino-americano e que a partir dele viabilizasse a promoção de estratégias e ações revolucionárias, a perspectiva marxista da dependência se contrapôs tanto à teoria de desenvolvimento capitalista da CEPAL, quanto à defendida pelos Partidos Comunistas (PCs). Esta afirmação pode ser observada nas palavras de Prado e Meireles:

Dentro da tradição marxista, as reflexões realizadas através do conceito de dependência, mais que fruto de um exame das posturas desenvolvimentistas da Cepal, surgiram como expressão teórica de uma crítica prática às posturas dos Partidos Comunistas (PCs) da América Latina. **Em linhas gerais, a ideologia dos Partidos Comunistas Latino-americanos se apoiava numa teoria de etapas do desenvolvimento capitalista, pregando que os países do então chamado Terceiro**

³ É de nosso pleno conhecimento que outros autores marxistas se debruçaram sobre o tema da dependência, todavia em virtude dos limites de um trabalho dissertativo, não foi possível incluir outros autores, dentre os quais se destaca Florestan Fernandes.

Mundo se encontravam em estágios feudais ou semifeudais. O resultado político desse diagnóstico levava à ideia de que era necessário fomentar, através de uma aliança tática com as burguesias nacionais, o desenvolvimento capitalista nos países latino-americanos, pois estes teriam que passar por uma “revolução burguesa” antes de imaginar a posterior “revolução proletária” (Löwy, 2007). A Revolução Cubana, ao não se encaixar nos modelos supostamente marxistas definidos desde Moscou, abriu definitivamente as portas para a crítica tanto teórica como prática aos PCs. Foi precisamente no calor dessa crítica que os estudos marxistas da dependência fizeram sua entrada nas ciências sociais da América Latina (Osório, 2004). (PRADO; MEIRELLES, 2010, p. 173, grifos nossos).

A visão dos PCs e sua teoria das etapas do desenvolvimento capitalista foram duramente criticadas pelos autores que compartilhavam dessa perspectiva marxista e, dentre eles, citaremos aquele que foi pioneiro na análise da dependência, André Gunder Frank. Nas palavras de Rui Mauro Marini, “a conhecida fórmula de André Gunder Frank sobre o ‘desenvolvimento do subdesenvolvimento’ é impecável, como impecáveis são as conclusões políticas a que ela conduz” (MARINI, 2000, p.109). Tal afirmação é possível de se observar no fragmento abaixo:

O subdesenvolvimento, e também o próprio desenvolvimento, é não só um produto como uma parte da força motriz do capitalismo. O desenvolvimento capitalista foi por toda a parte um desenvolvimento fundamentalmente contraditório, baseado na exploração, e resultando simultaneamente em desenvolvimento e subdesenvolvimento. Adicionalmente, o crescimento e a expansão do mercantilismo europeu do século XVI conduziu ao desenvolvimento de um sistema capitalista único, integrado, e de alcance mundial. Associada logo desde o início com o crescimento de estados poderosos, a expansão do mercantilismo-capitalismo gerou o desenvolvimento de uma metrópole e, ligada a esta através de laços de comércio e poder, de uma periferia. Relacionadas entre si de vários modos pelo colonialismo, o comércio livre, o imperialismo e o “neo-colonialismo”, a metrópole explorava de um modo tal e com uma tal extensão, que a metrópole se tornou no que hoje chamamos desenvolvida e a periferia se tornou o que hoje chamamos de subdesenvolvida (GUNDER FRANK, 2009, p. 453).

Na perspectiva de Gunder Frank, portanto, há uma relação de interdependência entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos. Isto significa afirmar que, para algumas nações despontarem no cenário internacional nos âmbitos econômico, político, social e até mesmo cultural, tem que existir outras nações que sejam exploradas, subsidiando as primeiras. Este fato pode ser observado hoje por meio das relações comerciais desiguais, graus diferenciados de desenvolvimento científico e tecnológico, oferta de mão-de-obra barata nos países periféricos às empresas multinacionais que possuem suas filiais em seu território, expropriação de matéria-prima e recursos naturais, especialmente o hídrico etc.

Na tradição marxista houve alguns intelectuais que reconheceram os limites das análises de André Gunder Frank. Todavia, Prado e Meireles (2010) evidenciam que a

relevância da perspectiva de Gunder Frank reside em apontar a necessidade de se reconhecer a problemática específica do desenvolvimento capitalista nas periferias.

Foi neste contexto de discussão e construção do arcabouço teórico que trata das questões próprias do capitalismo na periferia que despontaram os intelectuais Theotônio dos Santos e Rui Mauro Marini.

A análise de Theotônio dos Santos (2011) nos revela que relações de domínio e subordinação estavam presentes, desde a Antiguidade, entre as diferentes formações econômico-sociais. Entretanto, o autor destaca que a modernidade ampliou estas relações a níveis mundiais, acrescentando que o advento do capitalismo produziu, por um lado, “um mercado mundial integrado de mercadorias, força de trabalho e capitais, de outro, uma alta concentração da tecnologia, de produção e dos capitais num centro hegemônico e num conjunto de países dominantes” (Santos, 2011, p. 20).

Diante disso, Santos explicita o caráter contraditório do desenvolvimento capitalista, que segundo ele não é capaz de propiciar o estabelecimento de relações econômicas *equilibradas e igualitárias* entre as nações, nem tampouco universalizar a todos os homens o acesso a condições dignas de existência. Neste sentido, o autor esclarece no trecho abaixo as características que definem a condição da dependência:

La dependencia es una situación en la cual un cierto grupo de países tienen su economía condicionada por el desarrollo y expansión de otra economía a la cual la propia está sometida. La relación de interdependencia entre dos o más economías, y entre estas y el comercio mundial, asume la forma de dependencia cuando algunos países (los dominantes) pueden expandirse y autoimpulsarse, en tanto que otros países (los dependientes) solo lo pueden hacer como reflejo de esa expansión, que puede actuar positiva y/o negativamente sobre su desarrollo inmediato. De cualquier forma, la situación de dependencia conduce a una situación global de los países dependientes que los sitúa en retraso y bajo la explotación de los países dominantes. Los países dominantes disponen así de un predominio tecnológico, comercial, de capital y sociopolítico sobre los países dependientes (con predominio de algunos de esos aspectos en los diversos momentos históricos) que les permite imponerles condiciones de explotación y extraerles parte de los excedentes producidos interiormente (SANTOS, 2011, p. 361).

É nesta perspectiva teórica que prossegue a contribuição de Rui Mauro Marini, ao buscar desenvolver uma análise crítica e consistente da condição dependente dos países que compõem a periferia no sistema capitalista mundial. Além disso, com o intuito de manter o comprometimento com um estudo rigoroso tanto no aspecto conceitual quanto no metodológico – e por se tratar de um militante marxista não adepto do “ecletismo” –, Marini se preocupou, principalmente, em tratar das especificidades da economia na América Latina.

Sendo assim, as relações econômicas na periferia, neste caso especificamente a latino-americana, apresentam características que podem ser apreendidas como “insuficiências” ou mesmo “deformações”. Tal compreensão deste processo, segundo Marini, pode alimentar os discursos que pressupõem a condição de dependência como a “falta de desenvolvimento” e, portanto uma “condição de subdesenvolvimento”. Desse mesmo modo existiram teorizações – como as dos Partidos Comunistas, que destacamos acima – que entendiam que a superação da dependência se daria mediante o cumprimento das etapas de desenvolvimento econômico, pelas quais passaram as nações centrais do capitalismo contemporâneo. Neste último caso, o autor destaca que “não é, portanto, acidental a reiteração nos estudos sobre a América Latina da noção de ‘pré-capitalismo’” (MARINI, 2000, p. 106).

Todavia, é importante explicitar que a condição de dependência não se estabelece pelo fato de alguns países se encontrarem em um estágio de atraso em relação às economias avançadas. De fato, o atraso existe e é perceptível até para o senso comum, mas é apenas a superfície do fenômeno – ou, como nos revela o método marxiano, a sua aparência. A tese que Marini apresenta em seus estudos afirma que a dependência, na verdade, é uma forma peculiar do desenvolvimento capitalista na periferia. Podemos verificar esta afirmação do autor no fragmento a seguir:

(...) O que seria necessário dizer é que, ainda quando realmente se trate de um desenvolvimento insuficiente das relações capitalistas, essa noção se refere a aspectos de uma realidade que, por sua estrutura global e seu funcionamento, não poderá nunca se desenvolver da mesma forma como se desenvolveram as economias capitalistas consideradas avançadas. É por isso que, mais que um capitalismo, o que temos é um capitalismo *sui generis*, que só ganha sentido se o contemplamos tanto a nível nacional como, principalmente, a nível internacional (MARINI, 2000, p. 106).

Assim, Marini nos indica que as economias avançadas possuem um processo de desenvolvimento distinto das economias periféricas, evidenciando que ambas estão submetidas à lógica estruturante do sistema capitalista mundial. Neste sentido, a América Latina é conformada desde sua origem a esta lógica. Um exemplo deste fato pode ser observado na expansão marítima realizada por países da Europa e o conseqüente processo de ampliação de suas relações comerciais com o mundo por meio das Grandes Navegações, o que propiciou a extração dos bens naturais oriundos dos países latino-americanos e desvelou o modo como ocorreu a integração desses países ao sistema. E mesmo o posterior processo de independência política ocorrido no início do século XIX não os tornou economicamente autônomos, pois, de acordo com Marini, a relação de dependência se constituiu:

(...) uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo âmbito as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. O fruto da dependência só pode assim significar mais dependência e sua liquidação supõe necessariamente a supressão das relações de produção que ela supõe (MARINI, 2000, p. 109).

Marini evidencia ainda que a América Latina teve um papel relevante para o processo de industrialização da Europa. Isso significou que os países latino-americanos contribuíram com este processo por meio da oferta de produtos agropecuários necessários ao abastecimento do mercado interno europeu. Segundo Marini, se esse intercâmbio não tivesse ocorrido haveria um prejuízo à consolidação da “grande indústria”, que teria que deslocar os investimentos realizados naquela ocasião no ramo industrial e de serviços para o suprimento da população urbana. Conseqüentemente, estes países despontaram como “produtores mundiais de manufaturas” (MARINI, 2000, p. 111).

Assim, o papel desempenhado pela América Latina na lógica do capitalismo mundial não se restringiu apenas ao fornecimento de alimentos e outros bens primários. Além desta função, a economia da América Latina, baseada na exportação de produtos agrícolas, também propiciou, dessa forma, a redução do “valor real da força de trabalho nos países industriais, permitindo assim que o incremento da produtividade se traduz[isse] ali em cotas de mais-valia cada vez mais elevadas” (MARINI, 2000, p. 115).

Para se compreender esse processo precisamos realizar um debate a respeito de como se estrutura a “composição orgânica do capital”, categoria cara à tradição marxista.

Em linhas gerais, a *composição orgânica do capital* diz respeito ao conjunto das condições necessárias à produção de uma determinada mercadoria, ou seja, é a relação que se estabelece no âmbito do processo produtivo entre o capital constante – emprego de máquinas, matérias-primas etc. – e o variável – emprego de força de trabalho. Marx demonstra que esta relação impacta a produção e a taxa de lucro.

Como é de pleno conhecimento, o capital busca sempre ampliar sua valorização e conseqüentemente as taxas de lucro. Com o advento da *grande indústria* passa também a utilizar o aumento da produtividade, por meio da introdução da ciência e da tecnologia no processo produtivo (cf. BOTTOMORE, 2001, p. 69). Todavia, à medida que a produtividade aumenta, através do aprimoramento do processo de trabalho – tanto com o investimento em equipamentos mais modernos, quanto com a utilização de novas técnicas de gerência da produção, dentre outros métodos –, torna-se possível produzir, em um menor tempo e com um número menor de trabalhadores, a mesma quantidade de mercadorias que anteriormente eram

produzidas. Sobre este aspecto, Marx analisa a elevação da produtividade do trabalho, conforme o exemplo abaixo:

(...) Com os meios dados pode um sapateiro, por exemplo, fazer um par de botas em um dia de trabalho de 12 horas. Para fazer no mesmo tempo dois pares de botas, tem de duplicar-se a produtividade de seu trabalho, o que exige alteração no instrumental ou no método de trabalho, ou em ambos ao mesmo tempo. Têm de ser revolucionadas as condições de produção de seu trabalho, o modo de produção e, conseqüentemente, o próprio processo de trabalho. Entendemos aqui por elevação da produtividade do trabalho em geral uma modificação no processo de trabalho por meio da qual se encurta o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de uma mercadoria, conseguindo-se produzir, com a mesma quantidade de trabalho, quantidade maior de valor-de-uso (MARX, 2002, p. 365).

Como Marx (2002) revela o processo de trabalho ao ser aprimorado amplia sua capacidade de produção. Todavia, ao fazê-lo amplia também o custo com o capital constante, seja na forma de substituição de máquinas obsoletas ou no investimento em pesquisa científica, dentre outros aspectos. Este fato, como apontamos acima, impacta os índices de lucro e gera uma *queda tendencial das taxas de lucro*.

Neste sentido, esta é uma das contradições do modo de produção capitalista. Entretanto, uma das formas utilizadas pelo capital para superar esta *queda tendencial das taxas de lucro* é investir no aumento da exploração da força de trabalho. As nações periféricas fizeram esta opção com o intuito de minimizar os efeitos da “perda de renda gerada pelo comércio internacional” (MARINI, 2000, p.122).

Assim, na perspectiva de Marini o caminho menos espinhoso para o capital foi intensificar a exploração da classe trabalhadora residente dos países periféricos, em vez de investir na capacidade produtiva destes trabalhadores e, conseqüentemente, tornar as mercadorias mais competitivas no mercado internacional. O trecho abaixo exemplifica esta afirmação:

Vimos que o problema que coloca o intercâmbio desigual para a América Latina não é precisamente o de se contrapor à transferência de valor que implica, mas compensar uma perda de mais-valia e que, incapaz de impedi-la a nível das relações de mercado, a reação da economia dependente é compensá-la no plano da própria produção. **O aumento da intensidade do trabalho aparece, nesta perspectiva, como um aumento de mais-valia, conseguida através de uma maior exploração do trabalhador e não do incremento de sua capacidade produtiva** (MARINI, 2000, p.123, grifos nossos)

Desta forma, Marini destaca que o modo de produção capitalista na periferia estruturou-se, basicamente, sobre três pilares: “intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor

sua força de trabalho” (MARINI, 2000, p. 125). Logo, é possível observar que na periferia capitalista a exploração da classe trabalhadora é mais intensa, como evidencia o trecho abaixo:

Compreende-se que nestas circunstâncias a atividade produtiva se baseia sobretudo no uso extensivo e intensivo da força de trabalho: isto permite diminuir a composição-valor do capital [composição orgânica do capital], o que, agregado à intensificação do grau de exploração do trabalho, faz com que se elevem simultaneamente as taxas de mais-valia e de lucro.

É necessário observar além disso que, nos três mecanismos considerados [intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho], a característica essencial está dada pelo fato de que se nega ao trabalhador as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho (...) (MARINI, 2000, p.126).

É importante destacar que a *superexploração da força de trabalho* é um mecanismo utilizado pelo sistema capitalista desde a I Revolução Industrial para ampliar seu lucro. Na obra ‘A situação da classe trabalhadora na Inglaterra’, o jovem Engels descreve de modo brilhante e minucioso a precária condição de vida e de trabalho a que eram submetidos os trabalhadores ingleses e irlandeses no século XIX (ENGELS, 2008). Contudo, o que desejamos evidenciar, ao trazer a discussão empreendida por Marini, é que nos países que compõem a periferia do capital esta forma de trabalho se constituiu como hegemônica.

Por fim, vale a pena ressaltar a interpretação da teoria marxista da dependência, segundo as formulações de Marini, em contraposição aos elementos constitutivos da “teoria da deterioração dos termos de troca”, apresentada por Raúl Prebisch e a CEPAL na sua crítica antiliberal, já que estes últimos, por não conseguirem ultrapassar os horizontes que apontam para a superação do capitalismo, não percebem todos os mecanismos que conformam as relações de dependência.

Nesse sentido, um dos elementos fundamentais para a compreensão da dependência, segundo Marini, trata-se do “processo de transferência de mais valor”, identificado nos anos 1960 como “troca desigual”. De que forma esta se caracteriza? De acordo com Marini, isto não significa apenas reconhecer o “intercâmbio desigual” presente nas trocas comerciais internacionais (cf. MARINI, 2000, p. 123), mas entender que, no caso dos países dependentes, “uma parte do (mais) valor produzida nessa economia não é apropriada nela, mas nas economias centrais, e passa a integrar (...) a dinâmica de acumulação de capital das últimas, e não das primeiras” (CARCANHOLO, 2013, p. 194). A “troca desigual” presente no comércio internacional, então, para Marini – de forma bem distinta da leitura cepalina –, significa

entender três mecanismos. Apesar da extensão da citação, optamos por reproduzir a explicação apresentada pelo economista Marcelo Carcanholo sobre esses mecanismos identificados por Marini:

Em um primeiro nível, e considerando que distintos capitais podem produzir uma mesma mercadoria com diferentes graus de produtividade, isso implica que cada um dos capitais possuiria valores individuais distintos, tanto menores quanto maior for a produtividade do capital em questão. Como a mercadoria é vendida pelo valor de mercado, ou social, segundo o tempo de trabalho socialmente necessário, os capitais com produtividade acima da média venderiam suas mercadorias pelo valor de mercado, apropriando-se, portanto, de uma mais-valia para além daquela que eles mesmos produziram: a mais-valia extraordinária. (...)

Um segundo mecanismo de transferência se apresenta quando consideramos o nível de abstração menor nas trocas mercantis. Nos termos de Marx, quando saímos do plano da concorrência dentro de um mesmo setor, e consideramos a concorrência entre distintas esferas de produção, naquilo que esse autor trabalhou como a formação dos preços de produção e da taxa média de lucro (...), temos o aparecimento de um lucro extraordinário para aqueles setores que produzem com maior produtividade em relação à média da economia. (...) Como os capitais das economias dependentes tendem, em geral, a apresentar produtividade abaixo da média de todos os setores da economia mundial, ocorre a transferência de uma parte da mais-valia produzida nas economias dependentes, que será apropriada, na forma de um lucro médio superior à mais-valia produzida, pelos capitais operantes nas economias centrais. Marini (2005) relaciona esse mecanismo ao monopólio de produção de mercadorias com maior composição orgânica do capital pelos capitais operantes nas economias centrais.

No entanto, o monopólio se relaciona também com o último nível de abstração das trocas mercantis, os preços efetivos de mercado, o que nos dá um terceiro mecanismo de transferência de valor. Quando determinados capitais têm um grau de monopólio razoável em seus mercados específicos, isso permite a eles manter, por determinado tempo, preços de mercado por sobre os preços de produção de mercado, isto é, permite sustentar temporariamente volumes de produção abaixo das demandas. Como os preços de mercado estariam, nessa situação, acima dos preços de produção, para além das oscilações conjunturais, esses capitais poderiam apropriar-se de um lucro efetivo acima do médio, uma massa de valor apropriado além daquele que, de fato, foi produzido por esses capitais (CARCANHOLO, 2013, p. 195).

Portanto, os mecanismos expostos acima, associados à superexploração da força de trabalho nas economias dependentes – conforme procuramos também explicitar nesta síntese sobre o pensamento de Rui Mauro Marini –, apresentam-se como condicionantes estruturais da dependência (cf. CARCANHOLO, 2013, p. 196), permitindo-nos compreender a impossibilidade de superação dessa relação nos marcos do capital.

Como veremos no Capítulo 2, podemos entender que a manutenção das relações de dependência passam também, necessariamente, pelos processos de formação e qualificação da classe trabalhadora nos países dependentes, conformando as futuras gerações à relações de trabalho e de apreensão do conhecimento marcadas por condições de subalternidade.

2 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO BRASIL: AS REGULAMENTAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO E AS DIRETRIZES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Na segunda metade da década de 1960 a forma de regulação sócio-econômica nos Estados dos países capitalistas centrais, baseada nas políticas de Bem-Estar Social, já apresentava os primeiros sinais de esgotamento. Contudo, foi na década seguinte que o sistema iniciou um processo de reestruturação. Tal processo não só modificou a organização estatal como deu origem a um novo padrão de acumulação, definido como *acumulação flexível*.⁴

A consolidação desse novo modo de gerir a produção foi justificada pela ineficiência das políticas keynesianas em manter as taxas de lucro e o financiamento das políticas sociais públicas, que afetaram a lógica de funcionamento do capitalismo, direcionada para o crescimento econômico:

(...) Isso implica que o capitalismo tem de preparar o terreno para uma expansão do produto e um crescimento em valores reais (e, eventualmente, atingi-los), pouco importam as consequências sociais, políticas, geopolíticas ou ecológicas. Na medida em que a virtude vem da necessidade [do capital], **um dos pilares básicos da ideologia capitalista é que o crescimento é tanto inevitável como bom. A crise é definida, em consequência, como falta de crescimento** (HARVEY, 2002, p. 166, grifos nossos).

Sendo assim, tanto as políticas neoliberais quanto a globalização da economia foram assumidas como iniciativas necessárias à superação da crise e como etapa indispensável ao ingresso no novo estágio de *capitalismo mundializado* e, no caso brasileiro e latino-americano, *dependente*. Logo, o ajuste estrutural imposto pela implantação de tais políticas, no início dos anos 1990, generalizou-se em todos os países capitalistas, mas naqueles que compõem a sua periferia as consequências foram mais agudas, como foi o caso, por exemplo, do desmonte da frágil organização das políticas sociais brasileiras.

Neste novo contexto – estabelecido após a superação da chamada “era de ouro” (HOBSBAWN, 1995) –, todos os limites impostos à reprodução do capitalismo foram rompidos, com o desenvolvimento pleno de suas possibilidades predatórias. É de conhecimento geral que o investimento no desenvolvimento das forças produtivas ou mesmo a desvalorização da força de trabalho foram iniciativas utilizadas pelo capital ao longo do seu

⁴ Essa categoria é amplamente desenvolvida por David Harvey (2002).

processo histórico. Harvey, no entanto, revela que a flexibilização da produção, do mercado de trabalho e do consumo conjuga uma “combinação particular e, quem sabe, nova de elementos primordialmente antigos no âmbito da lógica geral da acumulação do capital” (HARVEY, 2002, p.184). A generalização destas medidas, em escala global, facilitada pelos novos avanços científico-tecnológicos, pela financeirização da economia e pelo sistema de crédito é o elemento novo nesta atual conjuntura.

Esse conjunto de mudanças, operacionalizadas em todos os âmbitos da realidade social, atinge também a educação, que assume nova função e centralidade nas iniciativas públicas e privadas, de acordo com as diretrizes dos organismos internacionais, como é o caso do Banco Mundial (ou Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD):

A educação é o maior instrumento para o desenvolvimento econômico e social. Ela é central na estratégia do Banco Mundial para ajudar os países a reduzir a pobreza e promover níveis de vida para o crescimento sustentável e investimento no povo. Essa dupla estratégia requer a promoção do uso produtivo do trabalho (o principal bem do pobre) e proporcionar serviços sociais básicos para o pobre (BANCO MUNDIAL apud LEHER, 1999, p. 25).

No Brasil, a educação para a classe trabalhadora assumiu um novo direcionamento a partir da segunda metade dos anos 1980. Este período foi marcado, ao nível da conjuntura interna, pelo aprofundamento da crise social e econômica do regime empresarial-militar que se apoderou do poder em 1964; ao nível externo, pelo processo de reestruturação produtiva em curso nos países capitalistas centrais. Neste contexto, a burguesia brasileira encontrava-se “fraturada por interesses distintos entre as várias frações, em especial entre as frações monopolistas e não monopolistas, nacional e estrangeira, atingidas de modo distinto pelas mudanças no processo de acumulação capitalista no âmbito mundial” (NEVES; PRONKO, 2008, p. 49).

Antes de avançarmos é importante destacar alguns acontecimentos que marcaram a década de 1970 e contribuíram para a alteração na condução da política de formação para a classe trabalhadora, como havíamos mencionado acima. A educação neste período já havia assumido tanto uma posição estratégica, quanto reafirmado sua face dual. A implementação da Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971, exemplifica este processo. Tal lei estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação e instituiu a profissionalização universal e compulsória do 2º grau. A esse respeito, Neves e Pronko afirmam:

Enquanto a Igreja Católica e os empresários educacionais, valendo-se de artifícios legais, continuaram a oferecer ensino propedêutico, facilitando o caminho rumo à

educação superior para as camadas médias e a burguesia, a rede pública de 2º grau, então profissionalizada, encaminhava a grande maioria de seus egressos para circuitos menos valorizados de educação superior, para cursos de treinamento ou, inclusive, diretamente para o mercado de trabalho (NEVES, 2000 *apud* NEVES; PRONKO, 2008, p.46).

Como destaca Ramos, esta iniciativa de profissionalização universal e compulsória do 2º grau significou uma medida “economicista” e estabeleceu “um vínculo linear entre educação e produção capitalista” (RAMOS, s/d, p. 40).

O processo de incentivo à industrialização e os investimentos de capital estrangeiro resultaram na crescente necessidade de aprimoramento da mão-de-obra nacional. Reafirmou-se, então, de acordo com Marise Ramos, a concepção que reconhece na formação da classe trabalhadora um fator potencializador do desenvolvimento econômico, típico do ideal desenvolvimentista (RAMOS, s/d, p. 40).

Outro aspecto que merece destaque, após a implementação da Lei 5.692/71, diz respeito ao ingresso no ensino superior dos concluintes do 2º grau das instituições públicas. Segundo Neves e Pronko, esses indivíduos tiveram sua trajetória praticamente bloqueada, dada a precariedade da formação geral ofertada nessas escolas. Assim, para esses alunos, eram destinados “cursos superiores ministrados em instituições isoladas, cursos oferecidos pelo ramo tecnológico, sistema de formação gerenciado pelo empresariado (Sistema S) ou, ainda, ao ingresso direto no mercado de trabalho” (Neves; Pronko, 2008, p. 48). E mais, manteve-se a cisão entre os filhos da classe trabalhadora, oriundos das escolas públicas, e os ramos da educação destinados àqueles que assumiriam os postos de trabalho mais qualificados, que se enquadrariam no que as autoras citadas denominam como *formação para o trabalho complexo*.⁵ Este se subdivide da seguinte forma:

(...) o científico, responsável pela formação da força de trabalho altamente especializada – intelectuais orgânicos da nova ordem urbano-industrial e produtores de ciência e tecnologia –, e o tecnológico, destinado à formação de força de trabalho dedicada às tarefas especializadas da execução do modelo fordista de organização produtiva e societal (NEVES; PRONKO, 2008, p. 48).

Neste cenário, a rede de Escolas Técnicas Federais assumiu um papel relevante no que diz respeito à formação para o trabalho complexo. Neves e Pronko destacam que estas instituições foram o berço dos cursos superiores não-universitários, isto é, os cursos

⁵ A categoria “trabalho complexo” é originária do pensamento de Karl Marx e diz respeito à atividade laboral que para ser realizada exige um determinado nível de qualificação profissional. A esse respeito, ver Marx (2002).

profissionais de curta duração.⁶ Isto representou, a partir desse momento, uma significativa mudança na perspectiva do ensino superior e a introdução da Educação Tecnológica no âmbito da política educacional de 2º e 3º graus (NEVES; PRONKO, 2008, p.47).

Na década de 1970, por meio da Lei nº. 6.545/78, foram criados os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), a partir da transformação das Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná. Estas instituições, de acordo com esta normatização, passaram a oferecer não apenas os cursos técnicos de 2º grau, mas os cursos inerentes à Educação Tecnológica, ou seja:

(...) graduação e pós-graduação lato sensu e stricto sensu, visando à formação de profissionais e especialistas na área tecnológica; licenciatura com vistas à formação de professores especializados para as disciplinas específicas do ensino técnico e tecnológico e cursos de educação continuada visando à atualização e ao aperfeiçoamento de profissionais na área tecnológica (BRASIL, Ministério da Educação, 1978).

Dessa forma, é possível observar, através do texto da lei citada, que essas instituições passaram a possuir uma especificidade própria. Tal especificidade compreende os seus princípios, sua finalidade e sua organização administrativa e pedagógica. Obviamente, não é objetivo deste trabalho dissertativo discorrer sobre todos esses aspectos, mas daremos destaque à questão da *finalidade*. No que se refere às finalidades, podemos afirmar que os cursos oferecidos pelos CEFETs têm como objetivo apresentar um estreito vínculo às demandas emanadas do sistema produtivo – e isto implica diretamente na formação de frações da classe trabalhadora. É possível concluir, portanto, como destacaram Neves e Pronko (2008), que esse processo formativo compreende a apreensão de algumas dimensões da ciência e da técnica que permitirão a esses trabalhadores apenas executarem atividades especializadas em determinados ramos produtivos.

Campello (2007) nos desvela ainda que esse processo possui um aspecto que precisa ser levado em consideração: a tensão entre a formação geral e a formação profissional, que se constituem como dimensões de um fenômeno que se expressa na hierarquização histórica do sistema educacional brasileiro.

A esse respeito, outro exemplo de como as iniciativas de reconfiguração da formação da classe trabalhadora ampliaram essa hierarquização histórica se deu com o processo de reestruturação da educação superior no Brasil, isto é, a alteração nos parâmetros da formação

⁶ Segundo Neves e Pronko os *cursos profissionais de curta duração* foram mencionados no texto da Lei nº. 5.540/68 que instituiu a Reforma Universitária, todavia foi o Decreto-lei 547/69 que permitiu aos CEFET's criar cursos nesse formato. A esse respeito ver Neves e Pronko, 2008, p.46.

para o trabalho complexo, como mencionamos anteriormente. Assim, os cursos profissionais superiores de curta duração, que foram criados no contexto histórico-social marcado pelos anos de ditadura e pelo silenciamento dos movimentos de resistência, como foi o caso do estudantil, evidenciam este fato. Foi neste cenário e com base em acordos internacionais – em especial o MEC-USAID –, que foi promulgada, em 1968, a Reforma Universitária, alterando os parâmetros da educação superior brasileira.

Portanto, como estamos relatando de forma bem sintética, demandas históricas da classe trabalhadora, tais como a democratização do acesso ao ensino superior, ou mesmo a ampliação das vagas das universidades públicas, não foram atendidas. Simultaneamente, ocorreu um significativo aumento da atuação da iniciativa privada na educação superior. A esse respeito, Ramos adverte que “a Lei nº. 5.692/71 carregou em si a função de conter essa demanda, mesmo que tal propósito não apareça claramente” (RAMOS, s/d, p.40). Esse propósito, no entanto, não foi alcançado e, na década seguinte, por meio da Lei nº. 7.044/82, ocorre a extinção da profissionalização compulsória. Cunha acrescenta:

Fracassada, então, a política de profissionalização universal e compulsória no ensino de 2º grau, a função contenedora que dela se esperava não chegou a ser desempenhada. A tentativa de conter os candidatos ao ensino superior teve de ser providenciada neste grau mesmo, mediante elevação das barreiras dos exames vestibulares. Ao mesmo tempo, procurou-se incentivar os cursos superiores de curta duração, em especial da área tecnológica (na área do magistério o fenômeno foi outro), mas apartando os cursos e os estudantes das universidades, confinando-os em certas escolas técnicas federais, então promovidas a centros federais de educação tecnológica. Os concluintes desses cursos deixaram de receber o título de “engenheiros de operação”, fonte de tantas aspirações frustradas, para serem chamados de “tecnólogos”, categoria que procurava marcar a separação dos técnicos de nível médio e dos engenheiros (propriamente ditos) (CAMPELLO, 2007 apud CUNHA, 1997, p.49).

Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2002), a partir da segunda metade dos anos 1970 ampliaram-se as reivindicações por mudanças na política educacional brasileira, cujos protagonistas eram os recém-criados partidos de oposição, associações científicas e sindicatos. Explicitamos abaixo a pauta de reivindicações:

Expressando o espírito da época, as bandeiras de luta e propostas dos educadores cobriam um amplo espectro de reivindicações a começar pela exigência de constituição de um sistema nacional de educação orgânico – proposta recorrente desde a década de 1930. Também se firmou a concepção de educação pública e gratuita como direito público subjetivo e dever do Estado concedê-la. Defendia-se a erradicação do analfabetismo e universalização da escola pública visando a formação de um aluno crítico (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 47).

Desta forma, essas frações da classe trabalhadora assumiram um caráter protagonista na apresentação de projetos políticos alternativos, o que permitiu a construção de propostas populares no campo da educação. São exemplos dessas propostas as tentativas de inclusão no texto constitucional, entre 1986 e 1988, do termo “preparação para o trabalho” como objetivo da educação nacional e a criação de “um padrão único de qualidade para a educação superior”, assim como a primeira versão do projeto de LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional –, cujo texto expressava a tentativa de superar a visão pragmática da educação e incorporar a concepção da *politecnia* (cf. SAVIANI, 2003), dentre outras iniciativas dos trabalhadores em educação.

A ideia de “preparação para o trabalho”, apresentada nesse momento histórico, não estava vinculada de forma restrita à de “preparação para o emprego”, mas sim de se constituir como um objetivo geral da educação escolar. Já a discussão sobre o “padrão único de qualidade para a educação superior”, apresentada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, significava a compreensão da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, assim como a manutenção exclusiva desse nível do ensino em universidades (cf. NEVES; PRONKO, 2008, p. 50-51).

Entretanto, essas propostas foram ressignificadas e perderam seu sentido e função iniciais, evidenciando assim a nova correlação de forças estabelecida no fim da década de 1980 e início da de 1990.⁷

Ramos (s/d) destaca que, neste contexto, uma questão que estava posta para o debate de segmentos progressistas e conservadores da sociedade brasileira era o objetivo das Escolas Técnicas Federais e dos Centros Federais de Educação Tecnológica. O primeiro grupo centrava-se na crítica de que essas instituições concentravam parte expressiva dos recursos públicos, mas seu compromisso primordial era atender as demandas do sistema produtivo. Já o segundo grupo justificava que essas escolas implicavam em um alto custo do poder público e não realizavam sua finalidade de suprir o mercado de profissionais qualificados, pois os egressos dos cursos técnicos, na maioria dos casos, optavam pela continuidade dos seus estudos no nível superior.

Assim, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), alegando objetivar a adequação da formação dos técnicos às demandas do mercado de trabalho, e

⁷ Não é finalidade desta dissertação descrever, minuciosamente, os conflitos ocorridos em torno das propostas de educação naquele período específico, porém registrar que houve disputa entre propostas antagônicas, emanadas tanto do trabalho quanto do capital, que definiram o formato da educação escolar que viria depois.

consolidar essas instituições no cenário educacional brasileiro, buscou instituir as seguintes medidas:

(...) a) implementar um novo modelo pedagógico nas escolas técnicas e CEFETs; b) instituir o Sistema Nacional de Educação Tecnológica e transformar as Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs). Esta última medida realizou-se por meio da aprovação da Lei nº. 8.948/94.

Apesar de não manifestas, outras motivações comprometiam as comunidades das escolas técnicas à cefetização. A criação do Sistema Nacional de Educação Tecnológica tenderia a unificar e fortalecer essa rede de ensino, enquanto a transformação das Escolas Técnicas Federais em CEFETs pretendia evitar seu sucateamento, por dificultar tentativas de estadualização (transferência para os sistemas estaduais), senaização (transferência para o SENAI) ou privatização (transferência para o mercado). Isto se vinculava, especialmente, à implementação do ensino superior, que condicionaria sua permanência no sistema federal de ensino (RAMOS, s/d, p. 47).

Desse modo, essas iniciativas se constituíram em estratégias do governo brasileiro em submeter a educação profissional de nível médio, ofertada nas escolas federais, aos parâmetros econômicos neoliberais, inclusive ao justificar que a manutenção dessas instituições era muito onerosa, como destacamos acima. Tais estratégias classificavam que a oferta deste ensino era destinada à *elite*. Sobre esse aspecto, Lima Filho afirma:

Quando o Ministério da Educação (MEC) anunciou, a partir de 1995, a intenção de realizar uma reforma no ensino técnico-profissional do país, utilizou-se de um discurso que atribuía à rede de Escolas Técnicas Federais (ETFs) e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) “problemas e distorções”, tais como: operação a custos elevados, comparativamente às outras escolas da rede pública estadual; oferta de vagas em número limitado; distorção na composição social de seu alunado pela dificuldade de acesso de alunos trabalhadores e de baixa renda; cursos de duração muito longa e que não atendiam às demandas dos setores produtivos; e disposição da maioria de seus egressos ao prosseguimento dos estudos no ensino superior, desviando-se do ingresso imediato no mercado de trabalho (BRASIL. MEC, 1995,1997a apud LIMA FILHO, 2002, p.270).

A partir do Governo Fernando Collor de Mello, na entrada dos anos 1990, iniciaram-se os primeiros ajustes para a implantação das políticas de cunho neoliberal. Estas, por sua vez, repercutiram diretamente nas políticas destinadas à educação. Dessa forma, a *educação da classe trabalhadora* passou a assumir um papel preponderante nesta nova fase da sociabilidade capitalista. Isto significa reconhecer que tanto a educação escolar quanto os demais processos formativos, passaram a ser compreendidos como fatores determinantes para a constituição do *cidadão do século XXI*, conforme era o entendimento – nesse momento histórico específico – da CEPAL – Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e do Caribe:

(...) A moderna cidadania seria preparada na escola, cujo acesso deveria ser universalizado, ao menos no ensino fundamental, a fim de que a população aprendesse os códigos da modernidade. Definia os códigos da modernidade como sendo o conjunto de conhecimentos e destrezas necessários para participar da vida pública e desenvolver-se produtivamente na sociedade moderna. Essas capacidades seriam as requeridas para o manejo das operações aritméticas básicas, a leitura e a compreensão de um texto escrito, a comunicação escrita, a observação, descrição e análise crítica do entorno, a recepção e a interpretação das mensagens dos meios de comunicação modernos e participação no desenho e execução de trabalhos em grupo (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p.64).

De acordo com essa ótica, a Conferência Mundial de Educação para Todos pode ser considerada como um exemplo da conjugação de interesses, de diversos organismos (Banco Mundial, UNESCO, UNICEF e PNUD), pela definição de normas para a “superação do atraso educacional” das regiões do mundo que compõem a periferia do capital, como relatam Shiroma, Moraes e Evangelista:

Em 1990, realizou-se em Jomtien (Tailândia), a Conferência Mundial de Educação para Todos, financiada pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e Banco Mundial. Dela participaram governos, agências internacionais, organismos não-governamentais, associações profissionais e personalidades destacadas no plano educacional em todo o mundo. Os 155 governos que subscreveram a declaração ali aprovada comprometeram-se a assegurar uma *educação básica de qualidade* a crianças, jovens e adultos.

Esse evento foi o marco do qual os nove países com maior taxa de analfabetismo do mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão), conhecidos como ‘E 9’, foram levados a desencadear ações para a consolidação dos princípios acordados na Declaração de Jomtien. Seus governos comprometeram-se a impulsionar políticas educativas articuladas a partir do Fórum Consultivo Internacional para a ‘Educação para Todos’ (*Education for All, EFA*), coordenado pela UNESCO que, ao longo da década de 1990, realizou reuniões regionais e globais de natureza avaliativa (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p.56-5).

Um aspecto que desvela a verdadeira intenção dessas iniciativas, protagonizadas por essas instituições, é o sentido atribuído à concepção “para todos”. Tal concepção, de acordo com a análise das autoras acima mencionadas, não representa de modo algum *a universalização de todos os níveis do ensino da educação básica*. Na realidade, essa expressão significou o reconhecimento de que as diferentes frações da classe trabalhadora possuem necessidades educacionais distintas, precisando, assim, de ofertas diferenciadas de educação escolar. Este fato justificaria, segundo as autoras citadas, a reedição do chamado “dualismo na educação brasileira, partindo-se do suposto de que se as necessidades das amplas camadas empobrecidas eram peculiares, deveriam continuar tendo atendimento

diverso do demandado por clientela mais seleta” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p.61-62).⁸

Assim, as iniciativas que pautaram as ações dos organismos internacionais na *virada neoliberal* dos anos 1980 - como adverte Roberto Leher -, centraram-se, nesse novo momento, na realização de programas voltados ao incentivo da educação fundamental e à formação profissional. Este incentivo na década de 1990 não apenas permaneceu, como foi ampliado (LEHER, 1999, p.26). Isto significou o reconhecimento da *educação para a classe trabalhadora* como o meio de contenção dos males decorrentes do desemprego e garantia de manutenção da segurança nacional. Isto fica claro em um texto redigido pelo próprio Banco Mundial, que afirma que “as pessoas do mundo devem ser ajudadas, senão elas ficarão zangadas” (CAUFIELD, 1996 apud LEHER, 1999, p. 26). Como resume Leher, “a pobreza pode gerar um clima desfavorável para os negócios” (LEHER, 1999, p. 26).

Essas estratégias, desenhadas nesse contexto de reorganização da *educação para a classe trabalhadora*, tenderam a flexibilizar a estrutura educacional brasileira, respondendo às novas demandas educacionais na atual fase de acumulação do capital.

Leher faz um importante destaque, apoiado na análise de Samir Amin (1996), sobre a distinção entre a configuração dos mercados dos países de capitalismo central e os de capitalismo periférico. No caso dos primeiros, haveria a combinação entre *capital, mercadoria e trabalho*; já no caso dos segundos países, haveria apenas a presença do *capital* e da *mercadoria*. A implicação disso, segundo ele, reside no fato de que o trabalho, nos países periféricos, está dissociado de um mercado que se estabelece sob o *conhecimento científico avançado*, expressando a posição que esses países ocupam na divisão internacional do trabalho, “de forma subordinada, periférica, restrita a mercadorias de baixo valor agregado” (LEHER, 1999, p.27).

Os fatores explicitados acima repercutem na estrutura da Educação Profissional e Tecnológica brasileira. No que se refere a este nível de ensino, a partir da década de 1990, com o Banco Mundial priorizando as iniciativas voltadas ao ensino fundamental, teve início a atuação do BID no ensino secundário e na formação profissional. De acordo com Lima Filho:

Desde 1996 esta instituição vem aumentando sua participação em empréstimos para este fim, destacando-se dentre os programas atualmente em execução: o de reforma e melhoramento do ensino médio do Paraná (US\$150 milhões); o de reforma da educação profissional (US\$ 250 milhões); e o de apoio à expansão do ensino médio nacional (US\$ 250 milhões). Conforme o Documento de País (BID, 2000), se encontra em face de análise um projeto estadual para a educação secundária em São

⁸ Cf. a ideia de “dualismo estrutural”, conforme apresentada por Acácia Kuenzer (2001).

Paulo (estimado em U\$ 150 milhões) e um projeto nacional para o Ensino Secundário no Brasil (ainda sem detalhamento de estimativa financeira). No mesmo documento, no item relativo à Matriz de ação do BID no Brasil, a instituição afirma que seguirá concedendo – no período de 2000 a 2003 – “alta prioridade à educação, especialmente em nível secundário e nível técnico profissional” (LIMA FILHO, 2004, p. 8).

Segundo Lima Filho, o passo seguinte foi dado logo nos primeiros anos da década de 1990, através do acordo que o Ministério da Educação assinou com o BID para implantar uma *nova rede de ensino técnico*. A contrapartida do governo brasileiro para a obtenção de financiamento consistiu na adoção de medidas legais a fim de reestruturar a educação profissional nos moldes das diretrizes descritas no documento do BID *Reforma del Sector de Educación Profesional – Brasil* (LIMA FILHO, 2004, p. 9).

Os governos posteriores deram continuidade às políticas iniciadas por Collor. De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista esse processo de “reforma”⁹ consolidou-se no mandato de Fernando Henrique Cardoso, tendo como “arautos”, dentre outros atores, organismos de fomento multilaterais, tais como o Banco Mundial, o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e a citada CEPAL (cf. SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002).

É importante destacar ainda a influência que esses organismos exerceram e exercem na (re)estruturação das políticas sociais dos países capitalistas periféricos, como é o nosso caso. As proposições apresentadas por essas instituições financeiras não se limitam ao âmbito econômico, mas desempenham um significativo papel na difusão de modelos e concepções, influenciando vastos setores, dentre eles a educação. Além disso, a atuação dessas agências internacionais tem sido parâmetro para a definição de estratégias empreendidas pelos países do capitalismo central, principalmente os Estados Unidos, para a periferia – América Latina e demais regiões consideradas atrasadas, tanto do ponto de vista econômico quanto do social.

Sérgio Haddad chama a nossa atenção para o cuidado que se deve ter em relação à análise do papel que essas instituições efetivamente exercem em relação às políticas públicas nacionais, apesar do seu apoio expresso aos projetos de (contra)reforma do Estado, como ocorre no caso das relações “íntimas” que essas instituições estabelecem com o governo brasileiro:

⁹ Alguns autores preferem a utilização do termo “contrarreforma”, por entenderem a necessidade de recuperação histórica do *caráter progressivo* que sempre marcou as reformas no âmbito das sociedades capitalistas, sob o ponto de vista da classe trabalhadora. Como, no contexto da ideologia neoliberal, as ditas “reformas” são, na verdade, *regressivas* em matéria de direitos de classe conquistados historicamente, elas deveriam ser entendidas, na verdade, segundo esses autores, como “contrarreformas”. Neste sentido, ver, entre outros, Behring (2003).

A constatação deste fato não significa, no entanto, que venhamos a cair em duas simplificações que vimos observando no contexto dos estudos sobre a dinâmica política do relacionamento entre os Estados nacionais e os organismos multilaterais. O primeiro deles é o de acreditar que haja um alinhamento incondicional entre as políticas produzidas no contexto das instituições multilaterais e as políticas nacionais que aceitam e ratificam suas orientações em função das necessidades dos recursos que os acompanham. Acreditamos, ao contrário, que os atores responsáveis pelas políticas nacionais têm papel relevante nos processos de negociação e direcionamento destas políticas. Fica claro, evidentemente, que quanto mais próximo são das políticas gerais que conformam o atual contexto de desenvolvimento do capitalismo internacional, mais facilmente os acordos são firmados e os *portfólios* cumpridos (HADDAD, 1998, p. 43-44).

De qualquer forma, apesar dessa observação, o próprio Haddad assinala o completo alinhamento entre as políticas desenvolvidas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso e os interesses defendidos pelas instituições multilaterais, com grande destaque exatamente para as políticas definidas no âmbito do Ministério da Educação, com total acordo com os chamados “ajustes macroeconômicos” e de “reforma do Estado”, e inseridas na análise de conjuntura que diagnostica a “crise de financiamento e de contenção do gasto social público” (Haddad, *idem*, p. 46). Não por coincidência, o ministro da Educação nesse período, Paulo Renato Souza, era um economista que exercera funções de consultoria em organismos multilaterais antes de assumir cargos executivos na área da educação, como secretário estadual de educação e reitor em uma universidade pública, ambos em São Paulo. Todavia, ironicamente, enquanto o ministro reconhecia como “suficientes” os recursos destinados à Educação Pública, o BID avaliava que os gastos em educação estavam “em níveis inaceitavelmente baixos” (BID apud HADDAD, 1998, p. 46).

Em relação à educação da classe trabalhadora, o documento citado acima anota para a necessidade de “compensar os declínios na qualidade da educação registrados durante os últimos anos e também para aumentar a capacidade do Brasil de competir com êxito nos mercados internacionais”. Para alcançar este fim, a necessidade de criação de empregos passa a ser colocada como uma tarefa sob responsabilidade da educação – e não da economia –, com o estabelecimento de políticas voltadas para o “treinamento profissional e capacitação” (HADDAD, 1998, p. 50). Tal ideia está presente também em documento do Banco Mundial, elaborado no mesmo período, que relaciona a pobreza do país à baixa qualidade do emprego gerado pela economia, assim como da baixa qualidade média da própria força de trabalho. Essas conclusões reforçam a importância de melhorar a qualidade da educação e o acesso para todos os grupos, especialmente para os pobres (BANCO MUNDIAL, 1997 apud HADDAD, 1998, p. 51).

Portanto, a realização da reestruturação da Educação Profissional do país estava não somente inserida no conjunto de medidas de enxugamento dos gastos públicos e de otimização dos investimentos do Estado, conforme ditam os preceitos neoliberais, mas tratava-se também de uma política pública *focalizada* na qualificação da classe trabalhadora “mais pobre”. Desta forma, associada ao intuito de reduzir os custos no âmbito desta modalidade de ensino, a *contrarreforma* instituída por meio do Decreto 2.208/97 cindiu o ensino médio da formação profissional, criando, assim, a “educação profissional técnica, cuja organização curricular passa a ser própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este” (BRASIL, Parecer CNE/CEB nº 17/97, p.5).

Segundo esse Parecer,

A desvinculação entre o ensino médio e o ensino técnico traz vantagens tanto para o aluno quanto para as instituições de ensino. O aluno terá maior flexibilidade na definição do seu itinerário de educação profissional, não ficando restrito a uma habilitação rigidamente vinculada ao ensino médio, passível de conclusão somente após o mínimo de três anos. Do lado das instituições de ensino, a desvinculação propicia melhores condições para a permanente revisão e atualização dos currículos. **O chamado currículo integrado é extremamente difícil de ser modificado e por isso mesmo acaba se distanciando cada vez mais da realidade do mundo do trabalho.**

A possibilidade de o aluno cursar, por exemplo, primeiro o ensino médio e depois o curso técnico, coaduna-se com a tendência internacional de formar técnicos com sólida base de formação geral. **A opção do aluno, entretanto, pode estar associada a uma necessidade mais premente de inserção no mercado de trabalho e, para tanto, permanece a possibilidade de se cursar o ensino médio e o técnico de forma concomitante** (BRASIL, Parecer CNE/CEB nº 17/97, p.7, grifos nossos).

Pode-se inferir, portanto, a partir da leitura desse Parecer do Conselho Nacional de Educação, que a reestruturação do ensino técnico, ocorrida nesse momento, refletia claramente as políticas e os interesses defendidos pelas agências multilaterais.

No sentido dessa reestruturação, foi promulgada a Lei nº 8.948/1994, que transformou as demais instituições que ofertavam educação profissional – Escolas Técnicas (ETFs) e Agrotécnicas (EAFs) – em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs).

Segundo Campello (2007) esta legislação ressignificou o sentido original atribuído aos Centros Federais de Educação Tecnológica no final dos anos 1970. Campello afirma que os CEFETs foram criados para serem instituições de nível superior. Além disso, ela menciona que a partir do surgimento desta nova institucionalidade iniciou-se uma “diferenciação para cima’ da atuação das escolas técnicas federais, que [foram] autorizadas também a atuar no nível superior, mas um tipo especial de educação superior às graduações de curta duração

atreladas às necessidades e características do mercado de trabalho” (Campello, 2007, p.2).
 Todavia, foi por meio do Decreto 2.406/07, que regulamentou a Lei 8.948/94, que os CEFETs passaram a serem reconhecidos como instituições especializadas em Educação Profissional. De acordo com o texto do decreto citado:

Os Centros de Educação Tecnológica **constituem modalidade de instituições especializadas de educação profissional**, prevista no art. 40 da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no art. 2º do Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997.
 Os Centros de Educação Tecnológica, públicos ou privados, têm por finalidade formar e qualificar profissionais, nos vários níveis e modalidades de ensino, para os diversos setores da economia e realizar pesquisa e desenvolvimento tecnológico de novos processos, produtos e serviços, em estreita articulação com os setores produtivos e a sociedade, oferecendo mecanismos para a educação continuada (BRASIL. MEC, Decreto Federal nº. 2.406, 1997, p.1, grifos nossos).

É possível constatar que os Centros Federais de Educação Tecnológica, criados nos primeiros anos da década de 1990, conjugam tanto um modelo institucional quanto uma perspectiva de ensino completamente novos. E une a oferta da educação profissional aos diferentes níveis e modalidades de ensino, incluindo cursos de formação básica e educação superior, de graduação e pós-graduação. Todavia, o formato da educação superior nessas instituições se constitui como a oferta de cursos “inferiores” ao das universidades (CAMPELLO, 2007).

Como havíamos apontado anteriormente, o contexto de expansão do modelo institucional dos CEFETs e sua atuação no âmbito do ensino superior foi um mecanismo de conservar essas escolas na rede federal e impedir que elas fossem transferidas para a rede estadual, ou para o Senai, ou mesmo privatizadas. Todavia, não há como desconsiderar, como apontamos ao reproduzir as conclusões de pesquisadores, tais como Ramos e Lima Filho, que esse modelo se caracteriza em uma adequação da Rede Federal de Educação Profissional às diretrizes tanto do Banco Mundial quanto do BID. É possível observar esse fato quando esses organismos mencionam que, dado o cenário educacional brasileiro, o investimento em cursos mais enxutos tem uma abrangência maior e se adequa ao perfil educacional do país, considerando que o Brasil, por ocupar uma posição subalterna na produção de ciência e tecnologia, não necessita ofertar muitas instituições de ensino que desenvolvam pesquisas de ponta.

Assim, a reforma da Educação Profissional, segundo Lima Filho, foi

uma estratégia de diversificação e fragmentação da educação pós-secundária e superior para atender às necessidades primárias do mercado globalizado, mediante a

criação de centros tecnológicos, faculdades ou institutos técnicos, em aliança com o setor produtivo (LIMA FILHO, 2005, p.356 apud GOMEZ-FABLING, 2000).

A esse respeito, Neves e Pronko evidenciam que essas medidas foram implementadas com o claro objetivo de diversificar o sistema educacional brasileiro, seguindo as diretrizes dos organismos internacionais para os países de capitalismo dependente. As pesquisadoras citadas exemplificaram esse fato mencionando o PLANFOR e o PROEP como programas voltados à qualificação profissional custeados por recursos do Banco Mundial objetivando “alívio da pobreza e da busca do consentimento ativo das massas trabalhadoras ao projeto hegemônico de sociedade e sociabilidade” (NEVES, PRONKO, 2008, p.65).

Neste contexto, na década de 1990, ocorria o debate e a disputa em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A aprovação dessa lei trouxe mudanças significativas na Rede Federal de Educação Profissional. Ramos (s/d) evidencia que, ao mesmo tempo em que se mantiveram as críticas aos custos com a manutenção da Rede, foi a partir da aprovação da nova LDB que se produziu a reforma nessa modalidade de ensino, por meio da aprovação do Decreto 2.208, de 17 de abril de 1997. Após a promulgação desse decreto, os cursos de educação profissional passaram a ser oferecidos separados do ensino médio, com currículo próprio. Tal decreto também separou a educação profissional em três níveis:

- I - básico: destinado à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, independente de escolaridade prévia;
- II - técnico: destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio, devendo ser ministrado na forma estabelecida por este Decreto;
- III - tecnológico: correspondente a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico (Decreto 2.208, de 17 de abril de 1997).

A separação entre o ensino médio e a educação profissional trouxe repercussões à Rede Federal de Educação Profissional. Tais repercussões consistiram na restrição do número de vagas ofertadas aos cursos de ensino médio, que passou na ocasião para 50%. Ramos (s/d) evidencia que este fato foi um “avanço”, pois a indicação do MEC, naquele momento, era no sentido de se eliminar totalmente com a oferta de vagas nos cursos de ensino médio na Rede ao longo do tempo. Como ilustração ao que destacamos aqui, segue a reprodução do artigo 3º da Portaria MEC/SEMTEC nº. 646/97:

(...) as instituições federais de educação tecnológica ficam autorizadas a manter ensino médio, com matrícula independente da educação profissional, oferecendo o máximo de 50% do total de vagas oferecidas para os cursos regulares em 1997, observando o disposto na Lei nº 9394/96.

Portanto, a reforma da Educação Profissional e a expansão dos CEFETs ocorrem no bojo das reformas educacionais dos países de capitalismo dependente e visam ampliar as vagas nesse nível do ensino de acordo com objetivos bem demarcados, como nos revela Lima Filho:

(...) importa destacar que a constituição de modelos alternativos de ensino superior, mediante a oferta de cursos superiores de tecnologia, tem sido adotadas pelas reformas educacionais realizadas nos países da América Latina a partir dos anos 1990, com vistas a expandir a oferta e atender às novas demandas a custos inferiores aos da universidade. O Banco Mundial (BIRD) e notadamente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) têm destacado a importância dos CST's – um tipo de ensino superior técnico não universitário (ESTNU) – e financiado parcialmente a sua implantação em diversos países. Este modelo, segundo o BID, contribuiria para superar os desafios da expansão da oferta de educação superior na América Latina, por ser mais integrado ao sistema produtivo, mais flexível e de menor custo que o universitário tradicional, diagnosticado como de alto custo e baixa adaptabilidade às necessidades do mercado. É nesse contexto que os CST's ganharam destaque no Brasil, sendo responsáveis por grande parte dos novos cursos e matrículas criadas nas diversas áreas da educação superior (LIMA FILHO, 2005, p.355).

Diante das questões levantadas, reconhecemos, do ponto de vista teórico, o novo direcionamento dado à formação para o trabalho complexo e a nova concepção de educação superior apregoada pelas diretrizes dos organismos internacionais. Estes atribuem a esse nível de educação o sentido de “educação terciária”, de acordo com a discussão levantada por Neves e Pronko:

O novo sistema de educação terciária, como novo modelo dos organismos internacionais para a educação superior, passa a se constituir em resposta do capital para conferir maior organicidade, na nova sociedade do conhecimento, ao crescimento exponencial de um ensino fragmentado e privatista por ele impulsionado e simultaneamente promover a aceleração dessa expansão, por eles denominada de “massificação” (NEVES; PRONKO, 2008, p. 118).

Ao fazer essa discussão, Neves e Pronko esclarecem que a utilização e a disseminação, pelo Banco Mundial, de termos tais como “sistema de educação” e “educação terciária” não surgem de forma “gratuita”, mas vinculados a uma leitura crítica ao modelo de educação superior vigente nos países capitalistas dependentes, baseado em instituições universitárias públicas voltadas para a formação para o trabalho complexo.

Assim, a ideia de “sistema de educação”, segundo o Banco Mundial e órgãos congêneres, se insere na perspectiva de reforma (ou desmonte) do modelo até então vigente, com a apresentação de “sistemas” alternativos que se pautam na criação de instituições não universitárias, em sua maioria privadas (cf. Banco Mundial, 1994, 2000 *apud* Neves; Pronko, *idem*, *ibidem*). Já a ideia de “educação terciária”, que antes era empregada como sinônimo para se referir à educação superior, é ressignificada por esses organismos internacionais multilaterais nos anos 2000, como mostra a seguinte conceituação apresentada pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, avalizada pelo Banco Mundial:

Um nível ou uma etapa de estudos posterior à educação secundária. (...) [esses] estudos se [efetivariam] em instituições de educação terciária como universidades públicas e privadas, institutos de educação superior e politécnicos, assim como em outros tipos de cenários como escolas secundárias, locais de trabalho, ou cursos livres através da tecnologia informática e grande variedade de entidades públicas e privadas (WAGNER, 1999, p. 135 *apud* BANCO MUNDIAL, 2003, p. IX).

Ao definir a educação terciária no nível de amplitude que a citação acima desvela, fica clara a opção do Banco Mundial pela apresentação de políticas públicas que proporcionem a “massificação” da educação superior, reafirmando a sua crítica e apresentando uma alternativa ao modelo preexistente. Ao propor um sistema diferenciado, composto por um leque de instituições também diferenciadas, pretende-se atingir contingentes distintos de estudantes, abrindo-lhes as portas à continuidade dos estudos após o término do ensino médio (cf. Neves; Pronko, *idem*, p. 119). Mas, podemos perguntar: que instituições e que estudantes são esses a que se referem as agências internacionais? Que novo “sistema” é esse que deveria ser criado pelos países de capitalismo dependente? Entendemos que a busca de respostas a essas questões transpassa a atual configuração da Rede de Educação Profissional e Tecnológica que, apesar de ter sido gestada em períodos anteriores, começou de fato a ser conformada concretamente com o atual processo de expansão da rede, cujas condições foram proporcionadas pela promulgação da Lei nº 11.892, de 2008.

3 POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NOS ANOS 2000: DOS CENTROS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA À CONSTITUIÇÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS

Como apresentamos e debatemos no Capítulo 2, desde o primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, no contexto das *contrarreformas* neoliberais do Estado brasileiro, virou discurso corrente no Ministério da Educação a avaliação do que podemos intitular como “ineficiência” do modelo de ensino técnico-profissional vigente no país. O diagnóstico de então apontava, entre outras questões, para os altos custos de uma rede de ensino com baixa oferta de vagas – num momento em que se propunha exatamente o “enxugamento” e a diminuição do “tamanho do Estado” através das privatizações de empresas públicas e a terceirização de serviços –; a oferta de cursos muito longos e desconectados das “demandas do mercado” – numa conjuntura de estagnação econômica e ausência de investimentos, mas que apontava a necessidade de mão-de-obra técnica qualificada em setores de ponta da economia –; e o perfil dos estudantes matriculados na rede, que não correspondia exatamente aos filhos de trabalhadores brasileiros de baixa renda – em um quadro em que as políticas sociais em geral foram marcadas pela chamada “focalização”, que na contramão das políticas universalizantes, propunha o atendimento exclusivo da população mais desfavorecida, para a qual deveriam ser redirecionadas verbas e políticas públicas específicas, inclusive relacionadas à formação e qualificação para o trabalho.¹⁰

Os elementos enumerados acima, apontados pelo Governo Federal como “distorções e problemas” presentes na rede de ensino técnico-profissionalizante, estiveram presentes na origem, nos discursos que defendiam e nas decisões políticas que implementaram a reforma que transformou as Escolas Técnicas Federais nos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), em 1994 (cf. LIMA FILHO, 2002, p.270ss). Pretendemos agora, neste capítulo, entender e apresentar o debate sobre as motivações que ensejaram mais uma reforma, pelo MEC, nas escolas de educação profissional, no segundo Governo Lula, em 2008, com a criação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs). Antes de desenvolvermos o debate que estamos propondo para este capítulo da dissertação, algumas perguntas já se colocam de antemão:

¹⁰ Sobre o tema da *focalização* das políticas públicas e sociais, ver, entre outros, a obra já citada de Behring (2003).

- os CEFETs, criados em 1994 e regulamentados em 1997, fracassaram em sua tentativa de resolver os “problemas e distorções” apontados pela crítica de fundamentação expressamente neoliberal, apresentada pelos Governos Fernando Henrique Cardoso?
- quais foram os motivos que se colocaram e embasaram a criação dos IFs, em 2008? Tratava-se, então, de uma reversão à crítica anterior (em função do perfil diferenciado de parte das forças políticas que ascenderam ao Poder Executivo federal com a eleição de Lula, em 2003), ou, na verdade, da sua retomada e continuidade, sob uma nova roupagem?
- como devemos compreender, sob o ponto de vista da sua fundamentação teórica, a legislação que criou e tem servido como referência para a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia?
- numa primeira avaliação, passados cerca de cinco anos de efetivo funcionamento da nova rede, como podemos caracterizar as atuais escolas de educação profissional, tendo como norte o perfil dos estudantes e dos diversos cursos oferecidos, em todos os seus níveis de ensino, assim como os programas implementados por determinação das políticas estabelecidas pelo Governo Federal?

3.1 Da crítica às Escolas Técnicas Federais à crítica aos CEFETs: “ineficiência” x tecnicismo

Como vimos no Capítulo 2 e recordamos no início deste capítulo, os CEFETs foram criados pelo Governo Fernando Henrique Cardoso a partir de uma lógica neoliberal, pois as críticas à rede de educação profissional existente até 1994 diziam respeito, principalmente, à sua ineficiência na gestão e no uso dos recursos públicos, no perfil da “clientela” atingida, e na obtenção de resultados concretos em termos de formação e qualificação dos trabalhadores. Daí, a aprovação da Lei n. 8.948/94, que instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica e a rede de CEFETs, regulamentada posteriormente pelo Decreto n. 2.406/97.

A tentativa do Governo Cardoso em formatar uma nova rede de educação profissional tinha como parâmetro ideológico uma concepção político-pedagógica claramente tecnicista.

Isto ficou claro por ocasião dos debates no Congresso para a aprovação da nova LDB, em 1996, quando o Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, apresentou na Exposição de Motivos do Projeto de Lei n. 1.603/96, que discorria sobre a educação profissional e instituía a Rede Federal de Educação Profissional, a ideia de que “a formação profissional (que) deve acompanhar o avanço tecnológico de modo a atender a demanda do setor produtivo” (BRASIL. Exposição de Motivos n. 37, 1996). Segue o comentário a respeito, bastante esclarecedor, de Marise Ramos:

A espinha dorsal da reforma era a separação da educação profissional da educação regular, organizando o ensino técnico independentemente do Ensino Médio, sendo oferecido de forma concomitante ou sequencial a este. A estrutura proposta para o ensino era modular, com terminalidade em cada módulo, sendo esses capazes de conferir certificado de qualificação e, no seu conjunto, equivale à habilitação técnica de nível médio (RAMOS, s/d, p. 52, grifos presentes no original).

Ramos identifica esse tipo de proposta, enquanto projeto do Governo Fernando Henrique, com as orientações emanadas do Banco Mundial para a reforma da educação profissional em nosso país, sistematizadas por Cláudio de Moura Castro e por João Batista Araújo e Oliveira (cf. CASTRO, 1995; OLIVEIRA, 1995):

A posição descolada (...) da educação profissional, em relação ao sistema educacional, assim como a orientação das políticas de formação de mão de obra para os programas de capacitação de massa, uma vez que as escolas técnicas deixariam de oferecer ensino de nível médio para atuarem simplesmente na formação específica. Através dessa formulação, procurava-se resolver o problema do alto custo e do reduzido atendimento das escolas técnicas, tornando-se um alibi perfeito para seu desmonte, até porque a pretensão parece ser a de destruir o que existe – tudo o que se fez não resultou em nada de bom – para reconstruir nos moldes da nova ordem mundial (RAMOS, s/d, p. 54, grifos no original).

Podemos afirmar, em linhas gerais, que os interesses apontados por Ramos é que nortearam o projeto que propugnava a proposta de instituição dessa nova rede de educação profissional e a criação dos CEFETs. Como esse projeto acompanhava e se inseria nos debates que envolviam a nova LDB, aprovada em 1996, o Decreto que regulamentou a rede instituída no final de 1994 foi sacramentado somente em 1997, às vésperas do ano eleitoral que garantiria o segundo mandato de Fernando Henrique. O que deve ser ressaltado, no entanto, foi o grande movimento de resistência impetrado pelos servidores dos CEFETs, tanto docentes quanto técnicos-administrativos, que mobilizaram-se e articularam-se, via sindicatos e associações da categoria, no sentido de não permitir a implantação do projeto do Banco Mundial, defendido pelo Governo. Dentro das escolas, o conflito se reproduziu a partir das

discussões em torno das reformas das matrizes curriculares, com o objetivo de se buscar um currículo comum da educação tecnológica. Dessa forma, ocorreu o enfrentamento aberto entre os defensores de cursos centrados na formação tecnicista e aqueles que procuravam reafirmar o projeto político-pedagógico baseado na formação humana:

(...) A discussão travada entre representantes das escolas – especialmente os diretores de ensino – trouxe o conflito entre diferentes concepções de educação tecnológica. Uma delas centrava-se na formação humana, incluindo a construção sistematizada do conhecimento articulada com o mundo do trabalho em suas múltiplas dimensões; a outra possuía viés tecnicista e economicista na ótica do capital humano. Num contexto econômico-político neoliberal, as políticas relativas a essa rede de ensino na primeira metade da década de 90 foram permeadas por esse conflito e hegemônicas pela segunda visão (RAMOS, s/d, p. 47).

Podemos dizer que a vitória da chapa encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores nas eleições de 2002, de certa forma, em função do significado histórico das bandeiras do PT e sua origem e articulação nos sindicatos de trabalhadores e diversos movimentos sociais, representou, num primeiro momento, a interrupção da hegemonia do projeto tecnicista e economicista baseado na ideologia neoliberal que se pretendia implementar no processo de formação e qualificação de trabalhadores, através da educação federal. Pelo menos, era esta a expectativa dos servidores dos CEFETs que defendiam uma concepção de educação referenciada na perspectiva da formação humana.

3.2 O significado do projeto de criação dos Institutos Federais

A reconfiguração da rede de escolas que reunia os CEFETs não sofreu qualquer intervenção de ordem organizacional durante o primeiro Governo Lula (2003-2006). Os debates internos que se sucederam no MEC, porém, apresentaram o seu primeiro documento público logo no início do segundo mandato, em abril de 2007. De fato, o primeiro documento do Governo Federal que apontou para uma nova formatação, daquela que era conhecida até então como a Rede Federal de Educação Profissional, foi o Decreto n. 6.095, de 24 de abril de 2007. Como consta no próprio documento, o objetivo do Decreto era o de estabelecer “diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFETs, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica”. Trata-se, portanto, de um documento

legal que reconfigurava a rede, que de “profissional” passava, naquele momento, para “tecnológica”, mas apresentando uma série de elementos que até hoje (2013) estão presentes na organização dos Institutos Federais. Vejamos algumas características dessa nova rede, que sintetizamos abaixo, tendo como referência esse documento pioneiro:

- cada IFET (novo nome, naquele momento, para os CEFETs) passaria a oferecer educação em vários níveis (superior, básica e profissional), assim como de forma pluricurricular e *multicampus*, com a oferta de educação profissional e tecnológica em modalidades de ensino distintas;

- o processo de integração que objetivava a formação dos IFETs envolveria a “agregação voluntária” de instituições como os CEFETs, as Escolas Técnicas Federais – ETFs e Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais, localizadas em um mesmo Estado;

- as instituições comprometidas com essa nova rede elaborariam um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) orientado por elementos tais como sua identificação com os arranjos produtivos locais; a sua constituição como centro de excelência e de referência no ensino de ciências; a oferta de cursos de extensão, com priorização da divulgação científica; o estímulo à pesquisa aplicada, à produção cultural, ao empreendedorismo, ao cooperativismo e ao desenvolvimento científico e tecnológico;

- no plano acadêmico, o projeto dessas instituições, através de seu PDI, além da oferta tradicional da educação profissional técnica de nível médio, deveria se encarregar também da oferta de cursos vinculados ao Programa Nacional de Integração da Educação Profissional à Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA; realizar pesquisas aplicadas de interesse da comunidade: desenvolver atividades de extensão; estimular e apoiar o desenvolvimento de processos educativos de geração de trabalho e renda, em regime de autogestão, e relacionados ao desenvolvimento local e regional; ministrar cursos de educação superior, sendo bacharelados de natureza tecnológica, pós-graduação *lato sensu* de aperfeiçoamento e especialização nas diferentes áreas da educação profissional e tecnológica, pós-graduação *stricto sensu* – mestrado e doutorado – preferencialmente de natureza profissional, e licenciaturas voltadas para a formação pedagógica, em especial nas áreas de ciências e matemática;

- em termos do modelo jurídico e organizacional, os IFETs teriam autonomia acadêmica para a criação e extinção de cursos, com suas estruturas *multicampi* apresentando gestão orçamentária e financeira descentralizada. A administração do IFET seria uma atribuição do Reitor, do Colégio de Diretores e do Conselho Superior, com competências e normas de funcionamento a serem definidas pelo estatuto da instituição.

Quando os Institutos Federais – que deixam de ser chamados de IFETs – são finalmente criados pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, todos os elementos relacionados acima continuaram presentes. Além da incorporação voluntária das ETFs e das Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais, a política de expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (novo nome para a rede) empreendida pelo Governo fez com que, em 2010 – portanto, em muito pouco tempo desde a lei de criação dos IFs –, fossem contabilizados 38 institutos, com 314 campi e várias unidades avançadas, atuando em cursos técnicos integrados ao ensino médio, ocupando 50% das vagas disponíveis; licenciaturas, com 20% do total de vagas; e mais graduações tecnológicas e cursos de pós-graduação (cf. PACHECO, 2010, p. 13).

Eliezer Pacheco, que ocupava a função de Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do MEC em 2010, em função da sua participação em diversos eventos como representante do Governo, além da sua produção intelectual em comunicações e artigos, constituiu-se em uma espécie de “ideólogo dos IFs”, contrapondo esse projeto ao modelo representado pelos CEFETs. As passagens selecionadas a seguir ilustram bem essa condição:

O ciclo neoliberal foi definido por um conteúdo ideológico fundado no individualismo e na competitividade que marcam a sociedade contemporânea. Tal ideário e a submissão às normas dos organismos financeiros representantes dos interesses do capital estrangeiro constituíram a base de um processo de sucateamento e privatização, a preço vil, de grande parte do patrimônio nacional, provocando a vulnerabilização da economia brasileira. Dentro desse processo, as universidades públicas e as instituições federais de educação profissional e tecnológica, desmanteladas, tiveram seu funcionamento quase inviabilizado.

O Governo Federal tem implementado, na área educacional, políticas que se contrapõem às concepções neoliberais e abrem oportunidades para milhões de jovens e adultos da classe trabalhadora. (...)

(...) Na educação profissional e tecnológica, a instalação de 214 novas escolas vem ampliar a Rede Federal na perspectiva de colaboração com os demais sistemas de ensino para fortalecimento da oferta de educação profissional e tecnológica, ao mesmo tempo, encaminha-se a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

(...)

A Rede Federal, por sua excelência e vínculos com a sociedade produtiva, tem condições de protagonizar um Projeto Político-Pedagógico inovador, progressista e capaz de construir novos sujeitos históricos, capazes de se inserir no mundo do trabalho, compreendendo-o e transformando-o na direção de um novo mundo

possível, capaz de superar a barbárie neoliberal e restabelecer o ideal da modernidade de liberdade, igualdade e fraternidade, sob a ótica das novas possibilidades abertas à humanidade neste princípio de século.

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia são a síntese daquilo que de melhor a Rede Federal construiu ao longo de sua história e das políticas de educação profissional e tecnológica do governo federal. São caracterizados pela ousadia e inovação, necessárias a uma política e um conceito que buscam antecipar aqui e agora as bases de uma escola contemporânea do futuro e comprometida com uma sociedade radicalmente democrática e socialmente justa (PACHECO, 2010, p. 7-8; 11).

A partir da leitura dos fragmentos do texto citado, de autoria de Eliezer Pacheco, fica a pergunta: será que a nova Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, representada pelos IF, em contínua expansão por todo o território nacional, de fato significa essa mudança política qualitativa, em relação aos CEFETs e ao projeto dos Governos FHC, apresentada pelo então dirigente máximo da SETEC? Com certeza, podemos dizer que não vemos qualquer possibilidade de se relacionar de forma direta o ideário apresentado na citação anterior com a sistematização da estrutura organizacional e o projeto educacional dos IFs, enumerado anteriormente.

Já em 2007, em 23 de agosto, quatro meses depois da assinatura do Decreto n. 6.095/97, em 24 de abril, o Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CONCEFET), ao mesmo tempo em que elogiava a proposta do Governo Federal de criação dos IFET, questionava o fim dos CEFETs, pelo fato destes últimos representarem “um dos melhores exemplos brasileiros de experiência bem sucedida enquanto instituição pública voltada para a qualificação profissional” (CONCEFET, 2007, p.2).

Uma pesquisadora que comenta essa reação do CONCEFET e concorda com a afirmação que fizemos logo acima é a professora da UFRRJ Celia Regina Otranto. Analisando a Lei 11.892/08, ela destaca a proposta dos Institutos Federais no sentido de, por exemplo, “estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo, e promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais” (OTRANTO, 2010, p. 10), além da sua articulação com os arranjos produtivos locais. Assim, Celia Otranto observa:

A análise da lei já aponta algumas ambiguidades que vêm gerando interpretações particulares. Uma delas é atribuir o significado de “pesquisa aplicada” à pesquisa dirigida aos setores industriais e empresariais. Porém, a quantidade de finalidades e características expressas na lei, no seu artigo 6º, passa a certeza de que o IFET é, em última análise, mais um modelo alternativo à “universidade de pesquisa”, que vem sendo implementado na América Latina, nos últimos anos, a partir do incentivo explícito do Banco Mundial (OTRANTO, 2010, p. 10).

Otranto, então, remete a outro texto de sua própria autoria, com o objetivo de apresentar a discussão referente aos objetivos do Banco Mundial no que concerne as suas propostas de políticas educacionais para a América Latina:

Se analisarmos o documento do Banco Mundial, de 1994, veremos o incentivo à diversificação da educação superior, amparado na crítica ao modelo de ensino superior baseado nas universidades de pesquisa que, segundo o Banco, são muito caras e inadequadas às necessidades e recursos dos países mais pobres. (...) O documento do Banco Mundial de 1999, por sua vez, além de também destacar a necessidade de diversificação das instituições, defende que o sistema de educação superior dos países periféricos deve contar com poucas universidades de pesquisa, seguidas por universidades de formação profissional de quatro anos, institutos isolados e centros vocacionais e/ou de formação técnica com duração de dois anos (OTRANTO, 2006, p.20).

Portanto, no sentido oposto à defesa da nova Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica como se constituindo em um projeto antineoliberal, como apresentado na formulação de Eliezer Pacheco, percebemos que a reconfiguração da rede, na verdade, pode ser interpretada seguindo uma linha de continuidade, com uma nova roupagem, das políticas públicas para a educação voltada para a formação profissional em países dependentes e periféricos, conforme o receituário neoliberal apresentado pelo Banco Mundial (como discutimos no Capítulo 2 desta dissertação). Procuraremos discutir melhor e mais concretamente essa questão na próxima seção.

3.3 Primeiras anotações sobre os Institutos Federais e a nova configuração da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica

Antes de mais nada, é importante dimensionarmos a expansão quantitativa da rede federal, em termos históricos. Tomando como referência o próprio site do MEC e sua propaganda política sobre o tema, constatamos que, em quase um século – desde as primeiras escolas de Aprendizes e Artífices, criadas pelo Governo do Presidente Nilo Peçanha, em 1909, até o final da Era FHC, em 2002 – o número de escolas técnicas construídas no país não foi superior a 140. Porém, somente entre 2003 e 2010, a expansão da rede significou a

construção de mais 214 escolas, sem contabilizar as que foram federalizadas.¹¹ Em 2013, a contabilização da rede, levando-se em conta também a Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR e os CEFETs e outras escolas que não optaram por se transformar em Institutos Federais, girava em torno de 405 unidades implantadas, sendo 38 IFs, 02 CEFETs, a UTFPR e o Colégio Pedro II, do Rio de Janeiro.¹²

Como se trata de um Portal que objetiva a divulgação das ações do Ministério da Educação, as informações sobre a expansão da Rede de Educação Profissional e Tecnológica se encerram com o texto abaixo, logo seguido pelo gráfico que também reproduzimos, para efeito de melhor visualização:

O MEC está investindo mais de R\$ 1,1 bilhão na expansão da educação profissional. Atualmente são 354 unidades e mais de 400 mil vagas em todo o país. Com outras 208 novas escolas previstas para serem entregues até o final de 2014 serão 562 unidades que, em pleno funcionamento, gerarão 600 mil vagas (Portal do MEC: Expansão da Rede de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Disponível em: http://redefederal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=2 Acesso: junho/2103).

Gráfico 1 - Expansão da Rede de Educação Profissional, Científica e Tecnológica



Fonte: reproduzido do Portal do MEC: Disponível em: http://redefederal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=2. Acesso: junho/2103.

A dimensão quantitativa é um fator que deve ser reconhecido como muito importante enquanto política de expansão e massificação da formação profissional e tecnológica, voltada para a capacitação e a qualificação dos filhos dos trabalhadores do país. A grande questão que deve ser acrescentada nesse debate, todavia, diz respeito às condições de infraestrutura

¹¹ Portal do MEC: Expansão da Rede de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Disponível em: http://redefederal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=2 Acesso: junho/2103.

¹² Cf. o Portal do CONIF - Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Este Conselho é constituído pelos dirigentes dos IFs e substituiu aquele que representava os dirigentes dos CEFETs, o CONCEFET. Disponível em: <http://www.conif.org.br/institucional/o-conif> Acesso: junho/2013.

oferecidas por essa rede de escolas, associada a um projeto político-pedagógico que represente a oferta de uma educação de qualidade e de acordo com uma perspectiva crítica e emancipatória, como a que se encontra presente no debate em torno da construção da concepção de politecnia.¹³

Deve-se imaginar, portanto, que uma expansão física na quantidade de escolas, na dimensão que é anunciada de forma propagandística pelo Governo Federal, como destacamos acima, implica, necessariamente, em um grande volume no aporte de recursos financeiros, que viabilizem a infraestrutura básica para o funcionamento da rede, mas, além disso, por se tratar de uma rede de formação profissional e tecnológica, signifique também a montagem de laboratórios técnicos especializados, com a aquisição de máquinas e equipamentos necessários a uma adequada formação e a melhor qualificação dos estudantes, fazendo jus a uma definição de oferta de “ensino de qualidade”, que sempre acompanhou e serviu de reconhecimento, segundo uma certa visão do senso comum, para os cursos da rede federal no período anterior ao Governo Lula. Assim, por se imaginar o significado em se continuar oferecendo educação pública de qualidade, mas em um patamar de expansão física acelerada da rede, a grande questão que se coloca em debate – que, com certeza, ainda deverá ser objeto de inúmeras pesquisas – diz respeito às condições de trabalho e de infraestrutura oferecidas pela Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

A ausência de pesquisas acadêmicas mais aprofundadas que analisem com profundidade o funcionamento dos Institutos Federais se justifica plenamente. Afinal, como apontamos nos dados selecionados, estamos nos referindo a uma quantidade imensa de escolas criadas recentemente, desde 2009, num processo de investimentos contínuo por parte do Governo Federal. Além disso, a quase totalidade dos cursos novos criados ainda sequer formaram as suas primeiras turmas de ensino técnico integrado ao ensino médio. A informação vale também para as turmas dos cursos de graduação – no caso dos IFs que também organizaram novos cursos de nível superior –, em consonância com o processo de expansão desse segmento, de acordo com o planejamento nesse sentido por parte do MEC.

Um sinalizador que entendemos como importante e que pode ser colocado logo num primeiro momento para esta nossa análise preliminar diz respeito ao fato da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica ter enfrentado, logo após a sua criação legal, no final de 2008, duas grandes greves gerais, em 2011 e em 2012.

¹³ Como se sabe, a discussão desta temática, apesar das questões teóricas apontadas até o momento, não cabe exatamente nos objetivos desta dissertação. Ver, a respeito, Neves & Pronko (2008) e Saviani (2002).

A greve de 2011 teve início em 01 de agosto e durou quase três meses, encerrando-se em 22 de outubro. A greve foi deflagrada após o fracasso das negociações com o Governo Federal, que haviam se iniciado em julho de 2010, sendo deliberada em Assembleia Geral (chamada de Plenária Nacional, ou, resumidamente, de “Plena”) formada pelos delegados dos sindicatos organizados enquanto seções sindicais vinculadas ao Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica – SINASEFE, ao qual são filiados os docentes e técnicos administrativos da quase totalidade dos Institutos Federais do país, organizados em 85 seções sindicais.¹⁴ Estas, na verdade, são sindicatos organizados ao nível local, e representam os servidores de um único Instituto Federal. Pode ocorrer também, em alguns casos, em função da distância geográfica entre os campi, que servidores de um mesmo IF sejam representados por seções diferentes. Além dos IFs, o SINASEFE congrega também os servidores do Instituto Nacional de Educação para Surdos (INES), das Instituições Militares de Ensino (os Colégios Militares), e do tradicional Colégio Pedro II/RJ.

Já a greve de 2012 teve início em 13 de junho, com término na Assembleia Plena de 29 de agosto, que agendou o retorno ao trabalho para o dia 10 de setembro. Diferentemente do movimento ocorrido no ano anterior, essa segunda greve se deu em conjunto com outros sindicatos nacionais representativos da educação federal: o ANDES-SN – Associação Nacional de Docentes da Educação Superior – Sindicato Nacional, e a FASUBRA – Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores em Educação das Universidades Brasileiras, que representam, respectivamente, a grande maioria dos docentes e dos técnicos administrativos que trabalham na educação federal superior. O ANDES-SN representa também algumas instituições vinculadas à Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, como são os casos, por exemplo, dos docentes do CEFET-RJ e do CEFET-MG, que não se constituíram enquanto IF – já os técnicos administrativos do CEFET-RJ organizaram a sua seção sindical e se vincularam ao SINASEFE durante a greve de 2012.

Observe-se que, tanto na primeira quanto na segunda greve do SINASEFE, em função da convocação de uma grande quantidade de docentes e técnicos classificados e nomeados após aprovação em concursos públicos realizados por conta das necessidades colocadas pela expansão – cujos atos de posse começaram a ocorrer a partir de 2009 –, a grande maioria dos grevistas participou do movimento ainda na condição de cumprimento de estágio probatório no serviço público, que tem a duração total legal de três anos.

¹⁴ Disponível em: <http://www.sinasefe.org.br/v3/index.php/secoes-sindicais> Acesso: junho/2013. A lista do SINASEFE, de 2013, apresenta 84 seções, pois omite, não se sabe o porquê, a seção sindical que representa os técnicos administrativos do CEFET-RJ, vinculados ao sindicato desde 2012.

Em função do nosso objetivo em analisar de forma preliminar o funcionamento da rede federal constituída em torno do novo projeto dos IFs, avaliamos como uma alternativa possível, em termos de pesquisa, efetuar um levantamento dos documentos referentes ao processo grevista, com a percepção de como as pautas de reivindicações do movimento apontavam para uma análise crítica sobre a rede.

Assim, a título de exemplo, segue a pauta de reivindicações que constava do Ofício 230/2011, de 27 de julho de 2011, aprovado em Assembleia Geral Nacional (Plena ocorrida em 16 de julho) e que anunciava ao Governo Federal a deflagração da greve. Relacionamos a pauta completa, para que se tenha uma ideia da totalidade das reivindicações apresentadas pelo movimento e de que forma elas se relacionam de alguma forma com o funcionamento regular dos Institutos Federais:

1 - Reajuste emergencial de 14,67% (inflação - IPCA + variação do PIB).

2 - Destinação de 10% do PIB para a Educação Pública.

3 - Reestruturação da Carreira Docente e do PCCTAE¹⁵ (proposta contendo como reivindicação 18 itens diferentes, sendo 11 deles para a carreira docente e 07 para a carreira técnica).

4 - Democratização das Instituições Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (eleições diretas para os cargos de Reitor e Diretores Gerais, com participação de qualquer servidor lotado na Rede há pelo menos cinco anos, independentemente de titulação; representação do SINASEFE nos Conselhos Superiores dos Institutos; proposta de discussão de uma estrutura mínima de Estatuto dos IFs, a ser definida entre o sindicato e o MEC).

5 - Cumprimento já da legislação sobre questões funcionais dos servidores da Rede Federal de Ensino com a revogação das Instruções e Orientações Normativas em contrário.

6 - Pela manutenção e ampliação de concursos públicos para docentes e técnicos administrativos em educação da nossa rede.

¹⁵ O Plano de Cargos e Carreira dos Técnico-Administrativos em Educação – PCCTAE foi criado pela Lei Federal nº 11.091/2005, e abrange os servidores técnico-administrativos das Instituições Federais de Ensino (IFEs), reunindo as universidades federais, os institutos federais, os centros federais de educação tecnológica, as escolas técnicas vinculadas às universidades federais, e as escolas agrotécnicas federais.

7 - Contra a precarização da função docente com o estabelecimento dos contratos temporários em substituição aos professores substitutos e para ocupação de vagas ociosas de docentes do quadro permanente dos IFs;

8 - 30 horas semanais para os técnicos administrativos em toda Rede Federal de Ensino.

9 - Estabelecimento já de um GT com a participação do Governo, SINASEFE, FASUBRA e Reitorias para a discussão sobre as terceirizações nas IFES.

10 - Equiparação do auxílio alimentação dos servidores da rede Federal de Ensino com o auxílio alimentação dos servidores do Congresso Nacional, Judiciário e Tribunal de Contas, pelo maior valor.

11 - Implantação de um GT, com a participação do MEC e SINASEFE, para discutir a normatização, concessão e valores dos seguintes benefícios: auxílio saúde; auxílio pré-escolar; auxílio maternidade.

12 - Itens da pauta unificada protocolada pelas entidades representativas dos servidores federais:

A) Contra qualquer reforma que retire direitos dos trabalhadores;

B) Regulamentação/institucionalização da negociação coletiva no setor público e direito de greve irrestrito;

C) Retirada dos PL, MP e Decretos contrários aos interesses dos servidores públicos;

D) Cumprimento por parte do governo dos acordos firmados e não cumpridos;

E) Paridade entre ativos, aposentados e pensionistas;

F) Definição de data-base (1º de maio);

G) Política salarial permanente com reposição inflacionária, valorização do salário-base e incorporação das gratificações.

Como não poderia deixar de ser, a longa pauta enumerada acima, independentemente dos itens de natureza mais geral – mas que atingem de forma direta a qualidade da educação pública, como é o caso da reivindicação de investimentos da ordem de 10% do Produto Interno Bruto –, representam as demandas que envolvem concretamente o trabalho

desenvolvido pelos servidores da educação, tanto docentes quanto técnicos administrativos. No entanto, a presença na pauta de itens tais como a exigência de aumento salarial emergencial, em defesa da reestruturação das carreiras docente e técnica, pela regulamentação da carga horária de trabalho, pela realização de concursos públicos e contra as terceirizações e contratações temporárias, e pela concessão e valorização de auxílios diversos, expressa a insatisfação existente na Rede com a condição a que é submetido o servidor público federal em um contexto ideológico e político ainda marcado pela hegemonia neoliberal. Esta se manifesta em itens tais como, por exemplo, salários de servidores cada vez mais achatados pelo custo de vida (e constrangidos também em função das exigências do ajuste ou “responsabilidade fiscal”) e vinculados a um plano de carreira considerado como insatisfatório em termos do serviço público; a promoção de uma expansão física da rede sem a realização da quantidade necessária de concursos públicos, com o recurso às contratações temporárias e terceirizações; e a ausência de democracia interna, inclusive com a não representação do sindicato dos servidores nas principais instâncias decisórias responsáveis pela gestão dos Institutos.

Já a greve de 2012 retomou os itens da pauta anterior, cuja greve foi encerrada sem qualquer conquista para o movimento. Assim, a proposta de reposição salarial pulou para 22,08% e foram acrescentados na pauta alguns itens mais específicos, como a "progressão por capacitação" para os técnicos e a "progressão por titulação" para os docentes, assim como a proposta de implantação de um GT, com a participação do MEC, SINASEFE e CONIF, para discutir a política de expansão da Rede Federal de Educação Básica, Profissional e Tecnológica.¹⁶ Como a exigência de concursos públicos continuava como ponto de pauta do movimento grevista, a reivindicação de participar dos debates sobre a política de expansão demonstra a preocupação crescente dos servidores da rede com os problemas de infraestrutura e as condições de trabalho.

Independentemente dos momentos de greve, quando os problemas citados acima são continuamente reiterados pelos sindicalistas, em busca do apoio da comunidade escolar (afetada diretamente pelas condições existentes nos diversos campi) e da população em geral, o tema da “precarização das condições de trabalho” tem se repetido nos eventos nacionais e regionais organizados pelo SINASEFE, como uma denúncia expressa de como tem ocorrido o processo de expansão. Para nos atermos em dois exemplos mais recentes, este foi o caso do Seminário sobre Carreira e Precarização das Condições de Trabalho, organizado pelo

¹⁶ Cf. a pauta completa no site do SINASEFE. Disponível em: <http://www.sinasefe.org.br/v3/index.php/greve-do-sinasefe> Acesso: junho/2013.

SINASEFE em parceria com ANDES-SN e FASUBRA, em Brasília, nos dias 16 e 17 de março de 2013. No informativo publicado no site do sindicato nacional a respeito do Seminário, o trecho destacado a seguir chama-nos a atenção para a inexistência, no âmbito dos IF, do reconhecimento do Conselho Superior (Consup) como órgão máximo da Instituição, permitindo-nos entender que o MEC conduz o processo de expansão da Rede Federal sem consultar a própria comunidade envolvida, sem observar os Regimentos Internos e os Estatutos que deveriam garantir a autonomia decisória e administrativa de cada Instituto Federal. Observemos:

Os representantes do SINASEFE na mesa do Seminário descreveram a falta de condições mínimas para trabalhar a partir da expansão da rede federal de ensino, que envolve servidores dos institutos e universidades. Muitos campi são inaugurados sem a análise do Consup de cada instituição, portanto desconsideram as condições estruturais e de recursos humanos para seu ideal funcionamento.¹⁷

O informe finaliza este trecho com uma recomendação fundamental:

Há a necessidade das Seções Sindicais documentarem os dados desta expansão que fora paralisado, para que o SINASEFE munido de dados reais negocie com o governo esta precarização exacerbada da educação.¹⁸

Outro exemplo se deu com a realização do 8º Encontro da Regional Norte do SINASEFE, que ocorreu entre os dias 03 e 05 de maio de 2013, no Campus do Instituto Federal de Rondônia, no município de Ji-Paraná (RO). A pauta era exatamente a expansão da Rede Federal e a precarização das condições de trabalho. Nesse encontro, o representante nacional do SINASEFE lembrou aos presentes sobre o último relatório do TCU (Tribunal de Contas da União) a respeito dos Institutos Federais, datado de 13 de março de 2013, que apontou para um déficit de quase oito mil docentes e mais de cinco mil técnicos administrativos para a Rede Federal como um todo.¹⁹ O relatório do TCU, no entanto, apontou muitos outros elementos, como veremos a seguir.

¹⁷ Cf. matéria “Seminaristas reforçam: a unidade é o principal instrumento para o combate à precarização da educação federal”, 16 de março de 2013. Disponível em: <http://www.sinasefe.org.br/v3/index.php/noticias/644-a-unidade-e-principal-instrumento-para-o-combate-a-precariacao-da-educacao-federal> Acesso: junho/2013.

¹⁸ Idem, ibidem.

¹⁹ Cf. “8º Encontro Regional Norte SINASEFE reúne servidores da Rede Federal de Ensino”, 08 de maio de 2013. Disponível em: <http://sinasefepa.org/v01/noticias/756-8o-encontro-regional-norte-sinasefe-reune-servidores-da-rede-federal-de-ensino> Acesso: junho/2013.

3.4 Uma análise da infraestrutura dos Institutos Federais segundo o Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União – TCU é uma instituição independente dos poderes da República brasileira, organizado com autonomia administrativa, financeira e orçamentária, e que tem como objetivo principal exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e administração indireta.²⁰ Entre agosto de 2011 e abril de 2012, o TCU realizou “uma auditoria operacional” nas ações da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, tendo como parâmetro de análise o ano de exercício de 2011. Foi efetuado um recorte de cinco temas que foram auditados pelo Tribunal em relação à educação profissional, com foco na nova rede representada pelos Institutos Federais – deixando de fora, portanto, os CEFETs do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, a Universidade Tecnológica Federal do Paraná e as Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais. Os temas, selecionados dentre as finalidades da rede segundo a Lei 11.892/08, foram os seguintes:

- a) caracterização da evasão e medidas para reduzi-la;
- b) interação com os arranjos produtivos locais;
- c) integração acadêmica entre as áreas de pesquisa e extensão;
- d) iniciativas de apoio à inserção profissional dos alunos no mercado de trabalho;
- e) infraestrutura e suporte à prestação dos serviços educacionais (TCU, Relatório de Auditoria Operacional, 2013, p. 2).

Como apontamos anteriormente, os itens “a”, “b”, “c” e “d”, apesar de avaliados pelo TCU, talvez necessitassem de um tempo histórico maior para uma avaliação mais precisa em relação aos resultados dos Institutos Federais com referência às suas finalidades expressas na letra da lei. Assim, sem levar em conta essa nossa observação, o resultado da análise do TCU acaba por focalizar principalmente os cursos pré-existentes à expansão da rede, antes da transformação dos CEFETs em IFs.²¹ Um dos itens, particularmente, foge ao escopo mais diretamente ligado aos nossos interesses de investigação: estou me referindo ao item “b”,

²⁰ Cf. Portal do Tribunal de Contas da União. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia e em http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucional_funcionamento Acesso: junho/2013.

²¹ A Tabela apresentada à p. 6 do Relatório serve de exemplificação para o que estamos afirmando, pois, ao classificar o total de alunos ingressantes por tipo de curso, a equipe de auditoria do TCU analisa o período compreendido entre fevereiro de 2004 e setembro de 2011.

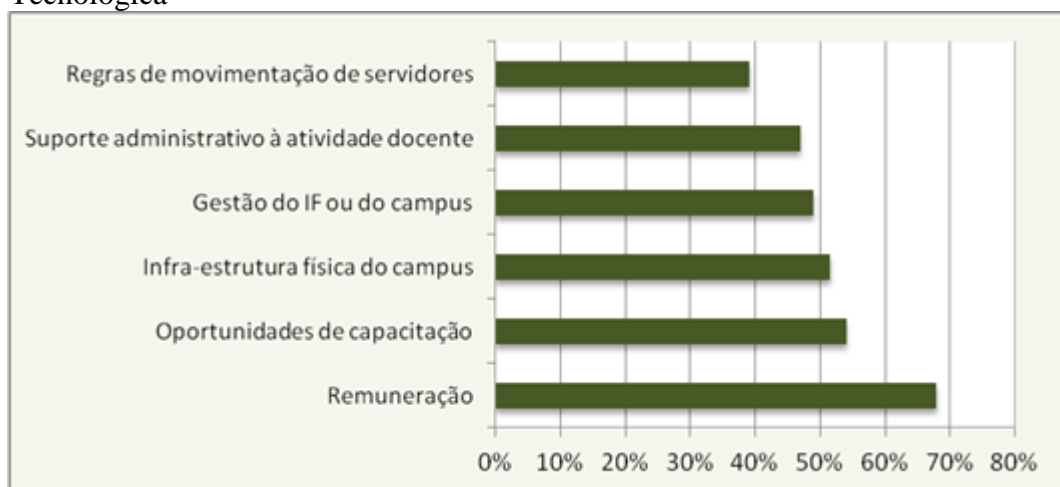
relacionado aos “arranjos produtivos locais”. Então, tendo em vista nossos apontamentos, neste capítulo, a respeito da precarização da Rede Federal, optamos por apresentar alguns comentários a respeito dos resultados da auditoria do TCU em relação ao item “e”, *Infraestrutura e suporte à prestação dos serviços educacionais*.

Não vamos nos preocupar em discorrer sobre os métodos e os procedimentos adotados pelo TCU em sua análise. Para esse fim, para conhecimento, pode-se recorrer ao próprio documento elaborado pelo Tribunal (cf. TCU, Relatório, 2013, p. 3-4). Com relação ao item “e”, o relatório de auditoria apresentou, sinteticamente, os seguintes resultados (TCU, Relatório, 2013, p. 44-53):

- Há déficit de professores e técnicos, e oferta insuficiente de cursos de formação pedagógica. Existem “carências estruturais quanto à disponibilidade de bibliotecas, computadores, salas de aula e laboratórios de ciências, com maior predominância em escolas inauguradas na 2ª fase da expansão” (p. 44).

- Constatou-se “considerável insatisfação, por boa parcela dos docentes que responderam à pesquisa do TCU, com as condições de trabalho oferecidas” (p. 45). Reproduzimos, abaixo, o gráfico que apresenta o resultado percentual da pesquisa efetuada pelos técnicos do TCU com os docentes dos IFs:

Gráfico – Proporção de professores insatisfeitos com condições de trabalho oferecidas pelos Institutos Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica



Fonte: Elaboração própria da equipe de auditoria do TCU, a partir de dados coletados na pesquisa com professores. (Reproduzido de TCU, Relatório, 2013, p. 45).

- Há enorme déficit de docentes e técnicos de laboratório. Segundo os auditores, este seria, em sua análise, “o principal fator que põe em risco a qualidade dos serviços educacionais prestados pelos Institutos Federais” (p. 45). De acordo com o relatório, a análise das planilhas apresentadas pelo MEC indica a carência de 7.966 docentes (dados de abril de 2012), ou 19,7% do total. Acre, Brasília, Mato Grosso do Sul, Amapá e São Paulo são os IFs que apresentam os maiores percentuais de vagas ociosas, variando entre 40,1% (Acre) a 32,7% (São Paulo). Dentre os 2.970 alunos entrevistados de forma direta pela equipe do TCU, 22% revelaram “que já deixaram de cursar ou concluir alguma disciplina por falta de professor” (p. 46).

- Dentre os professores entrevistados, entre 71 e 78%, de acordo com a região, avaliaram que há uma quantidade insuficiente de técnicos trabalhando em laboratórios. Em relação aos que trabalham, 55% dos professores avaliam que são despreparados para o exercício de suas funções (p. 46).

- Há também a percepção, entre os docentes entrevistados, de uma grande carência de técnicos administrativos que trabalhem como suporte às atividades dos Institutos. A carência percebida como de maior gravidade ocorre nas regiões Norte e Centro-Oeste, da ordem de 62% (p. 46).

- Uma das principais causas do déficit de professores, segundo 68% dos entrevistados (que incluem a taxa de 64% dos pró-reitores de ensino consultados a respeito) é “a baixa atratividade da carreira docente” nos Institutos Federais, em função dos salários. Estes dificultam principalmente a atração de profissionais vinculados às áreas técnicas, em razão da comparação com os salários oferecidos pelo mercado (p. 46).

- O grau de insatisfação dos professores com o processo interno de tomada de decisões no campus em que trabalham, geralmente de forma pouco transparente e antidemocrática, é da ordem de 50% (p. 48).

- Consequências da carência de docentes:

- a) sobrecarga dos professores, que são chamados a ministrar disciplinas em áreas diversas daquela para a qual foram contratados;
- b) postergação da oferta de uma disciplina até que se consiga um professor qualificado para a tarefa;

c) turmas grandes a ponto de por em risco a aprendizagem dos alunos, fato frequente segundo 26% dos docentes ouvidos (p. 48).

- Consequências da carência de técnicos:

- a) sobrecarga de técnicos de laboratório, que têm de cuidar de mais laboratórios do que seria razoável de se esperar;
- b) atrasos em processos administrativos, a exemplo de processos de licitação e contratação;
- c) sobrecarga dos professores, que têm de suprir a falta de técnicos para que atividades importantes sejam realizadas (p. 48).

- Insatisfação com a infraestrutura física dos campi: segundo a auditoria, “nos campi instalados em 2011, o descontentamento com a infraestrutura alcançou 75% dos respondentes” Principais deficiências: bibliotecas, sala de computadores, salas de aula e laboratórios (p. 49). A respeito das salas de aula, “somente 57% dos professores entrevistados concordam que elas contam com mobiliário e equipamentos adequados”. Levando-se em conta os campi criados em 2011, o percentual diminui para 38% (p.50). Outro exemplo gritante de problema de infraestrutura é a falta de laboratórios em 10 dos 16 campi do IF do Espírito Santo (Idem).

Como conclusão da equipe de auditoria do TCU, transcrevemos a seguir as suas recomendações, baseadas nos níveis de insatisfação percebidos nas entrevistas efetuadas *in loco*, em todo o país:

Diante das conclusões apresentas neste capítulo, faz-se oportuno recomendar à Setec/MEC que adote, em conjunto com os Institutos Federais, medidas voltadas a promover a redução do déficit de docentes e técnicos de laboratório, que contemplem: a) formulação de proposta a ser encaminhada ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão no sentido de instituir programa de incentivos à fixação de docentes em campi localizados em cidades com infraestrutura precária e distantes de grandes centros urbanos ou municípios polo; b) proposição de ato regulatório visando disciplinar os processos de remoção interna nos Institutos Federais; c) mapeamento que permita identificar e controlar a atual distribuição de códigos de vagas por Instituto/campus, a identificação da falta de códigos de vagas em determinadas funções, bem como a previsão de criação e/ou (re)distribuição de códigos de vaga virtude da programação de instalação de novos campus contemplada no Plano de Expansão da Rede Federal (TCU, Relatório, 2013, p. 52).

Portanto, como apontamos anteriormente, a partir da pauta de reivindicações do movimento sindical vinculada ao SINASEFE, e agora, com o respaldo da pesquisa/ auditoria efetuada recentemente pelo TCU, podemos afirmar que o processo de constituição e expansão da nova Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica apresenta problemas estruturais de grande monta, envolvendo desde a insatisfação geral dos servidores com seus baixos salários, passando pela ausência de transparência e de democracia internas (incluindo também

as rotinas envolvendo os processos de remoção, por exemplo), até chegar ao ponto em que o TCU apontou para a possibilidade de comprometimento dos resultados e da qualidade do ensino que é oferecido pela Rede Federal: a carência de docentes, de técnicos administrativos, de técnicos de laboratório, e de infraestrutura física básica necessária ao processo de ensino-aprendizagem, representada pela carência na oferta de laboratórios técnicos e bibliotecas equipadas.

Desse modo, diante das questões e problemas ora apresentados, entendemos, ao contrário do apregoado pelo Governo Federal, que ainda não se pode afirmar que a nova configuração da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica representa um salto de qualidade na formação e na qualificação dos filhos da classe trabalhadora em nosso país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como principal objetivo compreender a reestruturação da Rede de Educação Profissional e Tecnológica brasileira ocorrida a partir da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, em cumprimento à Lei 11.892/08. Para este fim, subdividimos este trabalho em três partes, cada uma delas relacionadas diretamente ao objetivo que pretendemos cumprir.

O primeiro capítulo trata da configuração do capitalismo brasileiro, apresentando o debate teórico e conceitual a respeito do seu caráter dependente e periférico em relação aos países capitalistas centrais. Nesse sentido, discutimos a formulação de Rui Mauro Marini sobre a superexploração da força de trabalho como componente estrutural das trocas desiguais que condicionam o comércio internacional. Com isso, intencionamos demonstrar como essa relação de superexploração da força de trabalho, presente de forma hegemônica em países dependentes como o nosso, conformam a classe trabalhadora, impondo-lhe uma condição de trabalho e de vida precarizada.

O Capítulo 2 discorre sobre as políticas educacionais do Estado brasileiro no capitalismo dependente e periférico, no contexto das contrarreformas advindas do neoliberalismo, a partir da última década do século passado. Assim, apresentamos o processo de regulamentação das políticas de educação profissional, relacionando-o com as diretrizes normativas expedidas por organismos multilaterais, que acabam por impor uma lógica de formação da classe trabalhadora de forma subalterna em relação aos interesses estratégicos do capital. Como se sabe, a produção científica e tecnológica, nas últimas décadas, tem sido cada vez mais determinante e decisiva nos processos de acumulação de capital por parte dos países centrais. Dessa forma, a configuração da educação profissional e tecnológica em um determinado país pode cumprir um papel fundamental, contribuindo para a formação da sua classe trabalhadora de forma subalterna ou na perspectiva da sua emancipação. No caso brasileiro, ficou claro, de acordo com a nossa exposição neste capítulo, que as políticas educacionais de formação da classe trabalhadora, em geral, se apresentam de forma condicionada e alinhadas aos interesses do grande capital.

Finalmente, no terceiro capítulo, apresentamos o grande processo de mudanças pelo qual passou a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica nos anos 2000, com a discussão da legislação que levou à transformação dos CEFETs em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. As mudanças se caracterizaram pela constituição de um

novo formato institucional para as escolas da rede, mas principalmente pela implementação de um programa de expansão que aponta um crescimento da ordem de 140 escolas, em 2003, para um total de 562 unidades, previstas para 2014. Entendemos que esse processo de expansão, empreendido pela chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores, a partir de 2003, deve ser considerado como apresentando um caráter *progressista*, no sentido de que quadruplicou a quantidade de escolas públicas federais, permitindo a formação e a qualificação profissional de um número cada vez maior de filhos da classe trabalhadora. Por outro lado, como observamos nesse capítulo, o processo de expansão apresenta problemas de ordem estrutural, pois a rapidez na construção de escolas não é acompanhada por uma infraestrutura adequada à melhor formação profissional desses estudantes, em função da ausência de laboratórios equipados, bibliotecas e da quantidade necessária de docentes e técnicos administrativos. Esta constatação pode significar que, ao contrário do que vem sendo apregoado e defendido ideologicamente pelo Governo Federal em relação à *ruptura* com os parâmetros neoliberais, que estiveram presentes na Rede Federal durante a Era Fernando Henrique Cardoso, a nova rede, apesar da expansão quantitativa e geográfica, pode ser entendida como apresentando uma linha clara de *continuidade* com o processo anterior em termos de concepção de formação e qualificação dos trabalhadores.

Para concluir, esperamos que este trabalho, dentro dos limites a que se propôs, possa contribuir, de alguma forma, para se repensar a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica brasileira sob o ponto de vista da formação humana. Afirmar esta expectativa significa pensar num processo que assuma como referência principal a noção, o conceito e a práxis do *trabalho* como princípio educativo geral (cf. Saviani, 2003, p. 2), resgatando e ressignificando a perspectiva de educação integral prevista originalmente no documento que apresenta as concepções e diretrizes dos Institutos Federais.

REFERÊNCIAS

AMIN, S. **Les défis de la mondialisation**. Paris: L'Harmattan, 1996.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Documento de país. Brasil. In: VIANNA JR., A. (Org.). **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Análise crítica e documentos inéditos. Brasília-DF: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998, p. 149-196.

BANCO MUNDIAL. **Priorities and strategies for education**. Washington: BM, 1990.

_____. **La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de La experiência**. Washington: BM, 1994.

_____. **Educación Superior em los Países em Desarrollo: peligros y promesas**. Washington: BM, 2000.

_____. **Construir Sociedades de Conocimiento: nuevos desafios para La Educación Terciaria**. Washington: BM, 2003.

BEHRING, E. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. **Concepções e diretrizes**. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. Brasília-DF: MEC. Junho de 2008.

_____. **Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado**. Brasília-DF: Ministério do Trabalho / Secretaria de Formação-SEFOR, 1995.

_____. **Exposição de Motivos n. 37/96**. Projeto de Lei n. 1.603/96. Dispõe sobre a educação profissional e institui a Rede Federal de Educação Profissional. Brasília-DF: Congresso Nacional, 1995.

_____. **Decreto nº. 2.406**, de 27 de novembro de 1997. Regulamenta a Lei Federal nº 8.948/94 (trata de Centros de Educação Tecnológica). Brasília – DF: 1997.

_____. **Decreto nº. 2.208**, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília – DF: 1997.

_____. **Decreto n. 6.095**, de 24 de abril de 2007. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos

Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. Brasília-DF: MEC, 2007.

BRASIL. **Lei nº. 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília – DF: MEC, 1971.

_____. **Lei nº. 6.545**, de 30 de junho de 1978. Dispõe sobre a transformação das Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, do Paraná e Celso Suckow da Fonseca em Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. Brasília – DF: MEC, 1978.

_____. **Lei nº. 7.044**, de 18 de outubro de 1982. Altera dispositivos da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização do ensino de 2º grau. Brasília – DF: MEC, 1982.

_____. **Lei n. 8.948**, de 08 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica, e dá outras providências. Brasília-DF: MEC, 1994.

_____. **Lei n. 11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília-DF: MEC, 2008.

_____. **Parecer CNE/CEB nº 17, de 3 de dezembro de 1997**. Estabelece as diretrizes operacionais para a educação profissional em nível nacional. Brasília-DF: CNE, 1997.

_____. **Portaria nº. 646**, de 14 de maio de 1997. Regulamenta a implantação do disposto nos artigos 39 a 42 da Lei Federal nº 9.394/96 e no Decreto Federal nº 2.208/97 e dá outras providências (trata da rede federal de educação tecnológica). Brasília-DF: MEC, 1997.

_____. **Portaria MEC nº 1.005/97**. Estabelece o Programa de Reforma da Educação Profissional – PROEP. Brasília-DF: MEC, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. As três interpretações da dependência. **Perspectivas**, São Paulo, v. 38, p. 17-48, jul./dez. 2010.

CAMPELLO, A. M. “Cefetização” das escolas técnicas federais. Projetos em disputa, nos anos 1970 e nos anos 1990. [Editorial]. **Educação & Tecnologia**, v.12, n.1, p. 26-35, jan./abr. 2007.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

CASTRO, C. M. **O Secundário**: esquecido em um desvão do ensino? Mimeo., 1995.

CAUFIELD, C. **Masters of Ilusion**: the World Bank and the poverty of nations. New York: Henry Holt, 1996.

CEPAL/UNESCO. **Educação e conhecimento**: eixo da transformação produtiva com equidade. Brasília-DF: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

CONCEFET. **Manifestação do CONCEFET sobre os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.** Brasília-DF, 23 de agosto de 2007. Mimeo.

CUNHA, L. A. Educação para a democracia: uma lição de política prática. In: TEIXEIRA, A. **Educação para a democracia: introdução à administração educacional.** 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

FONTES, V. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história.** 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Revista Serviço Social & Sociedade,** São Paulo, n. 112, out.-dez. 2012.

GONÇALVES, R. et al. **A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira.** 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

GUNDER FRANK, A. Capitalismo e desenvolvimento do subdesenvolvimento. In: FIGUEIREDO, A. M.; COSTA, C. S. **Do subdesenvolvimento: vulgatas, rupturas e reconsiderações em torno de um conceito.** Antologia e roteiro crítico. Porto: Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto-CEAUP, 2009.

HADDAD, S. Os bancos multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In: VIANNA JR., A. (Org.). **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil.** Análise crítica e documentos inéditos. Brasília-DF: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998, p. 41-51.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna.** 11. ed. São Paulo: Loyola, 2002.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX.** 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KAY, C. **Latin American theories of development and underdevelopment.** Londres/Nova York: Routledge, 1989.

KUENZER, A. **Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

LEHER, R. Um novo senhor da educação? A política do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Outubro,** v. 1, p. 3, p. 19-30, 1999.

LIMA FILHO, D. L. **Condicionantes do financiamento internacional do ensino técnico: a história dos CEFETs e a origem do modelo alternativo de ensino superior técnico não-universitário.** 2004. Mimeo.

LIMA FILHO, D. L. A universidade tecnológica e sua relação com o ensino médio e a educação superior: discutindo a identidade e o futuro dos CEFETs. [Editorial]. **Perspectiva**, v. 23, n. 02, p. 349-380, jul./dez. 2005.

LUCAS, J. I. P. Dependência e desenvolvimento na América Latina: 30 anos depois. In: **Jornadas de Histórias Econômicas**, Montivideu, 1999.

MARX, K. **O Capital**. Sec. VII, Cap. XLVIII, III. Roma: Rinascita, 1959.

_____. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I. Trad. Reginaldo Sant'Anna. 20ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **O Capital**. L. 1, v. 1. São Paulo: Difel, 1978.

_____. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. **O Manifesto Comunista 150 anos depois**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

MARINI, R. M. **Dialética da dependência**: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. Rio de Janeiro: Ed. Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

NEVES, L. M. W.; PRONKO, M. A. **O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

OLIVEIRA, J. B. A. **Novos rumos da educação profissional**. Seminário Internacional, FIEMG, Belo Horizonte, 1995.

OSORIO, J. **Crítica de la economía vulgar**: reproducción de capital e dependencia. Cidade do México: Universidade Autónoma de Ziccatecas / Miguel Ángel Porrúa, 2004.

OTRANTO, C. R. Desvendando a Política de Educação Superior do Governo Lula. **Universidade e Sociedade**. Brasília: ANDES-SN, Ano XVI, nº 38, jun. 2006, p. 18-29.

_____. Criação e implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETs. Revista **RETTA** (PPGEA/UFRRJ), ano I, n. 1, jan-jun 2010, p. 89-110. Disponível em: <www.celia.na-web.net/pasta1/trabalho19.htm>. Acesso: junho/2013.

PACHECO, E. M. **Os institutos federais**: uma revolução na educação profissional e tecnológica. Natal: IFRN, 2010.

PEREIRA, G. O. **A Teoria da Interdependência e do desenvolvimento associado**: as posições de Cardoso e Faletto. Seminário Marx e o Marxismo 2011: teoria e prática. Niterói: Universidade Federal Fluminense / NIEP-MARX - Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Marx e o Marxismo. 28 de novembro a 01 de dezembro de 2011, 12 p.

PRADO, F.; MEIRELES, M. Teoria marxista da dependência revisitada: elementos para a crítica ao novo-desenvolvimentista dos atuais governos de centro-esquerda latino-americanos. In: CASTELO, R. (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

RAMOS, M. N. Educação profissional: história e legislação. Educação à distância. Curitiba: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná, s/d.

SANTOS, T. **Imperialismo y dependencia**. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2011. Disponível em: <<http://theotoniodossantos.blogspot.com.br/p/livros-e-artigos-para-download.html>>. Acesso em: fevereiro/2013.

SAVIANI, D. O choque teórico da politecnia. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2003.

SINASEFE. **Ofício 230/2011**, de 27 de julho de 2011. Assunto: deflagração da greve. Brasília-DF, 2011.

SHIROMA, E.; MORAES, M. C.; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SOUZA, A. M. Estado e dependência na América Latina. **Anais das Segundas Jornadas de História Económica**, Montevideo, 1999.

TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. **Boletín Económico de América Latina**, Santiago, v. 9, n. 1, mar. 1964.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria Operacional**. Fiscalização de Orientação Centralizada. Rede Federal de Educação Profissional. TC 026.062/2011-9, 62 p. 13 de março de 2013.