

O PROEP COMO FINANCIAMENTO EXTERNO PARA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL BRASILEIRA: ANÁLISE NA REDE FEDERAL

*Antonia de Abreu Sousa**

*Elenilce Gomes de Oliveira***

Implantação do Proep

O Programa de Reforma da Educação Profissional – PROEP foi implantado pela Portaria Nº 1.055/1997, com amparo legal na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Nº 9394/1996, regulamentado pelo Decreto Nº 2.208/1997.

O PROEP se estruturou no âmbito do Ministério da Educação (MEC) em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTb) atual MTE, tendo suas atividades iniciadas em 24 de novembro de 1997, com a assinatura de uma operação de crédito de 250 milhões de dólares entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, com comprometimento de 250 milhões de dólares, de contrapartida nacional, totalizando 500 milhões.

Os recursos do PROEP foram compostos de dotações orçamentárias do Governo Federal (25% do MEC e 25% do Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT, por meio do MTE) e 50% de empréstimos do BID, cuja finalidade maior é desenvolver ações integradoras da educação e do trabalho, objetivando a implantação de um novo modelo de educação profissional, para o período de 1997 a 2003.

Assim, os recursos, de acordo com informações do MEC, eram destinados, basicamente, a incrementar o atendimento à educação profissional de nível básico e técnico, financiando

* Doutora em Educação Brasileira na Universidade Federal do Ceará; pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Educação Profissional – NUPEP; professora no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – IFCE.

** Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará; Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Educação Profissional – NUPEP; professora no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – IFCE.

projetos escolares que visassem à expansão e à melhoria da qualidade destes níveis, sendo o incentivo maior para as instituições comunitárias ou privadas.

O financiamento externo do programa, com toda a carga burocrática, obrigou-o a ser objeto de várias prorrogações de convênio, sendo sua execução encerrada, somente, em dezembro de 2008. Inicialmente, sob gestão da Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC) atual Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) tendo permanecido até 2005, sendo repassado em 2006 para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

As cláusulas contratuais do financiamento externo do PROEP estabelecidas entre o BID e o MEC foram:

- a) que o prazo para a amortização do financiamento era de 20 anos, com carência de seis, a partir da vigência do contrato de empréstimo, que, no caso, teve início, efetivamente, em 1998;
- b) o desembolso era de seis anos, a partir da vigência do contrato;
- c) as condições de pagamento da dívida principal seriam feitas em prestações semestrais, consecutivas e iguais, vencendo a primeira parcela seis meses após a data prevista para o desembolso final do empréstimo e a última, em 15 de novembro de 2017.¹ (WLRSIG, 2002).

O foco do programa estava centrado, de acordo com o discurso do MEC, na melhoria de qualidade e de pertinência da educação profissional em relação ao mercado, e na construção e fortalecimento das parcerias entre a sociedade e o Estado por meio da escola e do setor produtivo.

Com a finalidade de atingir seus objetivos, o PROEP visava à expansão e melhoria de infraestrutura (instalações, equi-

¹ De acordo com Soares (1999) a amortização foi estimada em 28 parcelas semestrais, depois de vencidos os seis anos de carência; dos juros: semestralmente vencidos, em 15 de maio e em 15 de novembro de cada ano. De acordo com adendos ao contrato, foram prorrogados os prazos de execução de recursos PROEP: para o último desembolso, a data estipulada foi para 24 de novembro de 2006, e para o pagamento da primeira quota de amortização, 24 de maio de 2007.

pamentos) capacitação de técnicos e docentes, adequação e atualização de currículos, por meio de três subprogramas:

- transformação das instituições federais de educação tecnológica em uma rede de referência para educação profissional;
- descentralização da educação profissional em todas as unidades federativas;
- fortalecimento das prefeituras municipais, sindicatos patronais ou de empregados e instituições privadas sem fins lucrativos que atuem ou pretendam atuar no campo da educação profissional.

O PROEP visava, portanto, à implantação da Reforma da Educação Profissional e para concretizá-la um conjunto de medidas legais foi posto em prática, abrangendo aspectos técnico-pedagógicos tais como a flexibilização curricular e a adequação à demanda, formação e avaliação por competências, aspectos de gestão que abrangiam a autonomia, a flexibilidade, a captação de recursos próprios e a questão das parcerias, bem como a expansão da Rede de Educação Profissional, mediante iniciativas do Segmento Comunitário e não das instituições pertencentes à rede federal.

O PROEP e a Rede Federal

Com o PROEP, as escolas técnicas foram transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs, mas proibida a expansão dessa rede de instituições, ocorrendo crescimento do segmento comunitário e incremento de recursos para a expansão da educação profissional privada.²

Para proibir a construção de novas unidades escolares no âmbito do Governo Federal, foi alterado, pelo Decreto-Lei Nº 9.649/98, o artigo 3º da Lei Nº 8.948/94, que passou a vigorar com a seguinte redação:

² O segmento comunitário, para fazer jus aos recursos do PROEP, deveria organizar-se como entidade de direito privado, assumindo importância diante dos objetivos do PROEP em expandir a educação profissional privada.

Art. 47 - O art. 3º da Lei Nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

§ 5º - A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderá ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino.

§ 7º - É a União autorizada a realizar investimentos em obras e equipamentos, mediante repasses financeiros para a execução de projetos a serem realizados em consonância ao disposto no parágrafo anterior, obrigando-se o beneficiário a prestar contas dos valores recebidos e, caso seja modificada a finalidade para a qual se destinarem tais recursos, deles ressarcirá a União, em sua integralidade, com os acréscimos legais, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis.

§ 8º - O Poder Executivo regulamentará a aplicação do disposto no § 5º nos casos das escolas técnicas e agro-técnicas federais que não tenham sido implantadas até 17 de março de 1997. (BRASIL, 1998, p.8).

Considerando que a rede federal de instituições de educação profissional não seria mais ampliada, a tendência era a privatização desta modalidade de ensino em todos os seus níveis. Este fato foi confirmado, em 2003b, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) ao divulgar notícia de que "das 2.216 instituições que ofertavam a educação de nível técnico, 1.255 estavam sob controle da iniciativa privada." (BRASIL, MEC/INEP, 2003b, p.6), representando quase 60% de toda a rede de escolas profissionalizantes.

Para o acesso aos recursos financeiros, era necessário que cada instituição organizasse e propusesse o seu plano de implantação da reforma (PIR) e traçasse metas de redução do ensino médio desenvolvido pelo CEFETs.

Em suas diretrizes, o PROEP expressava, com clareza, a diminuição gradativa de vagas para o ensino médio, até sua extinção, no prazo de cinco anos, no âmbito das instituições federais de educação tecnológica. Esta situação foi imposta como condição de financiamento de ações de melhoria nas

instalações físicas e pedagógicas das instituições federais de educação profissional.

O financiamento passou a depender da redução planejada de 50% das vagas do ensino médio; portanto, reduzir 50% das vagas do ensino médio era condição exigida para que estas instituições pudessem receber os recursos do PROEP. Este programa representou a tábua de salvação para a maioria das instituições, haja vista que ocorreu diminuição significativa das verbas orçamentárias para a educação profissional. Por outro lado, o cumprimento dessa exigência de redução das vagas do ensino médio contribuiu para desfigurar a rede de instituições federais que ministravam a educação de nível técnico integrada com a educação geral.

Em 2000, o PROEP já havia assinado 230 convênios para a reforma ou construção de unidades escolares, de educação profissional em todo o país, com previsão de investimento total de 476,2 milhões de reais até 2003 (BRASIL, 2003a). Neste crescimento, o segmento comunitário desponta como o principal beneficiado, numa clara indicação da privatização da educação profissional, como se pode observar na tabela a seguir.

Tabela 1
Distribuição dos Recursos do PROEP, de Acordo com o Número de Instituições, Convênios e Valores - 1998 a 2000

INSTITUIÇÕES	CONVÊNIOS	VALORES R\$ (milhões)
Federais	49	100,4
Estaduais	88	169,6
Comunitárias	93	206,2

Fonte: Brasil, 2003a.

Os dados constantes na tabela 1 informam que 230 convênios foram firmados com o PROEP, até o ano de 2000, destacando-se que o maior beneficiado foi o segmento comunitário. Este dado encontra-se em sintonia com um dos pontos que constituem a orientação do BID para a educação

profissional, qual seja: expansão da oferta de matrícula do setor comunitário, por meio das organizações não governamentais e fundações, entidades estas de direito privado, exigência para se assinar o convênio. Reforçando esta informação, o MEC divulgou no seu *site*, em 2001, que "22 novos Centros de Educação Tecnológica foram criados", sendo todos eles ligados à iniciativa privada (SOUSA, 2004).

As Consequências do Programa de Reforma da Educação Profissional no Âmbito da Rede Federal

As consequências do PROEP para a rede federal podem ser assim resumidas: reestruturação de suas ofertas educacionais, da gestão e das relações empresariais na perspectiva de tornar essas instituições competitivas no mercado educacional e, desta maneira, buscar alternativas para aumentar a capacidade de autofinanciamento. Podemos afirmar que o Estado brasileiro, até 2003, orientava-se na perspectiva de, gradativamente, eximir-se do financiamento da rede federal de educação profissional e tecnológica.

Com a finalidade clara de preparação dessas instituições ao autofinanciamento, o governo reduziu, significativamente, seus orçamentos anuais. Para ilustrar, lançamos mão de estudos sobre os CEFETs de Minas Gerais, Ceará e Rio Grande do Norte.

De acordo com Militão (1998), o orçamento do CEFET de Minas Gerais, na ordem de R\$ 32.000,00 (trinta e dois milhões de reais), não se alterou nos anos de 1996 e 1997; deste montante, R\$ 28.000,00 (vinte e oito milhões de reais) eram destinados ao pagamento de pessoal, abrangendo os aposentados e pensionistas. Isto representa cerca de 90% do orçamento total deste Centro Federal de Educação Tecnológica.

Para manutenção e investimentos do CEFET/MG, segundo Militão (1998), sobrava um pouco mais de 10% deste recurso. Então, o custo anual com limpeza e manutenção estava próximo de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais). O que restava para investimentos em material, laboratórios, equipamentos etc. era quase nada. A solução para a problemática apresentada pelos gestores do CEFET/MG convergiu para as orientações do MEC:

[...] os novos mecanismos de se conseguir dinheiro: convênios feitos entre o CEFET/MG e diversos setores da iniciativa privada ou pública, [pois] muitas firmas demandam cursos à Instituição, que são prestados e o CEFET é remunerado por eles [...] (CEFET/MG *apud* MILITÃO, 1998, p.101).

É interessante ressaltar que os CEFETs não somente começam a vender cursos como também passam a competir entre si na apresentação de projetos à SEMTEC, tal como ocorreu em 1997, quando essas instituições foram incentivadas a disputar os recursos que se destinavam à compra de livros para a biblioteca.

A situação no CEFET/CE não era diferente, pois, conforme dados a partir de 1996, o orçamento destinado a esta instituição permaneceu praticamente inalterado.

Tabela 2
Execução da Despesa por Categoria Econômica e Fonte de Recursos – 1996 a 2000

CATEGORIA FONTE	ANO	TESOURO	RECURSOS PRÓPRIOS	OUTRAS FONTES	TOTAL CATEGORIA (R\$)
	1996	12.945.431	-	-	12.945.431
	1997	13.938.639	-	-	13.938.639
PESSOAL	1998	14.536.769	-	-	14.536.769
	1999	17.985.266	-	-	17.985.266
	2000	18.648.394	-	-	18.648.394
CUSTEIOS	1996	1.784.821	256.367	168.515	2.209.703
	1997	2.523.269	173.468	0	2.696.737
	1998	2.784.968	36.912	521.955	3.343.835
	1999	2.852.943	15.537	1.239.611	4.108.091
	2000	3.233.052	50.822	20.361	3.304.235
TOTAL	1996	14.730.252	256.363	168.515	16.461.900
	1997	16.461.900	173.468	0	16.635.368
	1998	17.321.737	36.912	521.955	17.935.457
	1999	20.838.309	15.537	1.239.611	22.093.457
	2000	21.881.446	50.822	20.361	21.952.629

Fonte: CEFET/CE (2002).

PERGOLETTI
BCCE/UFC

Observamos, na tabela 2, que o orçamento para pessoal e outros custeios do CEFET/CE tem uma alteração pequena de um exercício para outro, permanecendo a mesma situação em anos posteriores aos dados apresentados acima. Em 2002, o orçamento autorizado para essa instituição foi R\$ 19.239.432,00 (BRASIL, 2002, p.390), inferior ao de 2000.

As fontes próprias, como venda de serviços – leia-se cursos – já eram contadas como orçamento dos CEFETs, bem como a entrada de recursos de outras fontes que eram, geralmente, convênios com a própria União, estados e municípios, e projetos que se conseguiam competindo no mercado, constata-se, portanto, o fato de que estas instituições, ao procurarem mecanismos de sobrevivência, caminham para um processo de privatização.

No CEFET/RN, conforme tabela 3, os estudos de Moura (2005) demonstram que ocorreu um aumento do orçamento total no período 1999/2003, mas insignificante, quando se tem como parâmetro a moeda brasileira. “Para o pesquisador, não houve aumento na capacidade de investimento institucional, pois em dólares, [...] moeda de referência no mercado mundial, a arrecadação diminuiu.” (MOURA, 2005, p. 62).

Esclarece que o aumento em reais correspondente ao desembolso com pessoal (próximo de 13% entre 1999 e 2001) já havia previsão, era reposição parcial da força de trabalho, decorrente de aposentadorias, de pequenos reajustes e de gratificações concedidas a alguns profissionais. Analisando outras fontes, segundo a tabela 3, constata-se que a redução foi significativa. Desta forma, entre 1999 e 2001, os desembolsos com a manutenção do patrimônio institucional foram reduzidos em mais de 24% e os investimentos diminuíram quase 80%, na moeda brasileira (MOURA, 2005).

Tabela 3
Evolução do Orçamento Anual do CEFET/RN

Exercício	1999		2000		2001		2002		2003	
	(R\$)	(US\$)	(R\$)	(US\$)	(R\$)	(US\$)	(R\$)	(US\$)	(R\$)	(US\$)
Recursos do Tesouro Nacional	27.439.946	15.176.961	27.034.147	13.870.778	29.392.354	13.210.046	29.392.354	8.298.236	39.379.74	13.565.190
Recursos diretamente arrecadados	57.588	31.852	56.103	28.785	34.890	15.681	34.890	9.850	30.825	10.618
Recursos de convênio (fontes públicas e privadas)	650.059	359.546	636.30	326.477	409.043	183.839	409.043	115.483	596.802	205.581
Total	28.147.595	15.568.36	27.726.556	14.226.042	29.836.287	13.409.567	29.836.28	8.423.570	40.007.376	13.781.390
Pessoal	23.127.173	12.791.578	23.711.897	12.166.186	26.460.541	11.892.377	26.460.541	7.470.508	35.731.503	12.308.475
Manutenção	4.219.886	2.334.007	3.453.656	1.772.014	3.212.246	1.443.706	3.212.246	906.901	3.726.128	1.283.543
Investimentos (capital)	800.535	442.774	561.002	287.841	163.500	73.483	163.500	46160	549.745	189.371
Total	28.147.595	15.568.360	27.726.556	14.226.042	29.836.287	13.409.567	29.836.287	115.483	40.007.376	13.781.390

Fonte: MOURA, 2005.

Para Moura, a situação se agrava quando os mesmos cálculos são feitos em dólares, o que corresponde verdadeiramente ao poder de compra do orçamento institucional, já que a moeda brasileira teve desvalorização significativa no período estudado e ainda teve significativa inflação. A partir destes cálculos, o pesquisador diz que "as perdas orçamentárias com a manutenção institucional alcançaram 38% e, com investimentos, chegaram a 83,40%". (MOURA, 2005, p.62).

Os estudos de Moura (2005) também demonstram a mesma tendência, dos outros dois CEFETs, o de Minas Gerais e do Ceará, o direcionamento da administração federal era pela busca de estratégias de complementação orçamentária para o aumento da capacidade institucional de autofinanciamento.

Os Rumos do PROEP a partir de 2003

No documento "Programa de expansão da educação profissional – Relatório de atividades do PROEP 2002" (BRASIL, 2003a), é feito um balanço dos resultados organizacionais, pedagógicos e financeiros do programa, relativamente às ações desenvolvidas de 1997 a 2002.

Os dados apresentados no relatório informam que, somente no exercício de 2002, foram pagos US\$ 154.604,43 dólares de comissão de crédito, e de juros, o valor de US\$ 3.402.484,94 dólares, totalizando US\$ 3.557.089,37 pagos pela conversão do dólar do dia, atingindo o valor de R\$ 10 milhões de reais. Com relação aos encargos financeiros do empréstimo do PROEP – correspondentes apenas ao pagamento de inspeção e supervisão como parte dos recursos do empréstimo (1%) mais a comissão de crédito referente aos atrasos nos desembolsos – resultaram, no período de 1998 a 2003 no pagamento de pouco mais de US\$ 23 milhões de dólares. (BRASIL, 2003a).

A partir de janeiro de 2003, primeiro mês do Governo Lula, o PROEP foi interrompido, para avaliação. A situação era complicada, obras inacabadas e muitos projetos não haviam, ainda, sido iniciados. Em 2004, o Ministério da

Educação devolveu ao BID US\$ 94 milhões, não utilizados. (BRASIL, 2008).

Medidas governamentais foram empreendidas no sentido de retomar a educação profissional, nas redes federal, estaduais e municipais como política de responsabilidade do Estado; dentre elas destacam-se:

- a) A Revogação do Decreto nº 2.208/97 que separava, compulsoriamente, a educação profissional e a educação básica e publicação do Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004, que permite, de forma flexível, desenvolver educação integrada. Este Decreto criou três níveis de classificação da educação profissional: I – formação inicial e continuada de trabalhadores; II – educação profissional técnica de nível médio; e III – educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação. (BRASIL, 2004).
- b) Criação da Lei Nº 11.195, de 18 de novembro de 2005, para permitir a construção de novas unidades escolares de educação profissional, pertencentes à rede federal e, conseqüentemente, seu crescimento.

Após essas medidas legais, deu-se início ao processo de expansão da rede federal, mediante a Lei Nº 11.249/2005, que destinou 57 milhões para a primeira fase dessa expansão, permitindo a criação de 26 unidades.

Assim, em 2006, o Governo Federal retomou 32 projetos do PROEP e promoveu a “federalização”, criando “novas” escolas federais ou “novas” unidades nas existentes. O modelo adotado é inspirado nas escolas técnicas que ofereciam ensino médio integrado ao técnico, incorporando em uma só instituição, também, a graduação e pós-graduação.

Em 2008, das escolas construídas com recursos do PROEP, pelo segmento comunitário, 18 foram transferidas para a esfera federal de educação profissional e tecnológica e dois para o segmento estadual. O valor do contrato inicial de U\$ 500 milhões foi cancelado pelo atual governo que gastou U\$ 312 milhões (BRASIL, 2008).

Ao final de sua execução, o programa financiou 261 projetos escolares, por meio de 275 convênios, além de 27 planos estaduais, totalizando 302 convênios firmados com os segmentos federal, estadual e comunitário (BRASIL, 2008).

Referências

BRASIL. Lei Nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Publicada no Diário Oficial da União*, Brasília, 28 maio 1998.

_____. *Relatório de gestão 2001*. Brasília: MEC, 2002.

_____. Ministério da Educação. Programa de expansão da educação profissional. *Relatório de Atividades do Proep de 2002*. Brasília: MEC, 2003.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP. *Censo da educação profissional: resultados 1999*. Brasília, 2000. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: out. 2003.

_____. Decreto Nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jul. 2004.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE *Proep 2008: sumário executivo*. Brasília, FNDE, 2008.

CEFET-CE. *Relatório de gestão*. Fortaleza, CEFET-CE, 2002. (Mimeo).

MILITÃO, Maria Nadir de Sales do Amaral. *Novos Rumos para o Ensino Técnico: impactos e perspectivas – o caso do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET-MG*. São Paulo, 1998. Tese (Doutorado), Educação, Pontifícia Universidade Católica.

MOURA, Dante Henrique. Algumas Implicações da Reforma da EP e do PROEP sobre o Projeto Político Pedagógico do CEFET-RN e a (Re) Integração dos Cursos Técnicos ao Ensino Médio. *Revista Holos*, ano 21, set. 2005, CEFET/RN.

SOARES, Ricardo Pereira. Dívida pública externa: empréstimos do Bird ao Brasil. *Revista Desafios*, Brasília, n. 642, 1999.

SOUSA, Antonia de Abreu. *Financiamento da educação profissional brasileira: mudanças pós-1990*. Fortaleza, 2004. 150p. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará.

WLRSIG, W. BID. Representação no Brasil. *Carta referente ao empréstimo 1052/operação de crédito-Brasil*. Brasília: BID, 2002.

A pesquisa de campo aqui referido tem como base principal a leitura e a sistematização das informações disponibilizadas por cada uma das periódicas analisadas, através da seleção, classificação e análise das matérias de dois dos jornais de maior circulação no estado: *Jornal do Comércio* e *Diário de Pernambuco*. A partir destas leituras, foi construída uma matriz de análise de dados que possibilita identificar as questões que respondiam ao objeto de pesquisa.

Para chegar ao resultado da pesquisa, alguns elementos necessitam de apuração, dentre os quais, o contexto de transformações sociais que tem determinado a institucionalidade vigente aos interesses hegemônicos do capital;

Coordenador do Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, T. possui um Doutorado em Ciências Sociais, integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho - GEP. Possui também um Mestrado em Ciências Sociais, integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho - GEP.

Doutora em Serviço Social na Universidade Federal do Rio de Janeiro, professora da Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, pesquisadora no Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho - GEP.