

A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA AGENDA DO LULISMO: VISIBILIDADE E LIMITAÇÕES DE INTERESSES CORPORATIVOS

Remi Castioni¹

Gustavo Henrique Moraes²

Denise Bianca Maduro Silva Passades³

RESUMO: A educação profissional nos governos petistas assumiu importância singular, apresentada pelo presidente Lula a partir da sua própria experiência, uma vez que o único título que possuía na época era o de torneiro mecânico do SENAI. A expansão e interiorização da educação profissional, a partir do MEC, atravessou os 13 anos de governos petistas nos governos Lula e Dilma tendo sido, inclusive, objeto de debate nacional durante a campanha presidencial com o Pronatec. A ênfase na educação profissional fez com que, em menos de 10 anos, os governos petistas construíssem mais escolas federais de educação profissional do que em 120 anos de República. É uma coincidência histórica que o próprio criador das primeiras escolas federais em 1909, Nilo Peçanha, também foi um presidente com características próximas às origens de Lula. Neste texto, explicita-se a marca desenvolvimentista que traz em seu bojo a aposta na educação profissional, através da análise no âmbito do governo federal das disputas políticas e da definição e implementação de programas para a área, com especial atenção para os Institutos Federais, suas virtudes e vicissitudes.

¹ Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. Professor-pesquisador junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação (acadêmico e profissional). Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. E-mail: remi@unb.br

² Doutor em Educação pela Universidade de Brasília. Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. Professor da Escola Nacional de Administração Pública – Enap. E-mail: gustavo.moraes@inep.gov.br

³ Doutora em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais. Técnica em Assuntos Educacionais na Pró-Reitoria de Extensão da UFMG. E-mail: denisebianca@ufmg.br

PALAVRAS-CHAVE: Educação profissional; Institutos Federais; Pronatec; novo desenvolvimentismo; Plano Nacional de Educação.

PROFESSIONAL EDUCATION ON THE LULISM AGENDA: VISIBILITY AND LIMITATIONS OF CORPORATE INTERESTS

ABSTRACT: Vocational education in the PT governments has taken on singular importance, presented by President Lula from his own experience, since the only title he had at the time was that of SENAI's mechanical turner. The expansion and internalization of vocational education, starting with the MEC, went through 13 years of PT governments in the Lula and Dilma governments and was even the subject of national debate during the presidential campaign with Pronatec. The emphasis on professional education has meant that in less than 10 years the PT governments have built more federal vocational schools than in 120 years of the Republic. It is a historical coincidence that the very creator of the first federal schools, at 1909, was also a president, Nilo Peçanha, with characteristics close to the origins of Lula. This text makes explicit the developmentalism mark that brings in its focus the professional education, through the analysis within the federal government of the political disputes and the definition and implementation of programs for the area, with special attention to the Federal Institutes, their virtues and vicissitudes.

KEYWORDS: Vocational education training; Federal Institutes; Pronatec; new developmentalism; National Education Plan.

INTRODUÇÃO

“Nunca antes na história deste País!”, bordão repetido diversas vezes pelo presidente Lula e que se transformou até em livro (IAS, 2009), pode ser aplicado à educação e, em particular, a educação profissional durante o período dos governos petistas. Depois do Imperador Pedro II, responsável pela criação direta de importantes estruturas educacionais no seu reinado, como faculdades e escolas de formação, inspiradas no modelo do Colégio Pedro II no Rio de Janeiro, seguramente, o presidente Lula, pode ser classificado como o presidente no período republicano que mais diretamente se envolveu na expansão da educação para a ampla parcela da população. Fernando Haddad, seu ministro da educação mais longo, narra isso em uma entrevista (CUNHA, 2016). Segundo ele, após a crise

do Mensalão, Lula pediu um audacioso plano de educação e garantiu que não faltariam recursos para efetivá-lo. E foi isso que aconteceu a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que começou a ser elaborado em 2006, durante o último ano do primeiro mandato do governo Lula e apresentado nos primeiros meses do segundo mandato. O PDE de fato era audacioso, trazia no seu bojo um conjunto de 42 medidas, que tinham frentes de ação da educação infantil à pós-graduação, entre elas, a expansão das universidades federais, com o Decreto nº 6.096/2007, que criou o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o Decreto nº 6.095/2007, que iniciou o processo de reorganização da Rede de Escolas Técnicas Federais, agrupadas posteriormente em torno de 38 Institutos Federais, consolidada um ano depois por meio da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.

O presente texto tem o objetivo de problematizar a expansão da educação profissional nos governos petistas, e está dividido em três partes: a primeira contextualiza a aposta na educação profissional como imersa em disputas políticas e ideológicas pela direção do Estado, num segundo momento, observa-se como a educação profissional se conectou com os distintos programas de governo e, por fim, em análise de caso, investiga-se como se deu a expansão da Rede Federal, que reorganizou uma série de estruturas existentes em torno de 38 Institutos Federais, criando Reitorias e instalando campi em cidades pelo interior do país.

Importante destacar nesta nota introdutória que, no período petista, a rede de escolas federais passou de 140 para 644 unidades e envolveu investimentos expressivos no âmbito do Ministério da Educação (MEC), a ponto do orçamento decuplicar, passando de 0,5% para 10% do total do Ministério (OLIVEIRA, ESCOTT, 2015; BREZINSKI, *et al.*, 2015; GOUVEIA, 2016) em um orçamento que passou de 20 para mais de 100 bilhões de reais. Longe de ser apenas uma política de expansão, trata-se de trazer ao embate, na formulação e implementação de políticas públicas, princípios ideológicos e discursivos ligados ao direito à educação e ao desenvolvimento econômico do país, que estiveram à frente dos debates sobre a educação profissional.

1. A CONEXÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL COM A ESTRATÉGIA DESENVOLVIMENTISTA DO LULISMO⁴

Entre 2002 e 2014, o mercado de trabalho brasileiro teve um desempenho positivo em um cenário de inclusão produtiva. O desemprego diminuiu de 12,9% em 2002, para 4,9% em 2014; entre 2002 e 2014, a renda decorrente do trabalho cresceu em média 2,5% ao ano em termos reais; e o emprego formal cresceu expressivamente, ultrapassando o emprego informal a partir de 2007 (SILVA; ALMEIDA; STROKOVA, 2015). Não por menos, neste mesmo período, foram criados 20 milhões de empregos (MANZANO, 2017).

A ideia do lulismo foi muito bem classificada por André Singer (2009), autor que foi porta-voz da Presidência da República durante o primeiro mandato do governo Lula e conviveu de perto com a formação do Partido dos Trabalhadores (PT), uma vez que seu pai, Paul Singer, era um dos principais intelectuais do partido. Tendo conhecimento de como se comportava o eleitorado petista, Singer observa, ao conjugar uma série de atos decorrentes das três eleições anteriores, que o petismo, que ganhara a eleição em 2002, vai cedendo espaço para o lulismo. Ao se aproximar de um eleitorado que não integrava a sua base eleitoral, o lulismo inaugura uma nova fase na forma de organização das políticas públicas. Nessa linha, o autor lembra a criação de programas que o aproximaram do eleitorado de baixa renda, como o Bolsa Família, programas de crédito para a agricultura familiar, a compra de produtos do pequeno agricultor, a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e a criação de Câmaras de Coordenação, como a Câmara de Coordenação Regional, advinda da recriação do Ministério da Integração Nacional. Assim, a organização da presença do Estado em vários rincões do país foi fundamental para se aproximar deste eleitorado, que não integrava as hostes petistas.

⁴ Conferir Singer (2009). Trata-se do período dos governos Lula e Dilma no qual foram desenvolvidas políticas públicas com o objetivo de assegurar o emprego, aumentar a renda do trabalhador em boa medida contando com a constante mobilização do Estado. Em outra medida, representaria a captura por parte do Estado, a que os críticos atribuíram o neologismo “lulopetismo”, por tratar-se de um excessivo culto à personalidade do então presidente Lula.

É claro que a estratégia governamental foi eficiente num período de forte valorização das commodities. Isso era estratégico, tanto para a desconcentração industrial como para a geração de novas oportunidades de trabalho para o Brasil continental. As políticas de educação também caminharam nessa direção, seja com a expansão das universidades ou com a criação das escolas técnicas e de cursos de formação profissional, dado que ambas ofertas estavam muito concentradas na faixa litorânea do país e em poucas cidades grandes. A expansão para o interior do país e para o Nordeste brasileiro trouxe outras perspectivas de crescimento da economia (REIS JUNIOR, 2017). Portanto, como estratégia governamental, as iniciativas foram muito coerentes com a retomada do papel do Estado e a ampliação da oferta de educação pública para uma grande parcela da população. Entretanto, a trajetória no âmbito da educação não era assim tão promissora no início dos anos petistas, uma vez que a composição no MEC era altamente diversa e formada por tendências políticas que disputavam espaço, mesmo antes da formação do governo. O Ministério da Educação somente vai se beneficiar quando o petismo se encontra com o lulismo. A aproximação com a formulação de Singer (*op. cit.*) também pode ser utilizada para explicar a trajetória das políticas de educação a partir do final do primeiro mandato do governo Lula.

1.1 OS PRIMEIROS ANOS DO MEC – DA TURBULÊNCIA INICIAL À CALMARIA E A AMPLIAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

A educação profissional no âmbito do MEC iniciou o primeiro ano de governo muito pressionada por resultados. De um lado a divisão interna do MEC aumentava esta tensão, de outro, o baixo conhecimento do funcionamento da máquina federal dificultava a gestão das políticas (VIEIRA, 2014). No âmbito do MEC, a divisão política estava distribuída como descrito a seguir. No gabinete do Ministro, além do Senador eleito Cristovam Buarque e seu grupo político de Brasília, conviviam, em várias assessorias, pessoas egressas do governo do Distrito Federal, que conduziram projetos que se destacaram ao longo do aprendizado petista

de governar, como o Bolsa Escola. Seu secretário de educação no Distrito Federal e ex-Reitor da Universidade de Brasília (UnB), Antonio Ibañez Ruiz, dirigia a Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC), que tinha três diretorias, uma que tratava do ensino médio – antes da separação, que acabou se fundindo e constituindo a Secretaria de Educação Básica (SEB), a partir de 2004 já na gestão de Tarso Genro –, e outras duas, uma que tratava da educação profissional, basicamente da Rede Federal, e uma outra diretoria que se encarregava diretamente pelo Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) - Empréstimo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID - 1052/OC-BR⁵ -, que era oriundo de um financiamento firmado pelo então ministro Paulo Renato Souza junto ao BID de 500 milhões de dólares na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Para essas diretorias identificavam-se três campos de força bem distintos, seguindo delineamentos presentes nos primeiros eventos nacionais promovidos pelo MEC no primeiro ano do governo Lula. Vieira (2014), que analisa as lutas pela hegemonia nos discursos políticos para a educação profissional no Brasil entre 1996 e 2004, considera que 2003 foi o ano de busca de consenso do novo partido no governo e em suas bases aliadas, promovendo o debate na tentativa de construir uma agenda de políticas concretas. A primeira diretoria (ensino médio) foi entregue a uma representante do grupo acadêmico que mais tencionou por reformas na legislação da educação profissional, notadamente o grupo liderado por Gaudêncio Frigotto e Maria Ciavatta, respectivamente, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Federal Fluminense (UFF), cabendo a uma ex-orientanda de doutorado do primeiro, Marise Nogueira Ramos, o cargo de diretora do ensino médio. A parte da educação profissional que cuidava da Rede Federal e suas estruturas foi entregue a uma representante do Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás (CEFET/Goiás), Ivone Maria Elias Moreyra, que contou com a colaboração de um gestor da carreira do

⁵ Informações sobre o empréstimo podem ser obtidas no seguinte endereço: <encurtador.com.br/qHJL1>.

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG), Gleisson Cardoso Rubin, remanescente da equipe do ex-ministro Paulo Renato Souza, que conduziu a reforma da educação profissional no governo FHC. O referido gestor, também vai ser responsável, a partir de 2004, do processo de expansão da Rede Federal até a criação dos Institutos Federais. A outra diretoria cuidava especificamente do PROEP e estava sob a responsabilidade do ex-deputado federal, Aldo Arantes, de Goiás, na quota do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), além de Lucília Regina de Souza Machado, Gerente Técnico-Pedagógica, que era professora aposentada da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). No Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), também, identificava-se uma divisão que atendia acordos com as alas petistas da academia. A presidência foi entregue a Força Socialista, cujo primeiro presidente foi Otaviano Augusto Marcondes Helene, um dos quadros petistas na Universidade de São Paulo (USP), e na sequência Raimundo Luiz Silva Araújo, que posteriormente chegou a ser o presidente do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). As diretorias também foram divididas por pesquisadores ligados ao PT, como José Marcelino Rezende Pinto, da USP de Ribeirão Preto, que ocupava a diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais. Após a promulgação da Emenda Constitucional 41/2003, que tratou da reforma da previdência, a corrente Força Socialista decidiu sair do governo e constituir o PSOL, em junho de 2004. Em várias áreas do MEC essa divisão por tendências seguia o espectro político das forças de sustentação no campo da educação. A ala do movimento sindical ocupava algumas áreas, acadêmicos com forte vinculação ao PT se distribuíam por todas as áreas do MEC, como no caso da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), presidida pelo professor da UFMG Carlos Roberto Jamil Cury e, em seguida, dentro do período em que Cristovam Buarque esteve à frente do MEC, o pesquisador Marcel Bursztyrn da UnB.

Já durante a transição de governo, uma série de compromissos ligados à educação profissional foram alinhavados com interlocutores do

futuro governo.⁶ A principal questão era rever o marco legal da educação profissional, sendo a revogação do Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997, a principal medida, além do financiamento do BID, que naquela altura estava em plena vigência. O referido financiamento aprovado pelo BID, no governo FHC, exigiu a separação da parte acadêmica do ensino médio do ensino técnico, o que causou grande reação, principalmente das escolas técnicas que tiveram que se adaptar (DORE; LÜSCHER, 2008; DORE *et al.*, 1999). Segundo crítica da equipe de Paulo Renato Souza e outros intelectuais ligados à referida reforma do ensino médio técnico, como Cláudio de Moura Castro (1976; 1994; 2008; 2011), responsável no BID por desenhar o formato do empréstimo ao governo brasileiro, as escolas técnicas, em especial da Rede Federal, impulsionavam os alunos para a universidade, mas não para o mercado de trabalho. As afirmações de Castro (2008), sem base científica como ele mesmo admite, amplamente difundidas, eram de que as escolas técnicas federais custavam caro e serviam para proporcionar ensino propedêutico de qualidade visando apenas o ensino universitário para uma elite. Tal argumento foi severamente combatido por estudos da área de educação profissional por analisar a formação do trabalhador de forma essencialmente economicista (AUGUSTO SILVA, 2013; PAIXÃO, 2013).

Já no início do governo, no MEC, a pressão foi exercida tanto da parte das escolas de educação profissional conveniadas com o PROEP, como pelas secretarias estaduais, que tinham a sua disposição uma outra importante fonte de financiamento do BID, o Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (PROEM) -Empréstimo BID 1225/OC-BR⁷ -, nos mesmos moldes do PROEP, o BID exigia o cumprimento do pactuado. De parte das escolas de educação profissional, a continuidade

⁶ Dentre estes destaca-se o documento: A Qualificação Profissional como Política Pública – sugestões para o novo governo. O documento é resultado do Seminário Nacional realizado no município de Santo André/SP, nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002 e organizado pela Secretaria de Educação e Formação Profissional da Prefeitura de Santo André e por uma ONG denominada de IIEP – Intercâmbio, Informações, Estudos e Pesquisas, que contava com representantes do movimento sindical ligados a CUT.

⁷ Informações sobre o empréstimo podem ser encontrados neste endereço: <encurtador.com.br/FLW23>.

dos repasses e a pressão de mais de uma centena de convênios que o MEC cancelara no início de 2003, e que foram assinados por Paulo Renato Souza no findar do governo FHC, aumentavam a tensão. Ademais, a gestão antecessora havia criado uma modalidade administrativa que não tinha respaldo na legislação, o chamado segmento comunitário da educação profissional, que eram instituições privadas da sociedade civil, que deveriam oferecer vagas, de no mínimo, 50% gratuitas, caso tivessem se beneficiado de recursos do PROEP (GRABOWSKI, 2010). O referido programa repassou para essas entidades a maior parte do recurso em desprestígio das estruturas da rede federal e das redes estaduais (VIEIRA, 2014). Uma das críticas era a de que boa parte destas entidades se constituíram apenas para firmarem convênios com os generosos recursos do PROEP na gestão tucana. No início do governo petista, a equipe do PROEP, remanescente da gestão de Paulo Renato Souza, era toda formada por contratados por produto firmado com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), ou seja, não eram servidores do MEC, mas mantinham expediente como se servidores fossem.

A essa pressão das entidades beneficiadas pelo PROEP se somou a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Educação Profissional,⁸ cuja origem partiu da própria experiência de Aldo Arantes, então diretor do MEC, dado seu conhecimento como deputado federal da mobilização dos parlamentares por seus interesses, uma vez que o PROEP contava com vários deles que apadrinharam projetos do programa. Esta frente vai reduzindo gradativamente as pressões quando o MEC decide iniciar ele mesmo o processo de expansão a partir da ampliação dos recursos do seu orçamento.

Assim, de um lado a pressão dos convênios já em execução e, de outro, os convênios cancelados e o compromisso da nova equipe em mudar a legislação da educação profissional tensionavam a gestão interna

⁸ Ver, por exemplo, o depoimento do presidente da Frente, deputado Alex Canziani (PTB/PR), que cobrava uma posição do presidente Lula sobre o cancelamento dos 103 convênios do PROEP. O deputado, de crítico ao longo dos anos vai se tornando importante colaborador, tendo sido, inclusive, o relator da Lei do Pronatec, que causou grande debate durante a tramitação na Câmara dos Deputados. <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/64500.html>.

do MEC, a qual se somava a contrariedade da execução do acordo com o BID e este, por sua vez, exigia o cumprimento do que fora pactuado.

Dois eventos importantes foram realizados durante o primeiro ano de 2003. O primeiro foi o Seminário Nacional sobre “Ensino Médio: Construção Política”, realizado em Brasília entre os dias 19 e 21 de Maio de 2003, que teve por objetivo fundar uma nova estratégia de concepção do ensino médio baseada na ideia da integração do trabalho, da ciência e da cultura, proposta inspirada nos princípios gramscianos, que visava romper com a orientação assentada nas competências e constante do Parecer N. 15/1998, do Conselho Nacional de Educação (CNE), que reorganizou o ensino médio no período Fernando Henrique Cardoso (RAMOS, 2001). Na perspectiva da construção da política de uma proposta de Ensino Médio e Educação Profissional, um outro Seminário com foco mais específico foi realizado, o Seminário Nacional de “Educação Profissional - Concepções, Experiências, Problemas e Propostas” no período de 16 a 18 de junho de 2003 (BRASIL, 2003). Este seminário teve grande audiência e contou com mais de 1.500 pessoas e mais de 400 entidades. As sugestões resultaram num documento posteriormente sistematizado e denominado “Proposta de Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica”, já na gestão do ministro Tarso Genro e da nova configuração do MEC, com a separação do ensino médio da estrutura da então SEMTEC, que passou a se chamar apenas SETEC (BRASIL, 2004).

No início de 2004, com a demissão do ministro Cristovam Buarque e a chegada da equipe de Tarso Genro, o MEC iniciou um processo de unificação das forças políticas que atuavam, assentado nos acordos a partir dos referidos debates com as bases realizados em 2003. Embora mantido na SEMTEC, o indicado de Cristovam Buarque, Antônio Ibañez Ruiz, permaneceu depois da sua saída do MEC, de janeiro de 2004 até outubro de 2005, tendo sido substituído por Eliezer Pacheco, que havia sido presidente do INEP desde a saída da Força Socialista do governo Lula, também em 2004.

A saída de Tarso Genro do MEC e a posse do seu secretário-executivo, Fernando Haddad, trouxeram estabilidade às ações da educação profissional, com coordenações e políticas que se consolidaram ao longo

dos anos. Ao assumir o cargo em julho de 2005, em plena crise do Mensalão, Haddad reorganizou a gestão do MEC, a começar pela Secretaria Executiva, trazendo o presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), José Henrique Paim Fernandes, que acompanhava Tarso Genro desde o início do governo Lula no chamado “Conselhão” e que posteriormente chegou a ocupar o cargo de Ministro no início do segundo governo Dilma. Uma das iniciativas de Paim foi transferir a gestão dos convênios com o BID, o PROEP e o PROEM, para o FNDE, e reorganizar as bases para ampliar o orçamento do MEC, que irá se efetivar em 2007, com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Com a efetivação de Haddad para o cargo de Ministro, o INEP deixa de ser área de influência política e passa a ser ocupada daí em diante por um perfil mais técnico, como foi o caso de Reynaldo Fernandes, da USP de Ribeirão Preto e todos os seus sucessores.

Ainda no início da gestão do ministro Tarso Genro, o “M” de ensino médio da SEMTEC foi retirado para efetivar a separação da SEMTEC, tendo a parte do ensino médio constituído a nova secretaria, a Secretaria de Educação Básica (SEB), a ação visou fortalecer as bases para o início da expansão da educação profissional, que antes mesmo do PDE já dera alguns passos, com a incorporação de algumas escolas do segmento comunitário do PROEP nas estruturas da Rede Federal. Com a chegada de Eliezer Pacheco na SETEC, em outubro de 2005, quadros importantes da Rede Federal já estavam efetivando o processo de redefinição, como Getúlio Marques Ferreira, do CEFET-Rio Grande do Norte e Aléssio Trindade, do CEFET-Paraíba, coincidentemente, são atualmente secretários de educação dos estados do Rio Grande do Norte e da Paraíba. A eles se somaram uma dezena de professores de CEFETs que iniciaram o desenho do processo de expansão da Rede Federal. Importantes ações foram realizadas para angariar apoio político às iniciativas, como a primeira Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, que foi realizada entre 5 e 8 de novembro de 2006 e que deu as grandes orientações para a expansão da educação profissional durante o governo

Lula a partir de uma nova pactuação com o Sistema S (Decretos nº 5.725, nº 5.726 e nº 5.727, de 16 de março de 2006).

Em julho de 2004, o Decreto 2.208/1997 foi revogado pelo Decreto 5.154/2004 e parte da equipe de acadêmicos não ficou satisfeita, uma vez que o Decreto não proibiu a separação, como era o desejo, apenas permitiu a oferta integrada, concomitante e subsequente. Naquela altura, os acadêmicos, ao se retirarem da zona de influência do MEC, publicaram vários documentos questionando os compromissos do governo Lula com a educação profissional (FRIGOTTO, 2005a; FRIGOTTO *et al*, 2005b; MOURA, *et al* 2015).

2. A EDUCAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

A gestão da educação profissional, que foi efetivada sob a vigência do Plano Nacional de Educação⁹ e do PDE, apostou na expansão da Rede Federal, no Programa Brasil Profissionalizado e, posteriormente, no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)¹⁰ - Lei nº 12.513/2011).

Para dar sustentação às ações do MEC, inseriu-se nos três Planos Plurianuais elaborados na gestão petista elementos de ancoragem para o foco na educação profissional. O primeiro Plano Plurianual 2004-2007 –

⁹ Houve críticas da academia pelo fato do MEC ter lançado um PDE em plena vigência do PNE (Lei nº 10.172/2001). A justificativa de Haddad foi a de que o PNE aprovado no período FHC havia perdido, por conta do veto, o principal instrumento da sua efetivação, que eram os recursos vinculados como proporção do PIB.

¹⁰ O governo enviou o Projeto de Lei – PL nº 1209/2011, de 29/04/2011, que instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec. Projeto semelhante houvera sido apresentado pelo então Deputado e ex-Ministro da Casa Civil do governo Dilma, Antônio Palocci, sob o número PL nº 2551/2007, em 5/12/2007, denominado de Programa de Educação Profissional Técnica de Nível Médio para Todos – PROTEC. Na Câmara havia à época uma profusão de iniciativas a esse respeito. Destacam-se também duas PECs apresentadas pelo Deputado Eliseu Padilha: a 232/2004, que vinculava a formação profissional ao ensino médio, e a 47/2007, que aumentava os recursos da União destinados para a educação de 18% para 25% a fim de atender às necessidades educacionais e especificamente para a educação profissional, e o PLS nº 274/2003, que criava o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional e Qualificação do Trabalhador -Fundep, de autoria do Senador Paulo Paim, ainda em tramitação.

o Plano Brasil de Todos –, previa como meta “Democratizando o acesso à educação profissional, tecnológica e universitária”, posteriormente modificada para “Desenvolvimento da educação profissional e tecnológica”. Já o PPA 2008-2011 – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade –, tinha como meta o “Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica”, neste PPA é que se buscou a sustentação para a expansão da educação profissional. Por último, o PPA 2012-2015 – Plano Mais Brasil –, teve como meta a efetivação do Pronatec (FASOLO, 2018).

O Brasil Profissionalizado, instituído pelo Decreto n. 6.302/2007, visava fortalecer a oferta da formação técnica de nível médio por meio das redes estaduais, e teve por objetivo estimular o ensino médio integrado à educação profissional, enfatizando a educação científica e humanística, por meio da articulação entre formação geral e educação profissional no contexto dos arranjos produtivos e das vocações locais e regionais. Para Vieira (2014), o investimento prioritário na educação profissional técnica de nível médio integrada representou uma aposta inicial do governo Lula em um modelo que integrasse a formação tanto humanística como tecnológica, com promessa de inclusão social, e não apenas de inserção profissional, mas que na prática enfrentou resistência para ser implementado pelos governos locais. À exemplo, como relata Vieira (2014), os gestores estaduais de educação, reclamaram junto ao então Ministro da Educação, Haddad, contra a exigência inicial do Brasil Profissionalizado de financiar apenas o modelo de formação profissional técnica de nível médio integrada, dado seu alto custo e as dificuldades administrativas e de articulação das redes subnacionais. Essas reivindicações foram aceitas, passando a ser considerado o financiamento para quaisquer das formas de articulação do ensino médio com a formação técnica. Diante da pouca adesão e da falta de apoio às suas proposições, o MEC, que tampouco era um bloco homogêneo nessa questão como apontamos na seção anterior, viu desmoronar seu projeto de expansão nas distintas redes de um modelo de que oferecesse o ensino médio com currículo integrado à formação profissional (VIEIRA, 2014). Mesmo em relação à formação profissional de nível médio técnico integrada nos Institutos

Federais, algumas pesquisas apontaram que, na prática das experiências escolares, a matrícula é integrada, mas o ensino não (AMORIM, 2013; OTRANTO, 2011). O intenso debate do currículo integrado (educação básica e educação profissional) persiste até os dias atuais na agenda da educação profissional, com argumentos e análises pró e contra.

Porém, seguramente, o programa mais conhecido no período dos governos petistas, uma vez que foi objeto de debates tanto da primeira campanha da presidenta Dilma na sua disputa com José Serra (2010), como na segunda eleição quando se confrontou com Aécio Neves (2014), foi o Pronatec. Na Campanha Presidencial de 2010, tanto Dilma quanto o candidato Serra, tinham a educação profissional como uma de suas bandeiras. Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), baseado na experiência do Centro Paula Souza de São Paulo, prometia um Programa Universidade para Todos (Prouni), lançado por Lula em 2004, somente para o ensino técnico, o qual se chamaria ProTec. A ideia contida no ProTec tucano acabou sendo abraçada pela presidente eleita, com o nome de Pronatec, e posteriormente defendida na eleição de 2014 contra o candidato Aécio Neves (PSDB), tendo sido objeto de debates de auditório durante o encerramento da campanha presidencial (CASTIONI, 2013).

O Pronatec, em parceria com outros Ministérios, atuou na identificação de demandas de formação técnica, ofertou 8,8 milhões de vagas em um intervalo de 4 anos, notadamente de 2012 a 2015. A partir deste último ano o programa começou a apresentar problemas de financiamento, que se acumularam com recursos não repassados nos anos anteriores, particularmente com o Sistema S, que foi responsável por 75% das ações (FERES, 2016).

A grande maioria eram de cursos de Formação Inicial e Continuada, de curta duração, que na realidade suplantaram os chamados cursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, que eram geridos pelo Ministério do Trabalho e Emprego (TEM). Alvo de constantes denúncias desde o governo FHC, os chamados cursos do FAT eram oferecidos por uma ampla rede de escolas da sociedade civil, de sindicatos de trabalhadores e de empresários, mas eram questionados exatamente pela baixa qualidade, além de desvios

de finalidades em relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU). Depois que o Partido dos Trabalhadores repassou o controle político do TEM, no segundo mandato do governo Lula (2007), ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), os chamados cursos do FAT foram reduzidos e as denúncias de mau uso de recursos aumentaram, o que fez com que o governo estudasse uma alternativa para centralizar as ações na agenda do MEC, que naquela altura já tinha grande visibilidade, a começar pela estabilidade da equipe dirigente e por ter tido uma dotação de recursos sem precedentes, como relatou o então ministro Haddad (CUNHA, 2016).

O Pronatec, ao centralizar as ações no Ministério da Educação, pretendeu dar consistência e qualidade a oferta de formação profissional e inverteu a lógica do tripartismo inaugurada no período tucano, no qual um conjunto de Comissões Municipais e Estaduais de Emprego, formada por trabalhadores e empresário, identificavam as demandas (CASTIONI, 2013). Estas passaram a ser substituídas pelos Ministérios que pactuavam com suas redes de cooperação nos estados e municípios as demandas de qualificação profissional e as informava ao MEC, que, por sua vez, formalizava com os ofertantes, que notadamente se restringiram aos Institutos Federais e ao Sistema S (FASOLO, 2018). Nesse processo, embora o MTE fosse um parceiro, por conta das mudanças introduzidas no pagamento do benefício do seguro-desemprego (Leis 12.513/2011, Decreto 7.721/2012, Lei 13.134/2015), que vinculavam o pagamento do benefício à frequência a um curso de qualificação profissional, seu papel foi muito reduzido e quem passou a operar com grande visibilidade foi o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Além de ter estruturas mais ágeis de execução por conta do Sistema Único de Assistência Social e uma rede de Centros de Referência de Assistência Social, o Pronatec chegou a uma população que as estruturas do MTE não alcançavam: uma população de baixa escolaridade, que não frequentava as agências do trabalhador, na busca de emprego formal e na sua grande maioria formada por mulheres chefes de família (MONTAGNER; MULLER, 2015).

O Pronatec tinha objetivos mais amplos do que simplesmente superar os cursos do FAT, que eram oferecidos no Ministério do Trabalho

e Emprego. O referido programa teve como principal propósito expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica para a população brasileira.¹¹ Para cumprir tal propósito, previu um conjunto de subprogramas, projetos e ações de assistência técnica e financeira entre os quais se destacam: a) a expansão da Rede Federal de Educação Profissional Tecnológica; b) o fomento às redes estaduais de EPT por intermédio do Brasil Profissionalizado; c) a consolidação da Rede e-Tec¹²; d) a criação da Bolsa-Formação¹³; e) a criação do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Técnico (FIES) técnico, direcionado ao financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva pelo MEC (MADURO SILVA, 2018).

Particularmente no que se refere ao plano de expansão da rede federal de educação profissional, a Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005, constitui o primeiro diferencial com os governos de FHC, uma vez que permitiu ao governo federal o protagonismo da expansão desta modalidade de ensino, ao contrário do governo anterior, que não vetava, entretanto, só o permitia em parceria com o Estados e a sociedade civil. Foi uma mudança sutil prevista na Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, na condicionante verbal da oração do parágrafo 5º do artigo 3º, que expressava esta restrição. Assim, a centenária rede de escolas técnicas, originalmente criada pelo presidente Nilo Peçanha em 1909, como Escolas

¹¹ Paralelamente a essa iniciativa, nota-se outras como no próprio Ministério do Trabalho e Emprego, que reorganizou a qualificação profissional herdada da gestão FHC e lançou o Plano Nacional de Qualificação, e, com a criação da Secretaria Nacional de Juventude e o Conselho Nacional de Juventude, criou-se o Programa Nacional de inclusão de Jovens (PROJOVEM), ambos tinham conexões com as políticas de educação no âmbito do MEC.

¹² A Rede e-Tec Brasil, conforme Decreto nº 6.301/2007 e Decreto nº 7.589/2011, baseada no ensino a distância, oferece cursos na modalidade EPT gratuitos realizados pelas escolas de ensino técnico (municipais, estaduais, federais) e universidades.

¹³ A Bolsa Formação na realidade era a mesma prática adotada nos cursos do FAT. Consistia numa remuneração que integrava a base de cálculo dos cursos, cobrindo gastos com alimentação, transporte, seguro e todos materiais escolares necessários. Em geral este valor não era repassado em espécie aos trabalhadores que frequentavam os cursos. As escolas recebiam o dinheiro do acordo com o MEC e o repassavam na forma de lanche ou tíquetes aos cursistas.

de Aprendizizes e Artífices, e que tinha, até 2002, 140 escolas, passa a albergar um vertiginoso crescimento: entre 2003 e 2010, o MEC construiu 214 escolas técnicas e, em 2014, a rede federal de escolas técnicas passou a contar com um total de 562 unidades em 512 Municípios e presença em todos os estados, com investimentos de R\$ 678 milhões apenas em 2014 (BRASIL, 2017). Atualmente existe 656 unidades de ensino.¹⁴

Segundo Pacheco (2012), que foi Secretário da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, na primeira fase desse processo de expansão foi possível implantar escolas federais de formação profissional e tecnológica em vários estados, com o intuito de fornecer cursos articulados com as potencialidades locais de geração de trabalho. Segundo a SETEC/MEC (BRASIL, 2010), a expansão ocorre não apenas para a inclusão social e produtiva, mas também para o aumento da produtividade e competitividade da economia brasileira.

O momento de maior expansão foi a partir do PDE e da promulgação da Lei nº 11.892/2008, às vésperas do centenário da Rede Federal, demarcando uma nova etapa para a educação profissional no país ao criar os Institutos Federais,¹⁵ que são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica.

No bojo da expansão da rede federal da EPT, em termos de contratações,¹⁶ os Institutos Federais saltaram de 19.257 docentes efetivos (sem contar as contratações temporárias), em 2010, para 34.836 em abril de 2016, um aumento de aproximadamente 81%, e de 16.748 técnicos administrativos em educação, em 2010, para 31.295 em abril de 2016, um aumento de aproximadamente 87%. A política de contratação e os planos de carreira enfatizavam a exigência de titulação de nível de pós-graduação para os docentes da Rede Federal.

¹⁴ Consideram-se as 643 unidades de ensino divulgadas na Plataforma Nilo Peçanha acrescidas das 13 unidades pertencentes à Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

¹⁵ Os Institutos Federais agruparam 31 Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), 75 unidades descentralizadas de ensino (Uneds), 39 escolas agrotécnicas, 7 escolas técnicas federais e 8 escolas técnicas vinculadas às universidades (ANDRADE, 2014).

¹⁶ Dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal – SIAPE, em 25/01/2017.

A proposta dos Institutos Federais exposta nos documentos publicados pelo MEC e pelos gestores presentes na SETEC/MEC à época (SILVA, 2009; PACHECO, 2012) exprimem preocupação com a justiça social e com a competitividade e o desenvolvimento econômico, e os argumentos ao redor da criação dos Institutos Federais unem a promoção da educação profissional e a inclusão social, dentro da lógica econômica neodesenvolvimentista (REIS JUNIOR, 2017). Estudos demonstram que a qualidade da educação, em especial de nível médio técnico, ofertada pelos Institutos Federais se destaca nos exames nacionais (SILVA FILHO; MORAES, 2017) e em relação ao atendimento das demandas regionais (ALKMIM, 2015).

A partir do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 28 de janeiro de 2007, nos primeiros dias do segundo mandato do governo Lula, o esforço governamental foi o de conectar a educação profissional como estratégia de país (REIS JUNIOR, 2017). Bem ou mal coordenada, esta estratégia servia para atender a demanda por trabalho qualificado, ao mesmo tempo em que a ampliação da renda e do consumo eram importantes ingredientes para gerarem novas oportunidades de ocupação. Ao mesmo tempo em que aumentava a contratação de trabalhadores, era importante melhorar a qualificação profissional, oferecendo às empresas trabalhadores melhor qualificados; assim, o governo, ao estimular a expansão do crédito e da demanda efetiva, perseguia a meta de gerar mais e melhores oportunidades para os trabalhadores. Foi nessa perspectiva que se justificavam as ações de expansão de cursos técnicos e a oferta de cursos pontuais de educação profissional (ALKMIM, 2015).

No entanto, em que pese o vigoroso processo de expansão da Rede Federal, um dos primeiros embates internos na Rede Federal foi exatamente o do Pronatec. O programa somente foi viabilizado reproduzindo-se a fórmula que o próprio FAT utilizava, que era a remuneração conforme o número de horas e os tipos de cursos. Os professores dos Institutos Federais se envolveram nessa atividade ao receberem uma remuneração à parte para atuarem, sendo necessário, inclusive, alterar a lei do Imposto de Renda, que passou a considerar esta remuneração extra como bolsa de estudos. Embates como esses, presentes no processo de expansão dos Institutos Federais, serão aprofundados a seguir.

3. A EXPANSÃO DA REDE FEDERAL – VIRTUDES E VICISSITUDES

Dentre o conjunto de ações contidas no Pronatec (Lei nº 12.513/2011), nenhuma terá maior impacto e perspectiva mais duradoura do que a Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, com especial destaque para a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Enquanto ações de grande evidência, como a instituição da Bolsa-Formação/Pronatec, perderam fôlego após o fim do governo do Partido dos Trabalhadores, os Institutos Federais fugiram à perspectiva efêmera dos Programas de Governo, consolidando suas institucionalidades no Estado brasileiro e assumindo posição central no desenvolvimento da EPT nacional.

Iniciada no ano de 2005, portanto, antes mesmo do PDE e, como destacado, aproveitando-se de estruturas do PROEP, a Expansão da Rede Federal foi a mais audaciosa política já empreendida no campo da EPT brasileira. Se até o seu 93º aniversário (1909-2002) a Rede Federal contava com 140 unidades de ensino, as reformas estruturais promovidas nos governos petistas expandiram este número de unidades em 371%, chegando às atuais 660 unidades de ensino.¹⁷ Do ponto de vista orçamentário, o montante de recursos disponibilizados à Rede experimentou um acréscimo superior a 800% em apenas uma década, beirando a inédita marca dos R\$ 10 bilhões em 2014 (BRESINSKI, MORAES E RABELO, 2015). Ainda assim, em que pese a importância dedicada à essa política, passados dez anos da criação dos Institutos Federais, o Estado brasileiro pouco tem se pronunciado sobre a avaliação dos seus resultados, apontando suas virtudes e vicissitudes.

Entre as virtudes, pode-se mencionar a nova visibilidade dada à Educação Profissional e Tecnológica (EPT) nacional, alçada a um lugar proeminente nas políticas e nos discursos educacionais, auxiliando na difícil missão de superar o secular estado brasileiro, de atraso tecnológico e de preconceito com a atividade técnica. Com efeito, o ritmo e a dimensão

¹⁷ Considerando as 647 unidades de ensino listadas na Plataforma Nilo Peçanha 2019 (Ano Base 2018) acrescidas das 13 unidades da UTFPR.

da expansão empreendida foram suficientes para interiorizar a presença da Rede Federal em todo o território nacional, que atualmente conta com, ao menos, uma unidade de ensino em cada microrregião brasileira.

Destaque-se, também, a manutenção da excelente qualidade educacional de seus cursos, sempre bem posicionados em qualquer análise comparada com as outras realidades nacionais e internacionais (SILVA FILHO; MORAES, 2017). Tais resultados se alicerçam na constituição de um corpo docente altamente qualificado e na implementação de modernas infraestruturas físicas, para as quais foram destinados massivos investimentos na estruturação de salas-de-aula, laboratórios científico-tecnológicos e demais equipamentos educacionais. Assim, pode-se afirmar que os benefícios sociais atrelados à expansão da Rede Federal se coadunam com a tarefa precípua dos Institutos Federais de “[...] ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas à atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional” (BRASIL, 2008). Indo além da questão do acesso, “[...] é importante também entender que a oferta de educação profissional contribui para dotar a população de instrumental necessário para participar das formas do novo ciclo de produção do capitalismo, no qual o conhecimento é insumo indispensável” (CASTIONI, 2015).

Em que pese os proeminentes benefícios que a expansão da Rede Federal trouxe para o desenvolvimento da EPT nacional, é forçoso reconhecer as vicissitudes desse processo de transformação, dentre as quais cabe destacar dois aspectos essenciais: o perigo de descaracterização das identidades institucionais e as equivocadas estratégias de monitoramento e avaliação estabelecidas para a Rede Federal que, na prática, têm impedido o real acompanhamento de seus resultados e evolução.

O perigo de descaracterização das identidades institucionais é tema histórico, que ronda a Rede Federal ao menos há 40 anos, com a transformação das Escolas Técnicas Federais do Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), em 1978. Os três CEFETs distinguiam-se no cenário da Educação Profissional por estarem autorizados a ofertar cursos superiores, incluindo

engenharias. Nessas escolas iniciou-se uma pressão lenta, porém gradual, de atuação em modos mais próximos aos das Universidades, impulsionadas pela crescente titulação de seu corpo docente e pelo incremento da oferta de ensino superior (MORAES, 2016).

Esse movimento institucional se intensificou com o processo de “cefetização das escolas técnicas”, principalmente durante os anos 1990, quando já se detectava claramente a existência de “projetos em disputa” nas instituições da Rede Federal (CAMPELO, 2007). Para tipificar a natureza dessa disputa, Moraes (2016) identifica o surgimento de uma tensão identitária relacionada à negação de uma tradicional “identidade de escola técnica”, representada pela oferta de formação técnica à classe trabalhadora, a qual se opunha uma “vontade de universidade”, representada pelo direcionamento da oferta para os cursos superiores e pela tentativa de implantação de um modelo de pesquisa pautado na experiência universitária.

Entre os primeiros CEFETs (PR/RJ/MG), essa tensão se desenvolveu através de uma estratégia de diferenciação das demais escolas da Rede, buscando a priorização da oferta na educação superior, com destaque para os cursos de mestrado e doutorado. Essa postura, ligada à vontade de distinção, foi descrita por Lima Filho como “[...] uma filosofia de competição do ‘estar e manter-se à frente’ dos demais” (LIMA FILHO, 2006, p.42), que chegou a níveis críticos em 1998, quando essas escolas passaram a pleitear suas transformações em Universidades Tecnológicas (UTFPR, 2005).

Foi durante o primeiro Governo Lula (2003-2006), no entanto, que essa “vontade de universidade” se efetivou, com a transformação do CEFET-PR em Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), através da publicação da Lei 11.184, de 07 de outubro de 2005. A perspectiva tornada viável pelo Governo Lula logo se mostrou problemática, com um crescente número de CEFETs protocolando pedidos de transformação em Universidade Tecnológica (GRACILIANO SILVA *et. al*, 2014), ao mesmo tempo que a novíssima UTFPR se afastava rapidamente da atuação nos cursos técnicos, como relata Getúlio Marques Ferreira, à época Diretor de Desenvolvimento da Rede Federal (SETEC/MEC):

Ao longo dos anos seguintes, 2004 a 2007, vislumbramos na UTF-PR um afastamento dos conceitos defendidos para a educação tecnológica, especialmente pela redução da oferta de cursos técnicos, ainda hoje preponderantes para o desenvolvimento do país, e a sua prioridade absoluta para a Educação Superior (FERREIRA, 2014).

Se o plano do Governo Lula era fortalecer a Rede Federal, buscando a sua expansão e a atuação junto ao campo da formação de trabalhadores, agora era preciso refrear os ânimos que flertavam com uma perigosa descaracterização institucional. É nesse contexto de disputa que surge a proposta de constituição dos Institutos Federais, como uma solução mediada para pacificar as tensões institucionais que opunham as tradicionais “identidades de escola técnica” às “vontades de universidade” (MORAES, 2016). Na visão de Jesué Graciliano da Silva: “Antes de uma concepção filosófica, os Institutos Federais surgem da percepção concreta de que a transformação dos CEFETs em universidades tecnológicas, desejos de vários CEFETs brasileiros, [...], não seria a resposta adequada para a reorganização da rede” (GRACILIANO DA SILVA *et. al.*, 2014).

A existência da influência da identidade universitária na constituição dos Institutos Federais fica bastante evidente no relato de Moisés Domingos Sobrinho, Diretor de Projetos Especiais da SETEC/MEC à época da transformação da Rede Federal:

O processo de redefinição identitária em curso no âmbito dessa e que se espelha, desde o início, no modelo da instituição universitária deve ser compreendido, pelo menos, a partir de três elementos: a) dado o forte valor simbólico dessa instituição; b) dadas as relações que a rede mantém com a mesma; c) e o fato de os mestres e doutores, núcleo duro desse processo, terem sido formados (e modelados) por essa instituição (DOMINGOS SOBRINHO, 2007, p. 06).

Apostando em uma solução sintética, a SETEC/MEC concebeu os Institutos Federais como uma “nova institucionalidade” que procuraria conciliar os mundos da educação profissional e da universidade. Como relatam os seus dirigentes:

Os Institutos nascem, assim, pelo menos no seu formato jurídico-institucional, procurando distinguir-se da universidade clássica (embora nela se inspirem), assumindo uma forma híbrida entre Universidade e Cefet e representando, por isso mesmo, uma desafiadora novidade para a educação brasileira (PACHECO, PEREIRA e SOBRINHO, 2010, p. 10).

Associada à implementação das políticas do lulismo, a institucionalidade dos Institutos Federais poderia ser classificada como *path dependence*, no termo que a ciência política emprega ao institucionalismo histórico; entretanto, seus interesses são condicionados pelos atores que constroem a instituição. Passados mais de 10 anos da criação dos Institutos Federais, não é possível afirmar que as antigas tensões identitárias foram resolvidas no âmbito da Rede Federal. A formação de um corpo docente nos parâmetros das universidades - nos quais 80% possuem título de Mestre ou Doutor, atuando, quase que exclusivamente, no regime de Dedicção Exclusiva (94,68%) e submetidos às mesmas métricas dos professores do Magistério Superior¹⁸ - podem afastar gradualmente essas instituições de sua natureza profissional? Embora sendo uma referência para os sistemas estaduais de educação, que são responsáveis por 85% do ensino médio, os Institutos Federais terminam por reproduzir o modelo das universidades no que se refere ao recrutamento dos novos docentes, o formato e as estruturas da carreira, e a organização de funcionamento (AMORIM, 2013). Assim, continua válida a pergunta: serão as Universidades Tecnológicas o horizonte dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia? (CIAVATTA, 2010).

¹⁸ Informações obtidas a partir da Plataforma Nilo Peçanha 2019 (Ano Base 2018).

Outro problema encontrado no processo de expansão da Rede Federal são suas frágeis estratégias de monitoramento e avaliação. Desde o início do processo de expansão, a Rede Federal está submetida a um conjunto de normatizações que visam monitorar o seu desenvolvimento através do acompanhamento de metas e indicadores institucionais. Compõem esse conjunto os indicadores estabelecidos pelo Acórdão TCU 2.267/05, as reservas de vagas e matrículas determinadas pelo Decreto 5.840/06 e pela Lei 11.892/08, as metas estabelecidas nos Termos de Acordos de Metas (TAM), celebrados entre a SETEC e os Institutos Federais, além dos valores estabelecidos para as taxas de conclusão e relação aluno/professor no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014). O monitoramento da Rede Federal por esse conjunto normativo, no entanto, falhou em não prever quais seriam os mecanismos necessários para controlar o cumprimento destas disposições.

Uma análise pouco atenta pode sugerir que o conjunto destas e outras medidas sejam obtidas por intermédio da soma dos resultados dos censos educacionais brasileiros, produzidos pelo INEP. Reconhecendo, de imediato, a qualidade destes instrumentos, é preciso admitir que as complexas e diversificadas ofertas e a dinâmica escolar da Rede Federal não podem ser representadas a contento pela compatibilização entre o Censo Escolar e o Censo da Educação Superior. Isso pode ser explicado, resumidamente, pela explicitação de três motivos fundamentais (MORAES e ALBUQUERQUE, 2019):

(i) Os dois Censos não utilizam a mesma metodologia de contagem, não sendo correto somar os seus resultados;

(ii) O Censo Escolar não contabiliza, no ano de referência, os alunos que ingressam nos cursos técnicos no segundo semestre;

(iii) As contagens não contemplam a oferta dos Cursos de Qualificação Profissional e de Pós-Graduação;

Se não temos a contagem total de alunos dos Institutos Federais, como determinar, por exemplo, se estes destinam 50% de suas matrículas para os cursos técnicos, 20% para os cursos de formação de professores e 10% para os cursos do PROEJA, previsto pelo marco legal dos Institutos Federais? Pelo mesmo motivo, torna-se impossível verificar se a relação

do número de alunos por professor, determinada pelo Plano Nacional de Educação, está sendo alcançada. Da mesma forma, sem o total de matrículas anuais, as instituições públicas não podem comunicar à sociedade qual tem sido o gasto corrente por aluno, dando consequência à diretriz de promover a transparência no uso do recurso público. Nem mesmo o acompanhamento das taxas de evasão escolar, variável historicamente crítica na Rede Federal, tornou-se possível (MADURO SILVA, 2018). Assim, a Rede Federal atravessou o seu período de expansão às cegas, acompanhando seus indicadores como uma “guia perdido na trilha” (MORAES, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Governos anteriores imprimiram sua marca na educação profissional na criação de programas e estruturas. Nilo Peçanha criou as escolas de aprendizes artífices; Getúlio Vargas deu os contornos da sua transformação em escolas técnicas, a partir das leis do ensino industrial e comercial e ainda a criação do SENAI e do SENAC; João Goulart criou o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra Industrial; José Sarney, criou o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico; o curto governo Itamar Franco, lançou o Sistema Nacional de Educação Tecnológica e Fernando Henrique Cardoso, o Programa de Expansão da Educação Profissional. A seu modo, o lulismo imprimiu a marca indelével dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Antes espalhadas em diversas institucionalidades, escolas ligadas às universidades, escolas técnicas somente, outras que haviam alcançado o status de Centros Federais de Educação Tecnológica, outras ainda antigas escolas agrícolas, criadas no âmbito do Ministério da Agricultura pelos militares na onda dos pacotes verdes da expansão do agronegócio brasileiro; todas foram elevadas à condição de uma institucionalidade equivalente às universidades, com carreira docente similar e com a escolha de reitores nos mesmos moldes. Não há dúvida de que foi uma importante conquista para a sociedade brasileira. Os Institutos Federais povoaram o horizonte

da educação brasileira, demonstrando que é possível ter uma escola com um outro padrão de edificação e com professores altamente qualificados.

A educação profissional esteve no centro de debates nas últimas campanhas presidenciais, no entanto, seus efeitos e benefícios ainda parecem pouco percebidos pela população. A ideia de imprimir um novo modelo de educação, em oposição ao tradicional ensino médio brasileiro, atinge menos de 10% das matrículas desta etapa educacional dos jovens brasileiros (OECD, 2017). No ideário do lulismo, os Institutos Federais significariam a emancipação daqueles que sempre foram interditados ao acesso dos serviços de qualidade do Estado brasileiro, no caso, a uma educação de qualidade e seria a redenção daqueles que vivem do trabalho. Tais esforços não conseguiram mudar esta realidade, seja pelas questões estruturais da implementação desta política pública, seja porque a concepção alimentada desde a nossa herança escravocrata, relega ao segundo plano os que vivem da atividade manual. Alimenta-se, com isso, a ideia de que para se ter um lugar de destaque na sociedade tem que se ter um título de bacharel. Indiscutivelmente o lulismo não conseguiu mudar esta opinião.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALKMIM, Giuliano Viana. *Empregabilidade dos egressos dos cursos superiores de tecnologia em diferentes regiões do estado de Minas Gerais: o caso do curso de análise e desenvolvimento de sistemas*. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2015.
- AMORIM, Mônica Maria Teixeira. *A organização dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no conjunto da educação profissional brasileira*. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013.
- ANDRADE, Andrea, de Faria Barros. *Os institutos federais de educação, ciência e tecnologia: uma análise de sua institucionalidade*. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de Brasília. Brasília, 2014.

- AUGUSTO SILVA, W. *Fatores de permanência e evasão no Programa de Educação Profissional de Minas Gerais (PEP/MG):2007 A 2010*. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013.
- BREZINSKI, Maria Alice Sens; MORAES, Gustavo Henrique; MORAES, Vanessa de Oliveira; RABELLO, Amilton Luiz. A Evolução Orçamentária da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. In: *Boletim iDELA* n.1. Florianópolis: IFSC, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/nTBQqY>>. Acesso em: 24 ago. 2017.
- BRASIL. MEC/SETEC. *Instituto Federal de Ciência e Tecnologia. Um novo Modelo em Educação Profissional e tecnológica. Concepção e Diretrizes*. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: <encurtador.com.br/crN24>. Acesso em: 11/02/2019.
- BRASIL. MEC/SETEC. *Proposta de Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica*. Proposta em Discussão. Brasília: abril/2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/p_publicas.pdf>. Acesso em: 12/02/2019.
- BRASIL. MEC/SEMTEC. *Educação Profissional “Concepções. Experiências. Problemas e Propostas”*. Anais. Brasília: MEC, set. 2003. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002266.pdf>>. Acesso em: 12/02/2019.
- BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 out. 2011.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 jun. 2014 – Edição Extra.

- BRASIL. Lei nº 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 dez. 2008.
- BRASIL. Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008. Altera dispositivos da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jul. 2008.
- BRASIL. Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. *Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências*. Disponível em: <encurtador.com.br/BGHJX>. Acesso em: 12/02/2019.
- BRASIL. Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 jul. 2004.
- BRASIL. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art.36 e os artigos 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 abr. 1997.
- BRASIL. Avaliação dos indicadores de gestão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC. Brasília: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU. *Relatório nº 201702018*. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11549.pdf>>. Acesso em 11/02/2019.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão N° 506/2013 – TCU – Plenário*. Brasília, 13 de mar. 2013. Disponível em: <encurtador.com.br/giBL6>. Acesso em 11/02/2019.

- CAMPELLO, Ana Margarida. “Cefetização” das Escolas Técnicas Federais – projetos em disputa, nos anos 1970 e nos anos 1990. *Educação Tecnologia*, v. 12, p. 26-35, 2007.
- CASTIONI, Remi A educação profissional e tecnológica no Brasil: modelo dual desconectado? In: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). *Caderno do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho*, v. 1. São Paulo: DIEESE, 2015.
- CASTIONI, Remi. Planos, Projeto e Programas da Educação Profissional: Agora é a vez do PRONATEC. *Revista Sociais e Humanas*, Santa Maria, v. 26, n. 1, p. 25–24, jan./abr. 2013.
- CASTIONI, Remi. *Institutos Federais: os desafios a institucionalização*. Brasília: EDU-UNB, 2012.
- CASTRO, Cláudio Moura. *Educação brasileira: concertos e remendos*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.
- CASTRO, Cláudio Moura. O ensino médio: órfão de idéias, herdeiro de equívocos. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 58, p. 113-124, jan./ mar. 2008.
- CASTRO, C. M. Educação e rendimento pessoal: a equação óbvia. In: FRAGA, F. C. B.; ROSA, J. H. A.; ARÃO, L. (Coord.) Dez olhares sobre: juventude e cultura. *Fundação Guimarães Rosa*, Belo Horizonte, 2011.
- CASTRO, C. M. Desenvolvimento econômico, educação e educabilidade. 2ª edição, Rio de Janeiro: *Tempo Brasileiro*, 1976.
- CIAVATTA, Maria. Universidades Tecnológicas: Horizonte dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia (IFETS)? In: MOLL, Jaqueline e colaboradores. (Org.). *Educação Profissional e tecnológica no Brasil Contemporâneo Desafios, Tensões e Possibilidades*. Porto Alegre: Artmed, 2010, v. 1, p. 159-174.
- CUNHA, Célio. *O MEC pós-Constituição*. Brasília: Liber Livro, 2016.

- DIAS, Adriano; MELO, Lúcia; TÁVORA, Luciana; KELNER Sérgio. *Impulsionando a inovação: a consolidação da rede que conhece o nosso chão, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2016. Disponível em: < encurtador.com.br/dGNU4>. Acesso em 12/02/2019.
- DOMINGOS SOBRINHO, M. *Universidade Tecnológica ou Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia?* Brasília, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/PkxmXs>>. Acesso em 10/05/2013.
- DORE, R.; LÜSCHER, A. Z. C. Education and Training of 15-20 years-old in Brazil. *Revista Formação e Insegnaento*. Ano VI, n. 1/2, Veneza, 2008.
- DORE, R. et al. Política de formação profissional em Minas Gerais. *Boletim técnico do SENAC*, Rio de Janeiro, v. 25, p. 67-72, 1999. Disponível em: <<http://www.senac.br/informativo/bts/253/boltec253f.htm>>. Acesso em: 30 de novembro de 2014.
- FASOLO, Camila Porto. *A contribuição dos demandantes do Pronatec/Bolsa-Formação para o desenvolvimento da educação profissional brasileira entre 2011 e 2015*. Dissertação (Mestrado). UnB, Brasília-DF, 2018.
- FERES, Marcelo Machado. A contribuição do Pronatec para a expansão da educação profissional brasileira. In: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE. *Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras*. Brasília: CGEE, 2015.
- FERREIRA, Getúlio Marques. Depoimento. IN: GRACILIANO da SILVA, Jesué; SIELSKI SANTOS, Consuelo A.; da SILVA, Marcelo Carlos. *Transformação do CEFET-SC em IFSC: concepções, conquistas e desafios*. Florianópolis, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/pZ9nHy>>. Acesso em 17/05/2016.
- FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise Nogueira. A gênese do Decreto n. 5.154/2004: um debate no contexto controverso da democracia restrita. *Trabalho Necessário*, Niterói, v.3.

- n.3, 2005(a). Disponível em: <encurtador.com.br/kpET6>. Acesso em: 12/02/2019.
- FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1087-1113, Oct. 2005 (b). Disponível em: <encurtador.com.br/dryNP>. Acesso em: 12/02/2019.
- GOUVEIA, Fernanda Paixão de Souza. A expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no território brasileiro: entre o local e o nacional. *Espaço e Economia [Online]*, 9 | 2016. URL: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/2434>. Acesso em 12/02/2019.
- GRABOWSKI, Gabriel. *Financiamento da educação profissional no Brasil: contradições e desafios*. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.
- GRACILIANO da SILVA, Jesué; SIELSKI SANTOS, Consuelo A.; da SILVA, Marcelo Carlos. *Transformação do CEFET-SC em IFSC: concepções, conquistas e desafios*. Florianópolis, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/O2nTPO>>. Acesso em 17/05/2016.
- LIMA FILHO, Domingos Leite. A universidade tecnológica e sua relação com o ensino médio e a educação superior: discutindo a identidade e o futuro dos CEFETs. IN: LIMA FILHO, Domingos Leite e TAVARES, Adilson Gil (orgs.). *Universidade Tecnológica: concepções, limites e possibilidades*. Curitiba: SINDOCEFET-PR, 2006.
- MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, A. E. M. As Estatísticas da Educação Profissional e Tecnológica: silêncios entre os números da formação de trabalhadores. *SÉRIE DOCUMENTAL (INEP)*, v. 45, p. 1-54, 2019.

- MADURO SILVA, Denise Bianca. *Estudo Comparado sobre Evasão Escolar na Educação Profissional - Brasil e Argentina*. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.
- MANZANO, Marcelo Prado Ferrari. *Doze Anos de Desenvolvimento Contingente no Brasil*. Campinas-SP: Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia, Unicamp, 2017.
- MONTAGNER, Paula, MULLER, Luiz Herberto (orgs.). Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, v. 24. Brasília: SAGI/MDS e MEC, 2015.
- MORAES, Gustavo Henrique et. al. *Plataforma Nilo Peçanha: guia de referência metodológica*. Brasília: ed. Evobiz, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/Bd63DC>>. Acesso em 12 fev. 2019.
- MORAES, Gustavo Henrique. *Identidade de Escola Técnica Vs. Vontade de Universidade: a formação da identidade dos Institutos Federais*. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Brasília, 2016.
- MOURA, Dante Henrique; LIMA FILHO, Domingos Leite; SILVA, Mônica Ribeiro. Politecnia e formação integrada: confrontos conceituais, projetos políticos e contradições históricas da educação brasileira. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 63, p. 1057-1080, dez. 2015. Disponível em <encurtador.com.br/jpSY4>. Acesso em 12/02/2019.
- OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*. Paris, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>>. Acesso em: 16 fev. 2019.
- OLIVEIRA, Adriana Rivoire Menelli de; ESCOTT, Clarice Monteiro. Políticas públicas e o ensino profissional no Brasil. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 23, n. 88, p. 717-38, jul./set.

2015. Disponível em < encurtador.com.br/fmBRV>. Acesso em 12/02/2019.
- OTRANTO, Célia Regina. A Política de Educação Profissional do Governo Lula. In: da 34ª Reunião Anual da ANPED, 34. Natal: RN, 2011. *Anais eletrônicos*. Disponível em <<http://www.anped11.uerj.br/GT11-315%20int.pdf>>. Acesso em 12/02/2019.
- PACHECO, Eliezer. Institutos Federais: um futuro em aberto. In: SOUZA, Eda Castro Lucas; CASTIONI, Remi. (Prefácio). *Institutos Federais: os desafios a institucionalização*. Brasília: EDU-UNB, 2012.
- PACHECO, Eliezer Moreira; PEREIRA, Luiz Augusto Caldas; SOBRINHO, Moisés Domingos. Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: limites e possibilidades. *Revista Linhas Críticas*, vol. 16, n. 30. Brasília: UnB, 2010.
- PAIXÃO, Edmilson Leite. *Transição de egressos evadidos e diplomados da educação profissional técnica para o mundo do trabalho: situação e perfis ocupacionais de 2006 a 2010*. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.
- RAMOS, Marise Nogueira. *Pedagogia das Competências: autonomia ou adaptação?* São Paulo: Cortez, 2001.
- REIS JUNIOR, Reinaldo. de Lima. *Os limites da experiência de Estado desenvolvimentista no Brasil (2003-2015): o caso dos Institutos Federais*. 2017. 266 p. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- SAVIANI, Demerval. *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional*. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Educação média profissional no Brasil: situação e caminhos*. São Paulo: Fundação Santillana, 2016. Disponível em: <https://archive.org/details/schwartzman_completo>. Acesso em 12/02/2019.

- SILVA, Joana; ALMEIDA, Rita; STROKOVA, Victoria. *Sustentando melhorias no emprego e nos salários no Brasil: uma agenda de competências e empregos*. Washington: The World Bank, 2015. Disponível em: <encurtador.com.br/gjnuS>. Acesso em 12/02/2019.
- SILVA, Caetana Juracy Rezende (Org.) *Institutos Federais lei 11.892, de 29/12/2008: comentários e reflexões*. Brasília: IFRN editora, 2009. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/reissulz/lei-11892-08ifcomentadafinal>>. Acesso em 12/02/2019.
- SILVA FILHO, Geraldo Andrade da; MORAES, Gustavo Henrique. Comparando desempenhos de diferentes tipos de escola de ensino médio: uma aproximação de medida de valor adicionado. *Boletim na Medida*. Ano 6. n° 12. Brasília: INEP/MEC. ago. de 2017. p. 21-30. Disponível em: <encurtador.com.br/ipAEI>. Acesso em 12/02/2019.
- TAS, Marcelo. *Nunca antes na história deste país*. São Paulo: Panda Books, 2009.
- UTFPR. *Revista Inovação – revista da transição do CEFET-PR em Universidade*. Curitiba: UTFPR, 2005.
- VIEIRA, Lúcio Olímpio de Carvalho. *Políticas públicas para a educação profissional técnica de nível médio (1996 a 2011)*. Tese (Doutorado em Educação), UNISINOS, São Leopoldo, 2014.

Texto recebido em 16/02/2019 e aprovado em 17/07/2019