



*Desafios de uma sociedade
digital nos Sistemas Produtivos e
na Educação*



Análise cognitiva da política nacional de educação profissional no período 2003-2008

Diane Andreia de Souza Fiala¹, Luís Enrique Aguilar²

Resumo - Este artigo tem como objetivo apresentar breve análise cognitiva da política educação profissional no período 2003-2008 e, conseqüentemente, o ciclo de formação desta agenda, cuja pergunta é: havia sintonia entre os pontos de vistas do Poder Executivo e sociedade civil na construção desta política estudada? O tema é importante por mostrar a arena política no momento da construção da política pública sinalizando os diferentes interesses dos atores envolvidos. Utilizou-se como metodologia o suporte da pesquisa documental e do enfoque retórico de análise de políticas públicas, de Giandomenico Majone, por estar em sintonia com os relatos dos gestores do Ministério de Educação e Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica no período estudado.

Palavras-chave: Educação profissional, Enfoque retórico, Formação da agenda, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Abstract - This article aims to present a brief cognitive analysis of the professional education policy in the period 2003-2008 and, consequently, the formation cycle of this agenda, whose question is: was there harmony between the points of view of the Executive Branch and civil society in the construction of this policy studied? The theme is important because it shows the political arena at the time of the construction of public policy, signaling the different interests of the actors involved. The methodology used was the support of documentary research and the rhetorical approach to the analysis of public policies, by Giandomenico Majone, as it is in line with the reports of the managers of the Ministry of Education and the Secretariat of Professional and Technological Education in the period studied.

Keywords: Professional education, Rhetorical focus, Agenda formation, Federal Institutes of Education, Science and Technology.

¹ FATEC Itu, e-mail: diane.fiala@fatec.sp.gov.br

² FE/Uncamp, luis.aguilar@merconet.com.br

1. Introdução

No Plano de Governo do candidato Luiz Inácio 'Lula' da Silva a educação estava presente na estratégia de Crescimento, Emprego e Inclusão Social. Cita-se, primeiramente, a Educação e Cultura para fortalecimento da coesão do país, combatendo a criminalidade com investimento em educação; em seguida, a educação é nomeada como instrumento de promoção da cidadania, para o desenvolvimento e a inserção competitiva de qualquer nação no mundo. O compromisso assumido era o de que seria formulada uma política educacional que incluísse os jovens trabalhadores, num sistema nacional articulado e integrado, com a participação da sociedade (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

O primeiro marco na formação da agenda da educação profissional no período 2003-2009 foi a realização do Seminário Nacional “Ensino Médio: Construção Política”, nos dias 19 a 21 de maio de 2003, em Brasília, organizado pela Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC), cujo objetivo foi refletir sobre a concepção de ensino médio, o conhecimento, o trabalho e a cultura. Participaram do debate o Governo Federal, Secretarias Estaduais de Educação, pesquisadores e entidades científicas. Foram realizadas oficinas preparatórias, cujo material final do evento encontra-se disponível no portal do Ministério de Educação (MEC/SEMTEC, 2003).

Em continuidade a este evento e, já com foco mais específico, realizou-se o Seminário Nacional de Educação Profissional: Concepções, Experiências, Problemas e Propostas, de 16 a 18 de junho de 2003, em Brasília. Como material preparatório para este seminário a SEMTEC elaborou um documento-base para os debates sobre o tema e buscou estabelecer diálogo com as instituições e organizações interessadas pela temática, com um convite aberto. O evento contou com a presença de 1.500 pessoas que representavam 417 instituições da sociedade e órgãos do governo.

Naquela ocasião Cristovam Buarque era Ministro de Educação e, nos anais deste seminário, ele relata na Apresentação do Ministro – do documento oficial do evento – que o governo federal tinha “assumido o compromisso de promover as mudanças capazes de tirar o País do imobilismo e melhorar a vida dos brasileiros” (MEC/SEMTEC, 2003, p. 1).

No segundo seminário nacional, constatou-se “duas concepções de educação profissional, a primeira ancorada nos princípios do Decreto nº 2.208/97 [...] e outra que trazia para o debate os princípios da educação tecnológica/politecnicia” (MEC/SEMTEC, 2004, p. 6).

Foram elaboradas três minutas para um novo decreto. A primeira minuta foi submetida à discussão envolvendo o governo, as instituições da sociedade, especialistas, parlamento, setor jurídico e Conselho Nacional de Educação. A partir das críticas obtidas construiu-se a segunda versão e, finalmente, os pareceres recebidos foram a fonte de dados necessários para a elaboração da terceira versão que trazia uma mudança substantiva (MEC/SETEC, 2004).

Não havia até aquele momento consenso nas concepções, na forma, no conteúdo e no método, mas o clima de disposição ao debate e diálogo sobre as questões relevantes e divergentes era “[...] menos defensivo do que aquele que se revelou nos Seminários Nacionais” (MEC/SETEC, 2004, p. 3) e destacava três posições claras: a) 1ª posição: defendia a ideia ou tese de que caberia apenas revogar o Decreto Federal nº 2.208/97 e pautar a política do ensino médio e educação profissional tendo como base a Lei nº 9.394/96 (LDB) em vigor; b) 2ª posição: se posicionava pela manutenção do Decreto Federal nº 2.208/97 e por alguns documentos que indicavam algumas sugestões de alterações mínimas e c) 3ª posição: partilhava da ideia da revogação do Decreto Federal nº 2.208/97 e da promulgação de um novo decreto.

O documento menciona ainda que existiam as aproximações e tensões internas nos órgãos de governo e com organizações da sociedade civil, o que demandava um processo de consulta e diálogo criando estratégias de política que reconhecessem os diferentes interesses e que buscasse a transparência nas discussões e decisões e que essas tensões e aproximações seriam tema de um segundo documento de importância para os desdobramentos da política pública do ensino médio e a educação profissional.

Por este motivo o problema de pesquisa identificado foi: Havia sintonia entre os pontos de vistas do Poder Executivo e sociedade civil na construção desta política estudada?

O tema é importante por mostrar a arena política no momento da construção da política pública sinalizando os diferentes interesses dos atores envolvidos.

Em 2004, a política nacional de educação profissional mudou seu rumo de ação (JOBERT; MULLER, 1987): o Decreto Federal nº 5.154, de 23 de julho de 2004, estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional e a integração do ensino técnico de nível médio ao ensino médio. A educação profissional passou a ser desenvolvida por meio de cursos e programas de qualificação profissional, inclusive formação inicial e continuada de trabalhadores; educação profissional técnica de nível médio; e educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação.

Construiu-se o diálogo argumentando e fazendo-se uso de retórica, ou seja, aprovou-se o que era possível de ser construído naquele momento histórico em que os atores da base queriam participar da construção da política.

2. Referencial Teórico

O enfoque retórico das políticas públicas proposto por Giandomenico Majone privilegia a racionalidade argumentativa ou discursiva sobre a racionalidade instrumental. Villanueva (1993) indica que Majone é um *expert* no manuseio instrumental quantitativo, microeconômico e qualitativo da análise, por este motivo conseguiu identificar limitações nestes processos de coleta de dados e fez a proposta original de enfoques corretivos e complementares ao do esquema racionalista dominante que estruturava e selecionava as decisões de governo.

A intuição da análise da política como um trabalho de artesanato defendido por Majone (1980) sugere uma semelhança entre o trabalho de um analista e o de um artesão.

Majone (1993) usará a expressão artesão de argumentos para o analista da política, por esta (ou estas) pessoa(s) se tornar(em) (mesmo sem dar-se conta) em experto(s) em persuasão e não somente em técnico(s) solitário(s) e afastado(s) da esfera pública.

O autor Majone (1993) descreve o analista de políticas mais como um produtor de argumentos semelhante à função e habilidades de um advogado, especialista em argumentos legais, que a um engenheiro ou um científico, pois suas capacidades básicas são argumentativas. É necessário avaliar com espírito crítico as suposições com a finalidade de produzir e avaliar provas conservando ou criando fios que se entrelaçam e esta ação criará argumentos com informações e dados vindos de fontes díspares, porque, para comunicar-se efetivamente é preciso ser convincente.

Ao reconhecer que a análise de políticas tem mais a ver com o processo de argumentação entra-se em contato com a antiga tradição filosófica que não define a racionalidade em termos instrumentais, mas, sim, com a capacidade de prover razões aceitáveis para as escolhas e ações assumidas, ou seja, “El análisis como argumento sostiene que este estrechamiento del discurso va en contra del meollo de un sistema de gobierno por la discusión” (MAJONE, 1997, p. 59).

Por este motivo, também, o processo de investigação científica na política é uma arte, um processo social e, não, uma atividade puramente lógica, pois as habilidades artesanais do científico formam um repertório tanto de procedimentos como de juízos que se mesclam com experiências pessoais, sociais e institucionais.

E sobre a retórica Perelman (1997) a apresenta como a arte de persuadir e convencer e Majone (1993) a entende como o estudo de todas as formas de

fazer coisas com as palavras e encontra sua origem no raciocínio dialético de Aristóteles.

Em geral a análise se inicia com algo que é menos estruturado ainda que um problema, seria neste caso uma situação problema: é ter a consciência de que as coisas não são como devem ser, mas ainda não se tem uma visão clara de como corrigi-la. Com o avanço do processo é que se chegará a uma política real que aponte as metas que se busca alcançar e as estratégias para sua execução.

Majone (1997) frisa que a evidência dentro do enfoque retórico não é sinônimo de dados e nem de informação, mas, sim, uma informação selecionada com o potencial de fundamentar um argumento.

O autor Majone (1997) acredita que este modelo que propõe contribui com a exposição da persuasão e da centralidade da discussão bilateral para a democracia. Por sua parte Blandón (2010) aponta aspectos que estão pendentes no esquema retórico apresentado por Majone: ausência de preocupação com suas finalidades e, por este motivo, se encaixa em um enfoque pragmático e realista da análise de políticas públicas.

3. Método

Escolheu-se trabalhar com o método da pesquisa documental por permitir que o pesquisador explore novos enfoques, buscando um caráter inovador, ademais os documentos são uma rica fonte de dados sem um tratamento analítico, podendo ser reexaminados, buscando novas interpretações aos discursos neles contidos (GODOY, 1995), para superar as aparências e alcançar a essência dos fenômenos (CHIZZOTTI, 2001).

E, como marco de análise, fez-se a opção por trabalhar com o enfoque retórico da análise de políticas públicas tendo como representante a Giandomenico Majone (1993) que vê a análise como argumento e como arte.

4. Resultados e Discussão

Para Rodrigues (2005), o Decreto nº 5.154/2004 viria para naturalizar a dualidade presente entre educação profissional *versus* ensino médio, que havia sido debatida por Saviani (1989) quando este teoriza sobre a concepção da politécnica e em todos os eventos citados na introdução deste artigo.

Este decreto também foi visto como uma fase de transição, que reverteria as ações regressivas e desestruturadoras de políticas de governos anteriores

que colaborou com as “disputas e enfrentamentos entre grupos de poder com concepções e projetos distintos” (LIMA FILHO, p. 149, 2010), pois, de acordo com MEC/SETEC (2004, p. 8), não era possível aguardar a “regulamentação definitiva sem que as bases organizacionais da educação profissional em articulação com o ensino regular fossem estabelecidas”.

Para Ortigara (2014), a publicação deste decreto provocou discussões pelo caráter autoritário ao se revogar um decreto (n. 2.208/1997) por outro (n. 5.154/2004).

Mas, como foi exposto pela própria SEMTEC, este último decreto, de acordo com Frigotto (2005), foi o resultado final de várias versões preliminares que foram escritas com a participação de entidades da sociedade civil e de intelectuais levando em consideração um complexo fluxo de acumulação de forças e, por este motivo, tem a característica de um documento híbrido, ou seja, por mais que o governo tivesse interesse em avançar neste tema foi feito o que era possível avançar, mesmo não sendo o ideal e desejado.

Como é citado no Documento à Sociedade (MEC/SEMTEC, 2003), o governo faria o possível para construir o diálogo entre as diferentes instituições e públicos interessados no tema da educação profissional e tecnológica com a intenção de ter, num futuro, um projeto de lei, que fosse a expressão deste processo de coleta de informações confiáveis.

De acordo com Lopez, Borges e Silva (2008, p. 24) são “os ministérios, particularmente as secretarias ministeriais, é que dão forma às políticas, até mesmo quando estas são metas prioritárias da Presidência”. Domingos (2006) atuava naquele momento na SETEC e menciona o fato de que deputados chegavam no departamento com o tom incisivo de que a próxima universidade tecnológica seria criada em seu estado, levando a discussão para a dimensão simbólica da universidade e do mundo do trabalho.

Mas a equipe do Ministério da Educação/SETEC/SEMTEC evidencia em vários documentos, inclusive no Programa de Governo, que o diálogo e consulta à comunidade era uma ação do Executivo em busca da gestão democrática, por este motivo, a partir das contribuições expostas pelos diversos atores, no início de 2007, o Ministério da Educação, por meio da SETEC, apresentou a proposta de criação de uma experiência (projeto piloto) em São Paulo, mas, anterior a isso com a transformação do CEFET-PR em Universidade Tecnológica o que surgiu foram reações contraditórias nas diversas instâncias de poder, temendo que a criação de Universidades Tecnológicas distancia-se os CEFETs do ensino médio e técnico.

O Decreto n. 6.095, de 24 de abril de 2007, estabeleceu diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica e ‘criou a Babel’ iniciando os debates “intensamente travados no âmbito da SETEC, do CONCEFET com o ministro e os representantes da Rede Federal de EPT, na

Câmara dos Deputados e em vários fóruns e eventos da Rede” (PACHECO; CALDAS; DOMINGOS SOBRINHO, 2012, p. 19-20) e, de acordo com o posicionamento dos autores, ‘a Babel semântica’ foi se desfazendo com a abertura e a disposição que o ministro Fernando Haddad mostrou para construir o diálogo com a Rede Federal de EPT.

No mesmo dia em que era publicado o Decreto n. 6.095, também era realizado o lançamento da Chamada Pública MEC/SETEC nº 001/2007 – para a recepção de propostas para apoio ao Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica (RFET) – Fase II, apresentando a iniciativa do governo federal de implantar no período de quatro anos um total de cento e cinquenta novas unidades da RFET com a intenção de ter “uma escola técnica em cada cidade pólo do país” (MEC/SETEC, 2004, p. 1), a lista de municípios estava anexada ao documento oficial, e os resultados das análises documentais seriam divulgados no dia 4/9/2007.

Ortigara (2014, p. 118) enfatiza que o Decreto n. 6.095, de 24 de abril de 2007, foi uma decisão centralizada do governo federal “contradizendo o discurso de defesa dos espaços participativos [...] significava uma mudança de rumos diante dos projetos de desenvolvimento que estavam em curso nas instituições” e, com isso, o governo federal optou por criar uma ‘marca’ institucional ao associar as políticas públicas para a educação profissional como “uma nova institucionalidade que se distancia da concepção acadêmica tradicional” (SILVA, 2009).

De acordo com Pereira (2010) logo após a publicação do Decreto n. 6.095, de 24 de abril de 2007, o CONCEFET manifestou-se junto ao MEC/SETEC solicitando que essas instituições estabelecessem um debate de caráter mais amplo com algumas restrições a respeito das atribuições dos institutos, o papel social da RFEPT, a importância da reorganização territorial, estrutura de funcionamento, carreira dos servidores, identidade dos IFs, e essa abertura à negociação deu maior legitimidade à proposta, permitindo ao CONCEFET aperfeiçoá-la do ponto de vista conceitual e estrutural em conjunto com a SETEC.

Poucos meses depois o CONCEFET redatou um documento denominado Manifestação do CONCEFET sobre os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, datado em 23 de agosto de 2007, cujo conteúdo final do documento é uma Proposta de Minuta de Anteprojeto de Lei. O texto que foi apresentado pelo Ministério de Educação e que deu entrada na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 3.775/2008 contém, exatamente, o mesmo texto apresentado pelo CONCEFET sem alterações por parte do Ministério de Educação. Nas discussões realizadas pelo Poder Legislativo, algumas sugestões de melhorias foram apresentadas, mas não foram aprovadas pelas bancadas.

Com isso, a redação final seguiu os trâmites institucionais pertinentes e foi publicado em forma de Lei nº. 11892, de 29 de dezembro de 2008, sem alterações na redação inicial do PL 3.775/2008.

5. Considerações finais

Ao resgatar os passos iniciais do processo de formação da agenda da política nacional de educação profissional confirma-se o que Majone (1993) defende no enfoque retórico, ou seja, muitas políticas são o resultado de interações complexas e imprevistas, são o resultado da ação humana e não do desígnio humano, porque neste caso houve a necessidade de explicar a decisão e argumentar para outros que a aceitem.

Ademais o mesmo autor sinaliza que, assim como em uma cirurgia, a elaboração de políticas e assessoria precisam ser um exercício de capacidade e não de julgamentos pela quantidade de informação assimilada pela pessoa de quem auxilia no processo de tomada de decisão.

No processo de decisão é preciso que sejam investigados sistematicamente os objetivos do decisor e os critérios que foram relevantes para o mesmo no momento de escolher entre as alternativas que estavam disponíveis ao seu alcance e conhecimento. Em seguida, é necessário identificar que outras alternativas poderiam ser factíveis e quais os seus custos, levando-se em consideração ainda tempo e risco de cada uma delas. E, por último, vem o esforço de se construir melhores condições de ação, selecionando objetivos diferentes, caso os anteriores foram considerados insatisfatórios.

O certo é que a RFEPT caminhava para uma 'nova' institucionalidade deixando seus atores em situação de apreensão e desconforto com as incertezas que enfrentavam.

O desconforto com o oferecimento de cursos superiores de tecnologia é outro ponto de convergência de opinião, pois são carreiras curtas que atendem a demandas não atendidas pela graduação tradicional e com forte enlace com empresas e mercado de trabalho e, por este motivo, esses cursos não tinham recebido a mesma atenção que os de ensino técnico nos CEFETs, respondendo a demandas da sociedade capitalista.

E o que se detectou na leitura dos documentos institucionais no período estudado o que se privilegiou foram as evidências e os argumentos, contribuindo com a defesa do uso do enfoque retórico de Majone e os analistas que acompanhavam e davam suporte ao poder Executivo e Legislativo no desenho e formulação de políticas públicas precisavam estar prontos para explicar porque determinada decisão era tomada e, por argumentos, trabalhar para que os atores envolvidos a aceitassem.

Com essa constatação alcançou-se o objetivo geral proposto para este artigo ao mostrar que havia sintonia parcial entre o Poder Executivos e atores da sociedade civil, porque uma parte dos atores queria que o Decreto nº. 2.208/97 fosse revogado e que a tal 'nova' institucionalidade não seguisse o modelo de universidades tecnológicas e, neste sentido, suas reivindicações foram alcançadas. Mas o projeto de educação politécnica continuou pendente.

Referências

- BLANDÓN, Fernanda. El enfoque retórico del análisis de políticas públicas. DEUBEL, André-Noel Roth. In: *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.
- CHIZZOTTI, Antonio. Parte II: Pesquisa Qualitativa. In: *Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- DOMINGOS, Moisés. Debate universidade e mundo do trabalho: dia 20/12/2005. In: MOLL, Jaqueline; SEVEGNANI, Palmira. *Universidade e mundo do trabalho*. Brasília, 19 e 20 de dezembro de 2005. Brasília: INEP, 2006.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. Concepções e mudanças no mundo do trabalho e o ensino médio. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise (orgs.) *Ensino médio integrado: concepção e contradições*. São Paulo: Cortez, 2005.
- GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *RAE: Artigos*, v. 35, n.3, p. 20-29, maio/jun., 1995, São Paulo.
- JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'état en action*. Presses Universitaires de France, pp. 238, 1987.
- LIMA FILHO, Domingos Leite. Universidade tecnológica e redefinição da institucionalidade da educação profissional: concepções e práticas em disputa. In: MOLL, Jaqueline et al. *Educação profissional e tecnológica no Brasil Contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades*. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- LOPEZ, Felix; BORGES, Jaqueline; SILVA, Noëlle. *Quem decide? A formação da agenda e formulação de políticas no Executivo Federal*. Texto de Discussão 2400, Ipea, Julho de 2018.
- MAJONE, Giandomenico. The uses of policy analysis. In: RAVEN Bertram H. *Policy studies*. Vol. 4. Review Anual. California: SAGE, 1980.
- _____. Los usos del análisis de políticas. In: *La hechura de la política: Antologías de Política Pública*. México: Editorial Miguel Angel Porrua, 1993, p. 341-366.
- _____. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE/CNCPAP, 1997.
- MEC/SEMTEC. *Seminário Educação Profissional: concepções, experiências, problemas e propostas*. Brasília, 8 de setembro de 2003.
- MEC/SETEC. *Políticas públicas para a educação profissional e tecnológica: Proposta em discussão*. Brasília: MEC, 2004.
- ORTIGARA, Claudino. *Políticas para a educação profissional no Brasil: os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e a educação integral*. Pouso Alegre, Minas Gerais: IFSULDEMINAS, 2014.
- PACHECO, Eliezer Moreira; CALDAS, Luiz; DOMINGOS SOBRINHO, Moisés. Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: limites e possibilidades. In: PACHECO, Eliezer Moreira; MORIGI, Valter. *Ensino técnico, formação profissional e cidadania: a revolução da educação profissional e tecnológica no Brasil*. Porto Alegre: Tekné, 2012.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de Governo 2002*. Disponível em: <www.uol.com.br>. Acesso em: 6 jan. 2020.

PEREIRA, Paulo César. O CONCEFET frente ao atual momento da educação profissional e tecnológica. In: MOLL, Jaqueline et al. *Educação profissional e tecnológica no Brasil Contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

PERELMAN, Chaïm. *Retóricas*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RODRIGUES, José. Ainda a educação politécnica: o novo decreto da educação profissional e a permanência da dualidade estrutural. *Trabalho, Educação e Saúde*, v. 3, n. 2, p. 259-282, 2005.

SAVIANI, Demerval. O choque teórico da politecnicidade: debate. *Trabalho, Educação & Saúde*, n. 1, vol. 1, p. 131-152, 2003.

SILVA, Caetana Juracy Resende (org). *Institutos Federais: Lei 11.892, de 29/12/2008: comentários e reflexões*. Brasília: Editora da IFRN, 2009.

VILLANUEVA, Luis Fernando Aguilar. Estudio Introductorio: El olvido teórico de la elaboración de la política. In: *El Estudio de las Políticas Públicas: Antologías de Política Pública*, vol. I. México: Editorial Miguel Angel Porrúa, 1993.