

1 Introdução

1.1. Histórico da educação profissional no Brasil

Em 1942, o Governo Vargas, por meio de um Decreto-Lei, estabeleceu o conceito de menor aprendiz para os efeitos da legislação trabalhista e, por outro Decreto-Lei, dispôs sobre a organização da rede federal de estabelecimentos de ensino industrial. Com essas providências, o ensino profissional se consolidou no Brasil, embora ainda continuasse a ser preconceituosamente considerado como uma educação de segunda categoria. No início da República, o ensino secundário, o normal e o superior, eram de competência do Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores; o ensino profissional, por sua vez, era de responsabilidade do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. A esse respeito registra o Conselho Nacional de Educação que:

A junção dos dois ramos de ensino, a partir da década de 30, no âmbito do mesmo Ministério da Educação e Saúde Pública foi apenas formal, não ensejando, ainda, a necessária e desejável "circulação de estudos" entre o acadêmico e o profissional. O objetivo primordial daquele era propriamente educacional, e deste, primordialmente assistencial, embora já se percebesse a importância da formação profissional dos trabalhadores para ocupar os novos postos de trabalho que estavam sendo criados, com os crescentes processos de industrialização e de urbanização (BRASIL, 2008, p.13).

Por outro lado, foi apenas na década de 50 que se passou a permitir a equivalência entre os estudos acadêmicos e profissionalizantes, flexibilizando em parte a rigidez entre os dois ramos de ensino e entre os vários campos do próprio ensino profissional.

A Lei Federal nº 1.076/50 permitia que os concluintes de cursos profissionais pudessem continuar estudos acadêmicos nos níveis superiores, desde que prestassem exames das disciplinas não estudadas naqueles cursos e provassem possuir o nível de conhecimento indispensável à sua realização.

A Lei Federal nº 1.821/53 dispunha sobre as regras para a aplicação desse regime de equivalência entre os diversos cursos de grau médio. Porém, a plena equivalência entre todos os cursos do mesmo nível, sem necessidade de exames e provas de conhecimentos, só veio a ocorrer a partir de 1961, com a promulgação da Lei Federal nº 4.024/61, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, classificada por Anísio Teixeira como “meia vitória, mas vitória” (BRASIL, 2008, p.12). Essa primeira LDB equiparou o ensino profissional, no que se refere à equivalência e à continuidade dos estudos, para todos os efeitos, ao ensino acadêmico, “sepultando, pelo menos do ponto de vista formal, a velha dualidade entre ensino para ‘elites condutoras do país’ e ensino para ‘desvalidos da sorte’” (BRASIL, 2008, p.13).

A Lei Federal nº 5.692/71, que reformulou a Lei Federal nº 4.024/61 naquilo que se refere ao então ensino de primeiro e de segundo graus, também representa um capítulo marcante na história da educação profissional, ao generalizar a profissionalização no ensino médio, então denominado segundo grau. Julga o Conselho Nacional de Educação que grande parte do quadro atual da educação profissional pode ser explicado pelos efeitos dessa Lei, pois não podem ser ignorados os inúmeros cursos ou classes profissionalizantes sem investimentos apropriados e perdidos dentro de um segundo grau supostamente único.

É por esse motivo que a educação profissional deixou de ser limitada às instituições especializadas; a responsabilidade da oferta ficou difusa e recaiu também sobre os sistemas estaduais de ensino público, que estavam sofrendo com a deterioração acelerada que o crescimento quantitativo do primeiro grau impunha às condições de operação das escolas. Ainda segundo o Conselho Nacional de Educação, tal fato não provocou um efeito direto na qualidade da educação profissional das instituições especializadas, mas afetou os sistemas públicos de ensino, que “não receberam o necessário apoio para oferecer um ensino profissional de qualidade compatível com as exigências de desenvolvimento do país” (BRASIL, 2008, p.13).

Esses efeitos foram atenuados pela modificação trazida pela Lei Federal nº 7.044/82, de consequências ambíguas, que tornou facultativa a profissionalização no ensino de segundo grau. Se, por um lado, tornou esse nível de ensino livre das amarras da profissionalização, por outro, praticamente restringiu a formação profissional às instituições especializadas: as escolas de segundo grau reverteram suas “grades curriculares” e passaram a oferecer apenas o ensino acadêmico, às vezes, acompanhado de um arremedo de profissionalização.

A Lei Federal nº 5.692/71, modificada pela de nº 7.044/82, gerou falsas expectativas relacionadas à educação profissional, ao se difundirem, caoticamente, habilitações profissionais dentro de um ensino de segundo grau sem identidade própria, mantido clandestinamente na estrutura de um primeiro grau agigantado.

A política do governo brasileiro para a educação profissional foi expressa em um projeto de lei, em um decreto e em uma portaria. Inicialmente, o Projeto de Lei nº 1603/96 dispôs sobre a Educação Profissional e a organização da Rede Federal de Educação. Com a aprovação da LDB nº 9394/96, o PL 1603/96 foi retirado do Congresso, sendo, então, regulamentada a nova política para a Educação Profissional por intermédio do Decreto 2.208/97, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico por meio da Resolução CNE/CEB nº 04/99. Por diretriz, entende-se o conjunto articulado de princípios, de critérios, de definição de competências profissionais gerais do técnico por área profissional e de procedimentos a serem observados pelos sistemas de ensino e pelas escolas na organização e no planejamento dos cursos de nível técnico.

Assim, observa-se a preocupação do Conselho Nacional de Educação (CNE) com a formação do cidadão por meio do desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social. Por competência profissional, entende-se a capacidade de mobilizar, articular e colocar em ação valores, conhecimentos e habilidades necessários para o desempenho eficaz de atividades requeridas pela natureza do trabalho.

O CNE defende, ainda, que são princípios norteadores da educação profissional de nível técnico, entre outros, além dos enunciados no artigo 3.º da LDB, o desenvolvimento de competências para a laborabilidade, a flexibilidade, a interdisciplinaridade e a identidade dos perfis profissionais de conclusão de curso. Vale destacar que nessa resolução foram definidos como critérios para a organização e o planejamento de cursos:

I – o atendimento às demandas dos cidadãos, do mercado e da sociedade;

II – a conciliação das demandas identificadas com a vocação e a capacidade institucional da escola ou da rede de ensino.

Ademais, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico, estabelecidas na Resolução CNE/CEB nº 04/99, abrangem alguns pontos relevantes no que concerne à sintonia entre a formação profissional do técnico pelas unidades escolares e as demandas do mercado, tais como:

- a prática constitui e organiza a educação profissional e inclui, quando necessário, o estágio supervisionado realizado em empresas e em outras instituições, sendo a prática profissional incluída nas cargas horárias mínimas de cada habilitação;
- elaboração dos planos de cursos contendo os requisitos de acesso e o perfil profissional de conclusão;
- os históricos escolares que acompanham os certificados e diplomas devem explicitar as competências definidas no perfil profissional de conclusão do curso;
- o Ministério da Educação, conjuntamente com os demais órgãos federais das áreas pertinentes, ouvido o Conselho Nacional de Educação, organizará um sistema nacional de certificação profissional baseado em competências.

A observância dessas diretrizes passou a ser obrigatória a partir de 2001. Porém, no parecer CNE 33/2000, o CNE reconhece que a mudança era mais radical do que poderia parecer à primeira vista, em uma leitura superficial das novas Diretrizes Curriculares Nacionais (BRASIL, 2008).

Assim, prossegue o CNE, todo o arcabouço legal representado pelo parecer CFE nº 45/72 e por similares, que definiam mínimos profissionalizantes por habilitação técnica, foi revogado, não existindo mais currículo mínimo pré-definido por habilitação profissional. O que existe agora é um conjunto de diretrizes curriculares nacionais orientadoras da elaboração de planos de curso coerentes com projetos pedagógicos das próprias escolas e comprometidos com perfis profissionais de conclusão definidos pela própria instituição de ensino, à luz das referidas diretrizes e centrados no compromisso com resultados de aprendizagem, em termos de desenvolvimento de competências profissionais. Não se trata, portanto, de mera adequação curricular, tampouco de substituição de quadros curriculares. Tal parecer destaca que as escolas ainda encontravam dificuldades na conclusão dos novos planos de curso que superassem o estágio de mera reorganização curricular.

Segundo o parecer, todos os envolvidos estavam conscientes de que se tratava de uma nova organização da Educação Profissional. Dessa forma, o parecer 33/2000 prorrogou o prazo final previsto pelo artigo 18 da Resolução CNE/CEB nº 04/99 até o final do ano de 2001, preservando o pleno direito da imediata implantação da nova sistemática por todas as escolas que tivessem condições de fazê-lo, principalmente em relação a cursos antes inexistentes (BRASIL, 2008).

Para subsidiar as escolas na elaboração dos perfis profissionais de conclusão e na organização e no planejamento dos cursos publicados na resolução CNE/CEB nº 04/99, o Ministério da Educação (MEC) divulgou os Referenciais Curriculares Nacionais da Educação Profissional de Nível Técnico no ano de 2000 (BRASIL, 2008). Segundo o MEC, esse documento iniciaria uma série de publicações que objetivariam oferecer informações e indicações para a concepção de currículos nas diversas áreas profissionais distinguidas pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível técnico. Vale

destacar que, para cumprir com a Resolução CNE/CEB nº 04/99, o Ministério da Educação criou o Cadastro Nacional de Cursos de Educação Profissional Técnica de nível médio.

Em janeiro de 2004, o CNE publicou a resolução CNE/CEB nº 1, que estabeleceu Diretrizes Nacionais para a organização e a realização de estágio de alunos da Educação Profissional e do Ensino Médio, colocando-o como procedimento didático-pedagógico e Ato Educativo (portanto, uma atividade curricular) de competência da Instituição de Ensino (BRASIL, 2008).

Dando prosseguimento às mudanças, o Decreto nº 5.154/04 revogou o Decreto nº 2.208/97 e definiu novas orientações para a organização da Educação profissional, com base na LDB nº 9.394/96, estabelecendo as seguintes premissas (BRASIL, 2008):

- I** - organização, por áreas profissionais, em função da estrutura sócio-ocupacional e tecnológica;
- II** - articulação de esforços das áreas da educação, do trabalho e emprego, e da ciência e tecnologia.

Segundo o CNE, em relação à Educação Profissional técnica de nível médio, este decreto estabeleceu três alternativas de organização (BRASIL, 2008):

- I** - integrada, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, contando com matrícula única para cada aluno;
- II** - concomitante, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental ou esteja cursando o ensino médio, no qual a complementaridade entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio pressupõe a existência de matrículas distintas para cada curso, podendo ocorrer:

a) na mesma instituição de ensino, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis;

b) em instituições de ensino distintas, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis;

c) em instituições de ensino distintas, mediante convênios de intercomplementaridade, visando ao planejamento e ao desenvolvimento de projetos pedagógicos unificados;

III - subsequente, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino médio.

A partir desse Decreto, o CNE discorre sobre a articulação entre o ensino médio e a educação profissional no parecer CNE/CEB nº. 39/2004, afirmando que o primeiro ganhou uma clara identidade própria e a segunda também (BRASIL, 2008). Não sendo mais possível colocar a educação profissional no lugar do ensino médio, como se ela fosse uma parte deste, como o fizera a revogada Lei nº 5.692/71. Nessa medida, a “*articulação*” é a nova forma de relacionamento entre a Educação Profissional e o Ensino Médio.

Assim, não é mais adotada a velha fórmula do “meio a meio” entre as partes de educação geral e de formação especial no Ensino Médio, como havia sido prevista na reforma ditada pela Lei nº 5.692/71. O preparo “para o exercício de profissões técnicas”, no Ensino Médio, só ocorrerá desde que “atendida a formação geral do educando” (§ 2º do Artigo 36) (BRASIL, 2008).

Como parte da política de desenvolvimento e valorização da educação profissional e tecnológica de nível médio, a partir de novembro do ano de 2007, o Ministério da Educação publicou, para consulta pública, o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, o qual, segundo o MEC, configurou-se como importante mecanismo de organização e orientação da oferta nacional dos cursos técnicos de nível médio. O Catálogo agrupa os cursos conforme suas características científicas e tecnológicas.

1.1.1. Contextualização do problema

Apesar da institucionalização do ensino profissional datar oficialmente de 1909, por meio do Decreto Presidencial de nº 7.566, de 23/09/1909, no governo de Nilo Peçanha, quando foram criadas as chamadas Escolas de Aprendizes e Artífices com o objetivo de qualificar os filhos dos menos favorecidos ao preparo técnico e intelectual (LEITE, 2001, p. 18), a questão da educação profissional no Brasil e nos países da América Latina, de uma maneira geral, remonta à década de 30 do século XX, e pode ser estrategicamente dividida em dois períodos históricos distintos.

A primeira fase inicia-se no final da década de 20 com a crise internacional causada pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929, a partir da qual se desenrola uma crise em escala mundial que se agrava ainda mais com a eclosão da 2ª guerra mundial em 1939. Os países, que até aquele momento tinham suas economias baseadas na exportação de matérias primas vinculadas aos setores agropecuários e de mineração para suprir a necessidade de importação de serviços manufaturados, sofrem uma redução aguda na demanda pelos seus produtos. (HOBSBAWN, 1996)

No Brasil, acompanhando essa tendência, o governo de Getúlio Vargas inicia uma política de substituição de importações, visando a uma readaptação e ao desenvolvimento de uma nova estratégia, centrada em três aspectos principais: a falta de um empresariado com perfil moderno, a baixa qualificação de recursos humanos e o insuficiente mercado de consumo interno. (LEITE, 2001). Dessa forma, o governo passa a ser o precursor do processo de industrialização, fortalecendo e criando bases para esta expansão. É neste momento que surgem as primeiras instituições voltadas para a formação profissional, conforme apregoa Weinberg (1996 *apud* LEITE, 2001, p.17-18):

“Qual foi o desafio colocado para as nascentes instituições de formação? Nada menos do que o de responder ao “estrangulamento” da nova estratégia de desenvolvimento: a falta de mão de obra qualificada e semiquificada para a incipiente indústria nacional. Tratava-se, dito de forma esquemática, de um panorama que era o inverso do atual, no qual a demanda de recursos humanos superava a oferta e o problema não estava na criação de empregos, mas no fornecimento das qualificações dos recursos humanos que se dirigiam ao mercado de trabalho. Hoje podemos dizer que o desafio foi respondido com êxito, entre outras razões porque a falta de recursos humanos qualificados e semiquificados não figura entre as causas da crise daquele modelo”.

Na segunda fase, já na década de 70, a estratégia anteriormente utilizada de substituição de importações dava sinais de esgotamento. Neste momento, inicia-se a expansão do capitalismo internacional e algumas indústrias já demonstravam a sua incapacidade de exportar de forma competitiva. Os sinais de agravamento seriam sentidos mais fortemente na década de 80, com o período de recessão que assolou o país (LEITE, 2001).

Dessa forma, no final dos anos 80 e já na década de 90, observa-se uma mudança paradigmática nos setores produtivos e econômicos da sociedade, de maneira geral. Os setores que tradicionalmente alavancaram a economia e o desenvolvimento na primeira fase, como a siderurgia e a agropecuária, dão lugar a novos, como a informática, a microeletrônica, entre outros. Aumenta a importância atribuída ao conhecimento e à criação de valor por meio do rápido avanço tecnológico e da globalização das sociedades e da economia. (HOBBSAWN, 1996)

Como resultado, inicia-se um processo de redefinição do papel do estado e das próprias empresas que atuam no mercado competitivo, dadas as novas referências emolduradas no novo modelo de desenvolvimento socioeconômico. A educação profissional, diante destes novos desafios que se impõem, assume posição de destaque no desenvolvimento de uma nova estratégia, tanto no Brasil quanto na América Latina (LEITE, 2001).

Igualmente, durante essa primeira década do século XXI, um dos temas mais recorrentes e preconizados pelos diversos setores da sociedade, e primado pela gestão pública e governamental, é a Educação Profissional. Primeiramente, é crescente a preocupação com a reformulação do ensino médio para se criarem novas possibilidades de inserção do jovem adolescente no mercado de trabalho,

como fonte de auxílio orçamentário na família e precursor do tão famoso “primeiro emprego”. E, no âmbito de formação e rápida inserção no mercado, a preparação e a capacitação para este primeiro emprego é objeto de atuação das escolas de nível técnico-profissional.

Aliado a isso, tem-se uma avassaladora expansão do ensino superior nos últimos trinta anos, formando um contingente de mão de obra mais qualificado e caro, que acaba não sendo absorvido em sua plenitude pela demanda de mercado, gerando uma oferta demasiada por empregos com formação superior (MARTINS, 2000, p.41). É neste espectro que a formação do técnico ganha ainda mais destaque, na medida em que consolida uma qualificação imediata com uma remuneração inicial mais barata e que atende aos requisitos de mercado. Toda esta dinâmica envolvendo o ensino de nível técnico fez com que aumentasse a demanda por profissionais com esta formação, o que gerou, nestes últimos anos, um aumento considerável na oferta de novos cursos e na demanda por parte dos alunos, que objetivam justamente suprir esta lacuna que vem sendo gerada.

No estado do Rio de Janeiro, a gestão das instituições que oferecem essa modalidade de ensino na rede pública estadual é realizada de forma centralizada e unificada por um órgão estadual, a FAETEC (Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro). Este órgão foi fundado no ano de 1997 e está vinculado à Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECT), oferecendo educação profissional gratuita à população do estado do Rio de Janeiro, reunindo Escolas Técnicas Estaduais, Unidades de Educação Infantil, Ensino Fundamental, Industrial e Comercial, Institutos Superiores de Educação e Tecnologia e Centros de Formação Tecnológica e Profissionalizante.

Diante da perspectiva de crescimento da educação profissional, em 2008¹, e da busca por melhorias na gestão das escolas técnicas que compõem a rede da FAETEC, e também baseado nas lacunas apontadas por Rocha-Pinto (2002), sobretudo no que diz respeito à efetiva implantação da matriz de competências no

¹ O número de matrículas no ensino profissionalizante cresceu 14,7%, sendo 795.459 alunos contra os 693.610 do ano anterior, perfazendo uma diferença de 101.849 alunos nessa modalidade, de acordo com as informações do Educacenso 2008, levantamento nacional que reúne dados sobre matrículas de todo o país, divulgado pelo MEC.

ensino profissionalizante, o presente trabalho busca responder ao seguinte questionamento: quais são os fatores críticos de sucesso para a melhoria da gestão das instituições de ensino de nível técnico no estado do Rio de Janeiro?

1.2. Objetivo geral

O presente trabalho é subproduto de uma investigação realizada pela Professora Dra. Sandra Regina da Rocha Pinto, no âmbito do programa PRIORIDADE RIO (programa de apoio ao estudo de temas prioritários para o Governo do Estado do Rio de Janeiro), fruto de uma parceria entre a Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ – e a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia. O programa PRIORIDADE RIO objetiva estimular estudos de temas prioritários para o governo do estado, bem como fomentar o provimento de soluções para cinco áreas consideradas de grande importância na agenda de todos os estados da federação: reforma do estado e ajuste fiscal; segurança; saúde; educação; e desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, a presente dissertação emerge da participação no projeto PRIORIDADE RIO, a partir dos estudos e achados na colaboração ao trabalho realizado pela professora Sandra Regina no âmbito do referido projeto.

1.2.1. Objetivo da pesquisa

Declara-se que o objetivo principal desta dissertação de mestrado é identificar os fatores críticos de sucesso para a melhoria da gestão das instituições de ensino de nível técnico. Secundariamente, a pesquisa atenderia aos seguintes objetivos:

1. Mencionar os desafios enfrentados pelas escolas técnicas públicas estaduais como formadoras de oportunidades para o mercado de trabalho;
2. Mapear o ambiente de atuação / campo organizacional de uma unidade educacional, reconhecendo os principais atores reguladores / influenciadores no ensino técnico estadual.

1.3. Relevância do estudo

Primeiramente, este estudo é relevante para o Projeto Prioridade Rio, uma vez que atende aos requisitos das áreas de prioridade do governo estadual, pautados na melhoria da gestão das escolas técnicas estaduais. Dessa forma, há a possibilidade de se criarem novos mecanismos que terão um impacto significativo na melhoria da gestão tanto da FAETEC quanto das escolas técnicas que compõem a sua rede no estado do Rio de Janeiro.

Conseqüentemente, este trabalho poderá gerar benefícios para a sociedade em geral, na medida em que abre possibilidades de melhorias no ensino técnico, criando novas bases para a qualificação dos cursos técnicos oferecidos e da formação do aluno de acordo com as exigências do mercado de trabalho.

Por fim, este trabalho torna-se relevante para os estudos em Administração, uma vez que visa à identificação de novas diretrizes para a gestão das escolas técnicas públicas estaduais, possibilitando a abertura de um novo olhar para a condução dos rumos da gestão da educação profissional no Rio de Janeiro, uma vez que ela está centrada em um órgão específico, a FAETEC.

1.4. Delimitação do estudo

A fim de cumprir o objetivo proposto de identificar os fatores críticos de sucesso para a melhoria da gestão do ensino técnico público estadual, antecipa-se a estratégia de se delimitar o estudo geograficamente, abordando as instituições de ensino sediadas no estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, estar-se-á respeitando o critério acessibilidade. Além disso, a exemplo de Rocha-Pinto (2002), tomaram-se por base três unidades educacionais, situadas em diferentes municípios do Estado do Rio de Janeiro para que haja uma abrangência ampliada do estudo.

Os critérios norteadores da escolha definitiva das três instituições de ensino surgiram a partir das entrevistas preliminares na Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, especificamente, na Fundação de Apoio à Escola Técnica (FAETEC). Os critérios estão relacionados abaixo:

1. Natureza sócio-econômica da região onde a instituição se insere;
2. Tipos de produtos/serviços educacionais oferecidos (cursos ministrados).