

A CARTA DE 1988 E A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA: INTERPRETAÇÃO DE UM DIREITO E BALANÇO AOS VINTE ANOS DE VIGÊNCIA

THE 1988 LETTER AND THE PROFESSIONAL AND
TECHNOLOGICAL EDUCATION: INTERPRETATION OF A LAW
AND BALANCE TO TWENTY YEARS OF LIFE

Lucília Machado*

* - Coordenadora do Mestrado
Profissional em Gestão Social,
Educação e Desenvolvimento Lo-
cal do Centro Universitário UNA,
Belo Horizonte. Para contato:
lsmachado@uai.com.br

Resumo

Argumenta-se, neste artigo, que a Carta Constitucional de 1988 afirma de forma inequívoca, ainda que não diretamente explícita, o direito à educação profissional e tecnológica. Propõe-se a fazer um breve balanço da materialização desse direito vinte anos após a promulgação desta Constituição Federal e apontar situações e condições, que ainda persistem como problemas e grandes desafios à concretização deste preceito.

Palavras-chave: Educação Profissional e Tecnológica, Direitos Sociais, Direitos Educacionais, Constituição Federal, Constituição Cidadã.

Abstract

It is argued in this article, which the Constitutional Charter of 1988 states unequivocally, even if not directly express the right to education and technological training. It is proposed to make a brief assessment of the realization of this right twenty years after the enactment of the Federal Constitution and to point out situations and conditions, which remain as major problems and challenges to implement this rule.

Key words: Vocational and Technological Education, Social Rights, Educational Rights, Constitution, Citizen Constitution.

Introdução

De um texto constitucional se espera que seja tão suficientemente claro e objetivo que não deixe a possibilidade de diversidade de interpretações ou que a minimize, uma vez que é praticamente impossível evitá-la. De um lado está o caráter sintético e próprio da forma de expressão da linguagem do direito, da jurisprudência, da legislação, e, de outro, a condição não habitual dos cidadãos à leitura e interpretação de textos desta natureza. Não se pretende, neste artigo, ocupar o lugar do hermenauta jurídico com suas glosas explicativas de palavras, de sentidos textuais e interlineares. Busca-se, simplesmente, ao revisitar a sétima e atual Constituição Brasileira, promulgada em 1988, chamar a atenção para os alcances que a luta por direitos no Brasil possibilitou no que se refere ao acesso à educação profissional e tecnológica. Parte-se do pressuposto de que as linguagens, mesmo a jurídica, são construções sociais que trazem as marcas da estrutura social, sobretudo quando se trata de sociedades fortemente impregnadas de assimetrias de poder econômico, político e cultural.

Este artigo desenvolve o argumento de que a Carta Constitucional de 1988 se caracteriza por conteúdos que definem de forma inequívoca, ainda que não diretamente explícita, o direito à educação profissional e tecnológica. Tem, ainda, o objetivo de encontrar evidências que mostrem o nível de avanços na materialização desse direito vinte anos após a promulgação desta Constituição Federal. Pretende-se, assim, efetuar um breve balanço que possibilite comemorar conquistas com relação a esse direito e, também, apontar criticamente situações e condições que ainda persistem como problemas e grandes desafios à concretização dos preceitos desta a quem o Deputado e Presidente da Assembleia Constituinte Ulysses Guimarães (1916-1992) atribuiu o epíteto de *Constituição Cidadã*.

A Carta Constitucional de 1988 e a definição do direito à educação profissional e tecnológica

Já no primeiro artigo da Constituição Federal de 1988, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e a cidadania são relacionados

como partes dos fundamentos do Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil, que tem, dentre seus objetivos, conforme o Art. 3º, construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalidade; reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Do ponto de vista geral, não há como questionar a indispensabilidade absoluta decorrente da essência da natureza da educação profissional e tecnológica para o cumprimento destes fundamentos e princípios democráticos e objetivos republicanos e nacionais, ainda mais ao se ler o inciso XIV do Art. 5º, que preconiza o acesso à informação a todos quando necessário ao exercício profissional. Sob o ângulo mais específico, tal aspiração ganha reforço no inciso XIII deste artigo, que diz: *é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer*. (grifos nossos). (BRASIL, 1989, p. 5).

O § 2º do inciso LXXVII do Art. 5º lembra que não estão excluídos de observância os direitos e as garantias decorrentes dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil participe. Cabe, então, lembrar o conjunto das Convenções e Recomendações da OIT, das quais o país é signatário, em especial a Convenção 88 de 1948. São preceitos fundamentais para a definição e concretização de políticas públicas, preferencialmente integradas sistemicamente, orientadas ao mercado de trabalho: os serviços de intermediação de mão-de-obra, o seguro-desemprego, a qualificação social e profissional, a orientação profissional, informações sobre o mercado de trabalho, a certificação profissional, sobretudo para jovens, frentes de trabalho, fomento e regulação do microcrédito.

Nestes termos, a Constituição Federal de 1988 prevê o seguro-desemprego no inciso II do Art. 7º e, no Art. 239, o seu financiamento como programa e abono. No ano de 1990, a Lei 7.998 estabeleceu regulamentações sobre o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho, para garantir o custeio não apenas deste Programa, mas também os de qualificação, bem como as competências do Conselho Deliberativo deste fundo, o Codefat, encarregado de geri-lo e deliberar assuntos derivados desta função.

(...) é necessário dizer que o surgimento do Codefat, instituído pela mesma lei que organizou o FAT, não foi um movimento isolado de uma área social específica, mas, ao contrário, nasceu no mesmo plano dos demais conselhos nacionais de políticas sociais, tal como previsto pela Constituição de 1988. (CARDOSO JR, J. C. et al, 2006, p.35).

Dessa forma, pode-se afirmar que a CF de 1988 estabeleceu as bases para a organização de um efetivo programa de amparo ao trabalhador

desempregado. Mais do que isso, o programa de seguro-desemprego daí resultante e a sua forma de financiamento vieram a representar o grande eixo organizador de um conjunto de benefícios e serviços no que se refere às políticas de emprego. Em termos gerais, a existência de uma fonte de financiamento como o FAT permitiu ampliar o escopo das políticas públicas de emprego, a fim de que essas fossem além da mera concessão de benefício monetário temporário contra o desemprego. (CARDOSO JR, J. C. et al, 2006, p.13).

É importante destacar que o direito à educação profissional e tecnológica está reconhecido por normas internacionais do trabalho, definidas pela Organização Internacional do Trabalho – OIT e por Constituições nacionais de vários países. É isto que se analisa no livro *El derecho a la formación profesional y las normas internacionales* editado por Barbagelata com as participações de Ghione e Henderson e publicado pelo Cinterfor/OIT em 2000. Neste sentido, é direito do trabalhador ser tratado, em igualdade de condições e respeito à sua dignidade, como pessoa e não como simples e anônimo instrumento de produção. Tal prerrogativa pressupõe o compromisso da sociedade e do Estado com a promoção do crescimento integral dos indivíduos e a conformação de personalidades verdadeiramente livres e potencialmente autônomas.

A Constituição Cidadã, como assim passou a ser chamada, soube incorporar a linguagem dos direitos trazida dos movimentos de defesa dos direitos humanos, sejam eles relacionados à vida, à integridade física, à participação política, ao trabalho, à educação, fazendo exprimir os direitos da Declaração da Organização das Nações Unidas em direitos legais no Brasil. Diz o seu Art. 6º: *São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.* (BRASIL, 1989, p.10).

Segundo Oliveira, esta Carta se destaca, especialmente, pela declaração dos Direitos Sociais, por este artigo 6º e, especialmente, pela primazia concedida à educação (do artigo 205 ao 214):

A declaração do Direito à Educação é particularmente detalhada na Constituição Federal (CF) da República Federativa do Brasil, de 1988, representando um salto de qualidade relativamente à legislação anterior, com maior precisão da redação e detalhamento, introduzindo-se, até mesmo, os instrumentos jurídicos para a sua garantia. (1999, p.61).

O autor se refere aos instrumentos do mandado de segurança coletivo, do mandado de injunção e da ação civil pública e, na sua interpretação, o inciso II do Art. 208 desta CF, ao apontar a perspectiva da extensão progressiva da

gratuidade e da obrigatoriedade do ensino médio, teria também sinalizado a resolução da equação entre ensino propedêutico e profissional, tornando este último parte do Direito à Educação. Oliveira segue a linha de raciocínio de Cury (1991) em texto sobre a expansão e qualidade do ensino médio no Brasil e Velloso (1991), lembrando que, do ponto de vista prático, tal equacionamento depende, entretanto, da regularização do fluxo no ensino fundamental e da conseqüente pressão popular para a expansão do ensino médio (1999, p. 62-3).

Embora não explicitamente anunciada como um direito pelo texto constitucional, a educação profissional e tecnológica assim se revela e se afirma por se mostrar intimamente vinculada aos princípios constitucionais, que preconizam o desenvolvimento das potencialidades de cada um pela educação como condição para a efetividade do direito ao trabalho socialmente útil e digno, como instrumento fundamental ao trabalhador, à sua proteção e à sua realização como ser humano. É o que se depreende da leitura do Art. 205 do texto constitucional, que diz: *A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.* (grifo nosso). (BRASIL, 1989, p. 99).

Raposo (2002) também faz a mesma leitura ao dizer que:

O sentido do direito à **educação** na ordem constitucional de 1988 está intimamente ligado ao reconhecimento da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil, bem como com os seus objetivos, especificamente: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalidade, redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem comum.

Numa palavra, o tratamento constitucional do direito à **educação** está intimamente ligado à busca do ideal de igualdade que caracteriza os direitos de 2ª dimensão. Os direitos sociais abarcam um sentido de igualdade material que se realiza por meio da atuação estatal dirigida à garantia de padrões mínimos de acesso a bens econômicos, sociais e culturais a quem não conseguiu a eles ter acesso por meios próprios. Em última análise, representam o **oferecimento de condições básicas para que o indivíduo possa efetivamente se utilizar das liberdades que o sistema lhe outorga.** (grifos nossos).

Este direito exige, entretanto, a oferta de uma formação para o trabalho associada com uma adequada orientação profissional e a reunião de determinadas condições. Seja do ponto de vista teórico, prático, estético ou ético, esta

formação implica o compromisso com o desenvolvimento integral, criativo e crítico do trabalhador. Requer o enfrentamento da tensão contraditória que se estabelece entre padrões antigos e novos de gestão e organização do trabalho; entre práticas dominantes e outras que se insurgem como tentativas de superação de concepções impostas unilateralmente. A má qualidade desta formação e a frustração das expectativas individuais e sociais com relação a ela equivalem à denegação deste direito fundamental. A Recomendação 150 da OIT, de 1975, assinala que o alvo desta formação pressupõe

... descobrir e desenvolver as aptidões humanas para uma vida ativa, produtiva e satisfatória e, em união com as diferentes formas de educação, melhorar as aptidões individuais para compreender individual e coletivamente as condições de trabalho e o meio social e influir sobre eles. (BARBAGELATA et al., 2000, p. 123-143).

Isto significa, conforme Raposo (2002), que:

No contexto da sociedade da informação e da globalização, o traço de direito fundamental do direito à educação se acentua. Sob a perspectiva individual, potencializa-se a exigibilidade direta pelo cidadão e no plano objetivo solidifica-se o dever do Estado em promover sua efetividade. **Se no plano subjetivo se resguarda o desenvolvimento da personalidade humana e mesmo a qualificação profissional, no plano objetivo o direito à educação se afirma indispensável ao próprio desenvolvimento do País.** (grifo nosso).

As oportunidades de educação profissional devem permanecer abertas ao longo da vida ativa das pessoas para lhes dar condições de atualizar permanentemente seus conhecimentos, aperfeiçoar continuamente suas habilidades, promover seu crescimento pessoal e profissional e fortalecer suas prerrogativas de valorização de sua força de trabalho. Tratando-se de um direito que não é outra coisa que não uma manifestação dos direitos fundamentais da pessoa humana, o poder público tem o dever de promover medidas adequadas que garantam a oferta, sem quaisquer discriminações, do acesso à formação profissional ao longo de todas as etapas da vida ativa dos cidadãos. Deve, ainda, prover meios jurídicos que assegurem aos que se encontrem numa relação empregatícia determinada o tempo necessário para aproveitar dentro da jornada de trabalho, também sem quaisquer discriminações, as oportunidades de formação disponíveis. Sendo um direito dos trabalhadores, é fundamental garantir-lhes ampla participação por meio de suas organizações, na formulação e aplicação das políticas, planos, programas e projetos de educação profissional.

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 também preconizou o estabelecimento de Plano Nacional de Educação no seu Art. 214, com característica plurianual e finalidades de articulação e integração das ações do Poder Público, de modo a conduzir à promoção do desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, levando à erradicação do analfabetismo; à universalização do atendimento escolar; à melhoria da qualidade do ensino; à formação para o trabalho e à promoção humanística, científica e tecnológica do País. (BRASIL, 1989, p.101-2).

Anos 80: a dura travessia da ditadura à redemocratização

A década de 80 é caracterizada por Frigotto (2006, p. 34) como uma *dura travessia da ditadura à redemocratização, na qual a questão democrática assume centralidade nos debates e nas lutas em todos os âmbitos da sociedade*. Os debates educacionais ganharam corpo nas cinco Conferências Brasileiras de Educação realizadas nessa década (FRIGOTTO, 2006, p. 39). Sobre a educação profissional, as discussões consideravam o legado da ditadura civil-militar e se centravam na avaliação e na busca de modelos alternativos de superação das concepções que orientaram a reforma do ensino de 2º grau decretada, sem consulta à sociedade, pela Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971.

Pautada no imediatismo, no pragmatismo, no tecnicismo, no economismo, na formação de perfis profissionais estreitos, nas improvisações de baixo custo, na falta de investimentos na formação de professores especializados, a determinação da profissionalização obrigatória e universal serviu, na prática, para aumentar o preconceito contra a formação profissional e a crença de ser esta uma opção para as classes desfavorecidas. Ajudou, ainda, a minar as bases científicas e culturais da educação média.

Os debates se polarizavam também porque, de forma muito clara, Ministério da Educação e Ministério do Trabalho se punham em campos diferentes para tratar do tema da educação profissional. Do lado deste último, se constituiu uma estrutura paralela de formação profissional, apoiada nos sistemas paraestatais de aprendizagem criados nos anos 40 e que ganhou força com a criação, em 1976, do Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra pelo Decreto nº 77.326. Nele se incluíam o Senai, o Senac, o Senar, o Pipmo, as empresas e outros organismos de preparação profissional e as normas seguidas eram estabelecidas por um Conselho Federal de Mão-de-Obra (CFMO), que junto com a Secretaria de Mão-de-Obra do Ministério do Trabalho formava o

órgão central deste sistema. Esta estrutura contava, ainda, com os incentivos da Lei nº 6.297/71, que possibilitava às empresas descontos tributários em caso de gastos com atividades de formação profissional.

Os anos da década de 80, que precederam à Assembléia Constituinte, formaram o palco dos debates sobre alternativas de formação profissional, seus nexos com a educação geral, a perspectiva de uma formação mais abrangente, criadora e crítica. Segundo Frigotto e Ciavatta (2006, p. 85), este período se distingue pelo debate sobre perda de energia da obrigatoriedade da profissionalização; a relação trabalho e educação por contraposição à educação e mercado de trabalho; a educação na Constituinte; e a nova lei da educação. Destes participaram educadores, sujeitos dos movimentos sociais e sindicais, representantes governamentais, órgãos normativos e empresariado, sob as pressões a favor de uma sociedade mais participativa e modelos de desenvolvimento mais consequentes em termos distributivos, para além da preparação de recursos humanos para a modernização do país tão ao gosto dos governos militares.

Os debates precedentes à Constituição de 88 sobre a educação profissional estavam, na verdade, dentro de um contexto mais abrangente sobre questões polêmicas da educação brasileira, de onde emergiam novas e antigas propostas. Em 1983, por exemplo, Darcy Ribeiro, Secretário de Ciência e Cultura do Estado do Rio de Janeiro, que – na década seguinte – terá seu projeto de LDB aprovado (Lei nº 9.394/96), em exposição no Seminário “Educação: 12 anos depois”, para balanço da Lei 5.692/71, resgatou um modelo extemporâneo no que concerne à abordagem da educação profissional, tomando-o como proposta revolucionária:

Um projeto de Anísio Teixeira, que me é muito grato e que vamos tentar fazer, é o da escola-parque. Algumas escolas do Rio estão em condições de ser tratadas assim. Este ano já vamos colocar em funcionamento uma delas. É uma escola que receba, por cinco horas a mais, a criança que já foi à sua escola comum, dê mais uma refeição, dê estudo dirigido, recreação e **habilitação manual**. (Anais do Seminário Educação – Doze anos depois, 1984, p. 212). (grifos nossos).

Na esfera acadêmica, a criação, em 1981, do Grupo de Educação e Trabalho (hoje, Grupo Trabalho e Educação) no âmbito da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) evidenciava, contudo, um movimento de idéias pedagógicas com importante e significativo avanço conceitual e doutrinário, com destaque para questões sobre as relações entre trabalho e educação, trabalho e escola, formação da classe trabalhadora, formação profissional e mercado de trabalho, crítica à teoria do Capital Humano, crítica à escola reprodutora, educação do trabalhador no contexto das relações de

produção, escola unitária, politécnica, trabalho e cidadania, trabalho e cultura, direito do trabalhador à escola e à educação (KUENZER, 1988). Perguntas e respostas ganharam consistência em estudos, pesquisas, teses e dissertações e ocuparam páginas de livros, periódicos e documentos técnicos.

O debate das idéias ressoava as disputas entre forças sociais movidas por interesses opostos, a emergência da classe trabalhadora na arena política e de novos sujeitos políticos como as comunidades eclesiais de base, o “novo sindicalismo”, o Movimento dos Sem-Terra, o movimento das Diretas Já. E, também, o fortalecimento dos aparelhos vinculados ao empresariado. Durante a constituinte e debates iniciais sobre a futura Lei de Diretrizes e Bases, a educação profissional e tecnológica constituía um pólo de questões aglutinadoras e efervescentes: as funções sociais e a gestão dos recursos destinados ao Sistema S, maior democratização do acesso, novos enfoques educativos que rompessem com o tecnicismo e economicismo, inclusive na esfera de rede federal de educação tecnológica, eleições diretas para dirigentes das escolas desta rede, etc. (FRIGOTTO, 2006).

Vinte anos de Constituição de 88: avanços no direito à educação profissional e tecnológica?

A Constituição de 88, por seu caráter generalista e orientado a princípios, não listou explicitamente o direito à educação profissional e tecnológica, deixando o tratamento detalhado dos temas educacionais para a nova lei da educação. Esta, aprovada em 1996, oito anos após sua primeira versão em razão das disputas sociais envolvidas, abordará abreviadamente o assunto, transferindo-o para uma regulamentação específica. Repercutindo um novo contexto internacional e nacional, a disposição normativa oficial (Decreto nº 2.208/97), que veio a seguir significou um refluxo considerável face ao ideário da ampliação dos direitos sociais.

Segundo Frigotto,

Se o início da década de 1980 foi marcado pelo tema da democracia, o da década de 1990 é demarcado pela idéia de globalização, livre mercado, competitividade, produtividade, reestruturação produtiva e reengenharia, e “revolução tecnológica”. Um decálogo de noções de ampla vulgata ideológica em busca do “consenso neoliberal”. (2006, p. 43).

O conceito de educação como serviço regulado pelo mercado ganhou hegemonia em detrimento do conceito de educação como um direito social, tal como estabelece a Constituição Federal de 88. As reformas educacionais preconizadas pelo Banco Mundial como forma de realização de ajustes estruturais macroeconômicos também tiveram a educação profissional e tecnológica como alvo e contaram com o estilo reduzido do projeto de LDB aprovado:

O projeto de LDB proposto pelo senador Darcy Ribeiro, após emendas diversas, foi aprovado. Seu caráter minimalista, como o caracterizou Saviani (1997), era adequado às reformas estruturais orientadas pelas leis do mercado. (FRIGOTTO, 2006, p. 46).

O Decreto nº 2.208/97, que buscou regulamentar os resumos dispositivos da LDB sobre a educação profissional e tecnológica (artigos 39 a 42), e a Portaria MEC/Semtec nº 646/97, disciplinando a reforma no âmbito da rede federal, indicam a opção pela concepção educacional dualista, segregação da educação profissional e tecnológica a um sistema paralelo, fragmentação curricular pelo pragmatismo da modulação, opondo-se à lógica da cidadania. Uma linha de financiamento captada externamente e orientada pelo Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep) foi instituída para implantar a reforma preconizada.

Na esfera do Ministério do Trabalho e contando com recursos do FAT, o Planfor (1995-2002) buscou capacitar pelo menos 20% da PEA ao ano (15 milhões de trabalhadores na época), sobretudo trabalhadores desocupados ou sob risco de desocupação, beneficiários do seguro-desemprego, candidatos ao primeiro emprego, pequenos e microprodutores, autônomos, cooperados, autogestionados; consolidar uma rede de escolas e agências de educação profissional formada por instituições educacionais públicas, privadas e paraestatais, ONGs, sindicatos e empresas; promover mudanças conceituais e metodológicas. Embora desejasse aumentar o poder de “empregabilidade” dos trabalhadores brasileiros, a realidade vigente se pautava por grande insegurança e precariedade nas relações de trabalho (re-estruturações das empresas, profunda crise do emprego, aumento da informalidade e das subcontratações, elevação da exigência de escolaridade e qualificação). O “direito” dos trabalhadores à educação profissional e tecnológica, com o Planfor, significou uma busca de inclusão excludente, pois as capacitações aligeiradas destinavam-se a atividades tradicionais, voltadas para a informalidade e pouco exigentes de escolaridade. O Planfor, entretanto, serviu para exercitar a gestão social de políticas públicas, ainda que com frágil participação e controle sociais. Aspecto de forte crítica se refere à sua não articulação e despreocupação com a elevação da educação básica,

um direito de cidadania, servindo para exemplificar a orientação neoliberal vigente à época (MACHADO, 1999).

A lógica da cidadania voltou, contudo, a se manifestar e em julho de 2004 é assinado o Decreto 5.154, que, diferentemente do Decreto 2.208/97, regulamenta artigos da LDB de 1996, sem contrariar seu espírito, já que o § 2º do seu Art. 36 reza que o *ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas*. O novo decreto representa um esforço necessário para a incorporação da educação profissional e tecnológica à educação básica, mas se sabe dos seus limites em razão dos avanços já obtidos do paradigma da dualidade no Sistema S, na Rede Federal e na rede de alguns estados. Tais limitações advêm, sobretudo, do fato material: a matriz deste modelo encontra raiz na própria divisão social do trabalho característica da sociedade brasileira.

Este instrumento legal vem, contudo, servindo para alimentar as perspectivas da renovação educacional e de ampliação dos direitos dos cidadãos a uma educação profissional e tecnológica de qualidade, pautada na articulação dos saberes científicos, tecnológicos e sócio-históricos; da ciência, natureza, cultura e trabalho; do pensar e fazer; do refletir e agir; dos valores que dão sentido à verdadeira democratização da escola e ao direito ao trabalho digno. Por este decreto, integram a estrutura da educação profissional: a formação inicial e continuada de trabalhadores; a educação profissional técnica de nível médio e a educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação. Com relação à formação inicial e continuada de trabalhadores foi introduzido o conceito de oferta segundo itinerários formativos, objetivando o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social e reafirmou-se a articulação preferencial destes cursos com a educação de jovens e adultos objetivando a elevação do nível de escolaridade do trabalhador. Na educação profissional técnica de nível médio, três modalidades foram permitidas: cursos integrados, concomitantes e subseqüentes. As perspectivas para os primeiros têm representado um grande desafio, pois requer investimentos em infra-estrutura, logística, técnicos, formação de quadros docentes e sistematização das experiências e dos resultados obtidos. O Decreto nº 5154/04 representou um avanço ao fazer jus às possibilidades já alentadas pela Constituição de 88 e LDB, abrindo a possibilidade de inovar e experimentar, restabelecer a ampliação das funções do ensino médio no Brasil, oportunizar uma formação de qualidade. Conceitualmente, é preciso que novas Diretrizes Curriculares Nacionais sejam formuladas de modo coerente com essa nova concepção. Mas, sobretudo, fazer face ao grande desafio de conseguir que a realidade concreta tenda para esta direção.

Outro destaque de grande importância: a instituição, pelo Ministério da Educação, do Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) e a conclamação aos sistemas de ensino à ampliação dos espaços públicos à Educação Profissional para os adultos, uma estratégia que pode realmente concorrer positivamente para a universalização da Educação Básica.

Inovação também pode ser vista na instituição do Plano Nacional de Qualificação (PNQ) pelo Codefat (Resolução 333/03). Com clara determinação de contribuir com a inclusão social; a redução das desigualdades sociais; o crescimento com geração de trabalho, emprego e renda e ambientalmente sustentável; a promoção e expansão da cidadania e o fortalecimento da democracia, o PNQ busca se diferenciar do Planfor por conceber a qualificação como direito social e como política pública e por se colocar em ligação com o processo de democratização do país vivido nos anos 1980 e por ocasião da proclamação da Constituição de 1988. Coloca-se na perspectiva do direito social, do controle social, da sustentação pública, do desenvolvimento sustentável, da consolidação da cidadania, da integração ao sistema público de emprego, trabalho e renda, da articulação com as políticas públicas de educação e de desenvolvimento, do fortalecimento da gestão paritária e tripartite, qualidade pedagógica, rigor ético, planejamento e avaliação. (VÉRAS DE OLIVEIRA, 2005).

Constituição cidadã e lógica da cidadania, porém, indagam por políticas que representem aumento real das oportunidades de educação profissional e tecnológica e encontram ressonância em notícias do MEC publicadas em seu portal no dia 05/11/2008, dia em que o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, assinou decreto que reforma o Sistema S. A matéria “Mais vagas na educação profissional” apresenta três linhas que vêm sendo traçadas para isto. A primeira, esta reforma do Sistema S. A segunda, a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica. A terceira, o programa Brasil Profissionalizado destinado especificamente para as redes estaduais de ensino.

A primeira linha de intervenção visando à ampliação do direito do trabalhador à educação profissional e tecnológica, que vem sendo implementada pelo atual Governo Federal, se refere à reforma do Sistema S, que aumentará progressivamente a oferta de vagas gratuitas nos cursos do Senai, Sesi, Senac e Sesc entre 2009 e 2014. Estão, também, incluídas as ações educativas de lazer, cultura e esporte desenvolvidas pelo Sesi e Sesc. No Senai e no Senac, a gratuidade alcançará 66,6% em 2014; no Sesi e no Sesc, 33,3%, também em 2014. Uma parte da oferta, contudo, manterá a lógica privada, pois *pelo acordo, o valor destinado à aplicação em vagas gratuitas deve alcançar, em 2014, R\$ 4,8 bilhões, sendo que a receita das entidades, que se origina de*

contribuições compulsórias, soma cerca de R\$ 7 bilhões, com base nos dados de 2008. (“Mais vagas na educação profissional”, portal do MEC). A matéria “Decreto altera o Sistema S”, também do portal do MEC e do mesmo dia, chama, contudo, a atenção para a importância deste fato histórico: *em 60 anos, é a primeira vez que ocorre uma grande reforma no estatuto das entidades.* Destaca, também, a abrangência, pois serão englobadas todas as unidades de formação profissional do Senai e do Senac e todos os teatros, ginásios, centros culturais e escolas do Sesi e do Sesc em todos os estados e no Distrito Federal (cerca de 2,8 mil municípios). A matéria “Decreto altera o Sistema S” (portal do MEC, 05/11/08) fornece as seguintes informações importantes:

Senai — O serviço vai destinar, anualmente, dois terços da receita líquida da contribuição compulsória à abertura de vagas gratuitas em cursos e programas de formação inicial e continuada e de formação de nível médio. Os recursos devem evoluir, a cada ano, a partir de 2009, até alcançar 66,6% em 2014. Nesse contexto, o protocolo de compromisso prevê um roteiro: 50% em 2009; 53% em 2010; 56% em 2011; 59% em 2012; 62% em 2013 e 66,6% em 2014. Os cursos de formação inicial terão carga horária mínima de 160 horas, mas os de formação continuada não estão sujeitos a limite mínimo de carga horária. As duas modalidades podem ser estruturadas em módulos, que compõem o itinerário formativo.

Sesi — O protocolo prevê que o serviço destine, anualmente, um terço da receita líquida da contribuição compulsória à educação, compreendendo educação básica e continuada e ações educacionais de saúde, esporte, cultura e lazer para estudantes. A metade desses recursos será destinada a estudantes de baixa renda. A alocação de recursos para a educação evoluirá entre 2009 e 2014. Assim, serão 28% em 2009; 29% em 2010; 30% em 2011; 31% em 2012; 32% em 2013 e 33,33% em 2014.

Senac — O serviço compromete-se a oferecer vagas gratuitas em cursos de formação inicial e continuada e de educação técnica de nível médio a partir de 2009, com evolução anual até 2014. Os cursos gratuitos destinam-se a pessoas de baixa renda — alunos matriculados ou egressos da educação básica e trabalhadores, empregados ou desempregados. Na evolução das vagas gratuitas, serão 20% em 2009; 25% em 2010; 35% em 2011; 45% em 2012; 55% em 2013 e 66,6% em 2014. Os cursos de formação inicial terão, no mínimo, 160 horas.

Sesc — O serviço assumiu o compromisso de aplicar um terço da receita líquida em educação básica e continuada e em ações educacionais desenvolvidas em seus programas, na escala de 10% em 2009; 15% em 2010; 20% em 2011; 25% em 2012; 30% em 2013 e 33,3% em 2014. A metade desses valores será destinada à gratuidade de estudantes de baixa renda.

A segunda linha de intervenção visando à ampliação do direito do trabalhador à educação profissional e tecnológica, que vem sendo implementada pelo atual Governo Federal, refere-se à expansão da rede federal. Sem dúvida, trata-se da maior

expansão da sua história. No próximo ano (2009), esta rede completará 100 anos, mas em 93 destes, de 1909 a 2002, ela chegou a ter somente 140 escolas técnicas. Até 2010 se construirão, contudo, 214 unidades. Com isto, esta rede passará a ter 354 escolas (um crescimento de 150%), 500 mil matrículas (havia em 2003 apenas 160 mil). Outra novidade, nesta esfera, refere-se à instituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifets), que poderão ampliar muito a oferta da educação profissional e tecnológica graças ao seu desenho: integração de unidades escolares situadas em determinado território; oferta de ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia e bacharelado em engenharias e licenciaturas; investimento em pesquisa e extensão e na formação de professores para as redes públicas de educação básica. Está prevista a criação de 38 Ifets, que funcionarão com 312 *campi*.

A terceira linha de intervenção visando à ampliação do direito do trabalhador à educação profissional e tecnológica, que vem sendo implementada pelo atual Governo Federal, se refere ao Programa Brasil Profissionalizado. Trata-se de parceria deste governo com os estados que visa financiar a educação profissional e tecnológica nas redes públicas estaduais. Com a aplicação do Decreto nº 2.208/97, esta oferta diminuiu drasticamente. Muitas sequer avançaram na ampliação do ensino médio, pois o Fundef era exclusivo do ensino fundamental. Com isto, houve um deslocamento de ambos para a rede privada. Com o Brasil Profissionalizado, espera-se abrir 350 mil vagas em educação profissional e tecnológica em 3.580 escolas públicas das redes estaduais, atender 1.757 municípios, capacitar 132.794 professores nas áreas de física, química, matemática e biologia e construir 7.861 laboratórios de apoio entre 2008 e 2011. Para tanto, o governo federal disponibilizou R\$ 900 milhões, destinados a construção, ampliação ou reforma de escolas públicas de ensino médio e profissional, aquisição de mobiliário, equipamentos e laboratórios e formação de professores.

Conclusões

(...) o texto constitucional, mais do que cuidar do país tal como ele é, indica o que ele deve ser. Nesse sentido, o texto sempre estará em dissonância com a experiência imediata, por constituir um programa permanente de democratização do país, com implicações fortemente igualitárias. É fundamental que o país ‘aprenda’ a Constituição. Além dos direitos, ali estão estabelecidos os mecanismos para concretizá-los. (LESSA, 2008, p. 80).

Os avanços da lógica da cidadania observados desde 2003 significam que o país está aprendendo a Constituição, muito embora o direito à educação profissional e tecnológica esteja ainda longe de ser assegurado a todos os brasileiros que

dela necessitam. Discriminações ao acesso a este bem por razões etárias, étnicas, de gênero e necessidades especiais ainda existem. Oportunidades de certificação de conhecimentos profissionais obtidos informalmente nas experiências de vida e trabalho ainda são raras. A formação obtida ainda carece da qualidade necessária à conquista do direito ao trabalho digno. A lógica capitalista que dirige o mercado de trabalho ainda define as condições da reprodução da vida, o espectro e o caráter das necessidades individuais, bem como os meios que possam assegurá-las.

A heterogeneidade é marca distintiva do padrão de estruturação do mercado de trabalho brasileiro, e a despeito dos avanços trazidos pela Constituição de 1988, ela se aprofundou ao longo das décadas de 1980 a 2000. Como amplamente reconhecido, a Constituição de 1988 é um marco na história das políticas sociais brasileiras. Em seu capítulo dedicado aos direitos sociais, ela promoveu uma mudança formal sem precedentes na trajetória de construção da ação do Estado no campo social. Trata-se de uma alteração qualitativa muito importante em termos da concepção de proteção que vigorava no país até então, pois inseriu os princípios da seguridade social e da universalização em áreas vitais da reprodução social. No âmbito próprio das políticas de mercado de trabalho, destaca-se a instituição do FAT, a partir do qual se pôde viabilizar financeiramente a construção de um sistema público de emprego, composto de políticas de transferência temporária de renda (seguro-desemprego e abono salarial), prestação de serviços (intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional) e concessão de crédito produtivo. Mas apesar dos avanços institucionais nesse campo da proteção social, constata-se uma baixa eficácia geral dessas políticas em termos macroeconômicos, por motivos que lhes são parcialmente exógenos. (CARDOSO JR, 2006).

É importante, porém, dizer que o FAT não assegura o financiamento de toda a educação profissional e tecnológica, pois se limita aos cursos de formação inicial e continuada desenvolvidos sob a égide do PNQ. Ainda faltam mecanismos estáveis e políticas públicas específicas de financiamento com maior institucionalização, que possam tornar a educação profissional e tecnológica menos dependente de programas e projetos pontuais (Proep, Profae, Planfor, PNQ, Proeja, Brasil Profissionalizado, etc.), pois estes, embora importantes conjuntamente, não respondem por definições com relação a regularidade, qualidade e volume de recursos que a extensão deste direito social necessita e requer.

É fundamental considerar que a educação profissional guarda um caráter transcendente com relação ao jogo do mercado de trabalho e que seu papel não se restringe à expectativa tradicional que se criou em relação à mesma, qual seja o de promover o equilíbrio entre oferta e demanda de força de trabalho com tais e quais qualificações. É preciso entendê-la como fator de desenvolvimento pessoal e nacional. Isso significa que é preciso coordenar as políticas de educação profissional com as de desen-

volvimento tecnológico, econômico e social, pois suas efetividades dependem das potencialidades e das condições apresentadas pelas estratégias e alcances obtidos nestas áreas. Por outro lado, tais potencialidades e condições de desenvolvimento tecnológico, econômico e social demandam que sejam mobilizados investimentos permanentes e estrategicamente bem dirigidos na formação adequada da força de trabalho.

As correspondências e coerências entre as políticas de desenvolvimento tecnológico, econômico e social, de trabalho e emprego e de educação profissional são imprescindíveis à realização de um projeto de crescimento e de soberania política nacional. O desenvolvimento individual de cada um, do ponto de vista pessoal e profissional, depende, em macroescala, do crescimento sustentável do próprio país.

Ao longo da história brasileira, buscou-se despolitizar a questão da educação profissional. O enfoque principal que tem sido adotado é fundamentalmente instrumental e mercantil. Esta teria como principal função credenciar o indivíduo para disputar vagas no mercado de trabalho. Embora subsistam muitos problemas no campo da educação básica, este registra muitas conquistas. Primeiro com relação ao ensino fundamental e, mais recentemente, com relação à educação média. A educação básica ganhou o consenso de que se trata de um direito de todos e que sua oferta no nível médio deve ser assegurada de forma progressivamente universalizada pelo poder público. Entretanto, a separação formal entre educação básica e ensino técnico estabelecida pelo Decreto 2.208/97 significou, também, a retirada da responsabilidade do Estado em matéria de educação profissional.

O foco fundamental do sentido político da educação profissional está em vê-la como direito social. Esse foco contempla, de um lado, a materialização do direito à educação profissional enquanto um direito corolário ao direito ao trabalho, por melhores e mais adequadas condições de exercê-lo, por uma sociedade mais justa, solidária e igualitária e por um país mais rico, soberano e democrático. E, de outro, a concretização do caráter público da ação estatal neste domínio. Para tanto, é preciso empreender a luta pelo desenvolvimento da consciência social deste direito e cobrar do Estado sua responsabilidade. Nesse sentido, é necessário implementar uma política de educação profissional que efetivamente ajude a desconstruir a concepção credencialista e mercantil que se tornou dominante. Ao fazê-lo, empreende-se a busca do reconhecimento e da legitimação dos trabalhadores como sujeitos de direitos.

Tal luta deve passar pela reivindicação de uma política integral e estrategicamente coordenada de educação profissional que permita visualizar as ofertas educacionais como um todo integrado e a necessidade de estruturar sistemas de formação permanente de jovens e de adultos, que prevejam a redução da jornada de trabalho e o uso de parte dela para as atividades de aperfeiçoamento profissional. Essa política integral deve contemplar a formação inicial, o aperfeiçoamento,

a readaptação, a orientação dos itinerários formativos, a certificação profissional e as estratégias de educação a distância. Ela pressupõe a busca pela obtenção de recursos suficientes, sua canalização racional e gestão democrática orientadas por uma visão realista das necessidades nacionais e sociais.

Essas necessidades passam pela expansão e desenvolvimento progressivos da educação profissional de forma a alcançar um maior número de pessoas que seja possível. Nesse contingente incluem-se homens e mulheres; jovens e adultos; todos os setores e ramos da atividade econômica; todos os padrões do desenvolvimento tecnológico; todas as esferas da vida social e cultural; todos os níveis de qualificação e de responsabilidade dos trabalhadores; sistemas de ensino abertos e acessíveis; distribuição geográfica adequada dos locais de ensino. As políticas, programas e projetos de educação profissional devem ser dirigidos a todas as pessoas em pé de igualdade e sem discriminação alguma. Devem ser dispensados tratamentos especiais para contemplar determinadas categorias particulares de pessoas ou setores da atividade econômica (minorias lingüísticas, portadores de necessidades especiais, migrantes, moradores de zonas rurais, etc.).

O Estado deve assumir um papel ativo na coordenação, financiamento e execução da política de educação profissional, sob pena de colocar em riscos os objetivos, a diversificação da oferta, as metas estratégicas para o país, as de longo prazo e os compromissos com o caráter social e o sentido público e democrático que esta política deve ter. Devem ser garantidas as participações de interlocutores sociais e educativos na formulação e na implementação das políticas, dos programas e dos projetos de educação profissional, e avaliações periódicas e participativas destas iniciativas devem ser promovidas tendo em vista o melhor e mais racional emprego dos recursos disponíveis, o aperfeiçoamento dos fins e meios empregados e a correção dos rumos adotados.

Mas esse conjunto de direitos fundamentais não pode ser visto, como em muitas constituições do passado, apenas como uma defesa da autonomia dos indivíduos e da sociedade (contra um poder público inimigo), propiciada pela criação de um sistema fechado de garantias da vida privada. A nova Constituição não configurou um Estado liberal exclusivamente comprometido com a defesa dos velhos direitos subjetivos individuais. Além de assegurar a autonomia privada, ela pretende garantir e estimular a autonomia pública, comprometendo-se com a ampliação do seu círculo de intérpretes e estabelecendo uma interligação entre os direitos fundamentais e a democracia participativa. De nada valeria a constitucionalização de um amplo sistema de direitos fundamentais se, ao lado dele, não se fixassem instrumentos capazes de efetivar normas que assegurassem de modo eficaz direitos ainda não regulamentados. É preciso, portanto, lutar contra as omissões do poder público para garantir a efetividade dos direitos constitucionalmente assegurados. (CITTADINO, 2008, p. 73-75).

Referências

BARBAGELATA, H. H.; BARRETTO GHIONE, H.; HENDERSON, H. *El derecho a la formación profesional y las normas internacionales*. Montevideo: Cinterfor, 2000. 177p.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Anais do Seminário Educação – Dez anos depois*. Brasília, Coordenação de Publicações, 1984. 458p.

BRASIL. *Constituição* (1988). Rio de Janeiro: FAE, 1989, 176p. (ISBN 85-222-0239-7).

CARDOSO JR, J. C.; GONZALEZ, R; STIVALI, M; AMORIM, B; VAZ, F. *Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo*. Texto Para Discussão nº 1237. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, IPEA, Disoc, novembro de 2006. ISSN 1415-4765.

CITTADINO, Gisele. O direito e a construção da cidadania. *Ciência Hoje*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 253, out. 2008, pp. 73-75

CURY, Carlos Roberto Jamil. Alguns apontamentos em torno da expansão e qualidade do ensino médio no Brasil. In: Ensino médio como educação básica, *Cadernos SENE*B, Brasília: MEC/SEB; São Paulo: Cortez, 1991.

Decreto altera o Sistema S. - Portal do MEC. Data: 05/11/2008. Acesso em 06/12/08:

http://portal.mec.gov.br/setec/index.php?option=com_content&task=view&id=11558&interna=6

FRIGOTTO, Gaudêncio. Anos 1980 e 1990: a relação entre o estrutural e o conjuntural e as políticas de educação tecnológica e profissional. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. *A formação do cidadão produtivo: a cultura de mercado no ensino médio técnico*. Brasília: Inep, 2006, pp. 25-53.

_____; CIAVATTA, Maria. O estado-da-arte das políticas de expansão do ensino médio técnico nos anos 1980 e de fragmentação da educação profissional nos anos 1990. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. *A formação do cidadão produtivo: a cultura de mercado no ensino médio técnico*. Brasília: Inep, 2006, pp. 71-96.

KUENZER, Acácia Zeneida. *Ensino de 2º grau: o trabalho como princípio educativo*. São Paulo: Cortez, 1988.

LESSA, Renato. A Constituição faz 20 anos. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, out. 2008, v. 43, n. 253, p. 80.

MACHADO, Lucília R. S. Eficácia, eficiência e efetividade social na implementação dos PEQs. In: LODI, Lúcia H. (org.). SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE AVALIAÇÃO DO PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate. *Anais*. São Paulo: Unitrabalho, 1999, pp. 93-102.

Mais vagas na educação profissional. Portal do MEC. Data: 05/11/08. Acesso em 06/12/08. http://portal.mec.gov.br/setec/index.php?option=com_content&task=view&id=11559&interna=6

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu re-estabelecimento pelo sistema de justiça. *Revista Brasileira de Educação*, n° 11, Mai/Jun/Jul/Ago, 1999, pp. 61-74.

RAPOSO, Gustavo de Resende. A educação na Constituição Federal de 1988. Portal *Jus Navigandi*, 2002. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6574>. Acessado em: 05/12/08.

VELLOSO, Jacques. A caminho do ensino médio obrigatório e gratuito: recursos e políticas. In: Ensino médio como educação básica, *Cadernos SENE*B, Brasília: MEC/SEB; São Paulo: Cortez, 1991.

VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto. *A Qualificação profissional como política pública*. Brasília: MTE/SPPE/DEQ (Coleção Construindo Institucionalidades), v. 3, 2005.