



POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO: As dificuldades de uma institucionalização

Samara Cristina Silva Pereira¹

Guiomar de Oliveira Passos²

Resumo

O trabalho versa sobre a política de educação profissional técnica no Brasil, enfocando sua organização a partir dos instrumentos regulamentadores instituídos durante o governo FHC, Decreto n. 2.208/1997, e governo Lula, Decreto n. 5.154/2004. A discussão situa os antecedentes históricos destas regulamentações, revisitando a emergência da educação profissional no quadro da educação brasileira, sua instituição no sistema educacional organizado a partir de 1930, até as alterações promovidas no início dos anos de 1980. A análise sobre o objeto proposto baseia-se no modelo neoinstitucionalista, em que os programas públicos relacionam-se com o sistema político e instituições políticas, o processo político, seus atores e interesses (FREY, 2000). Para tanto, procedeu-se a revisão da literatura sobre a análise de políticas públicas em geral e específicas para a educação profissional técnica de nível médio e ensino médio e pesquisa documental — legislação educacional da área. O exame evidencia que a educação profissional técnica assume diferentes formas e funções no quadro da educação nacional, a cada período político, sendo ora independente e distinta da educação propedêutica de nível médio, ora partilhando com este a preparação para o ensino superior, ora tendo as duas incumbências. Os modelos vigentes atualmente — independente e integrado ao ensino médio — resultam de concepções e interesses distintos em relação à educação profissional acatadas pelo governo na tentativa de alcançar consenso,

Recebido em: agosto/2011 - Aceito em: fevereiro/2011

¹Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: samaracefetpi@gmail.com

²Mestre em Educação pela UFPI, Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (Unb). Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI. E-mail: guiomar@ufpi.edu.br



evidenciando a interdependência entre as estruturas políticas e exercício do poder e as definições na política educacional. A educação média, portanto, ainda não encontrou as condições favoráveis para erigir-se como universo autônomo de formação.

Palavras-chave: Política de educação. Educação profissional técnica de nível médio. Ensino médio. Disputas políticas.

POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO: as dificuldades de uma institucionalização

Abstract

The work talks about the policy of technical professional education in Brazil, focusing on its organization through the regulations established during FHC's term, Decree 2208/1997, and Lula's term, Decree 5154/2004. The discussion places the historical predecessors of these regulations, revisiting the emergence of professional education in the picture of Brazilian education, its institution in the organized educational system after 1930, until its alterations made in the beginning of the 1980's. The analysis of the proposed object is based on the neoinstitutionalist model, in which public programs are related to the political system and institutions, political process, its actors and interests (FREY, 2000). For that purpose, there was first a review on the literature about the analysis of general and specific public policies for high school level technical professional education and high school itself, and documental research – educational legislation in the area. The examination highlights that technical professional education takes different forms and roles in the picture of national education, in each political period, being at times independent and different from high school level propaedeutic education, at times sharing with the latter the preparation for college education and at other times having both tasks. The models currently in use – independent and integrated to high school – are the results of conceptions and interests different from those of professional education approved by the government in the attempt of reaching consensus, showing interdependence between



political structures and the exercise of power and the definitions in educational policy. High school level education, therefore, hasn't yet found the favorable conditions to rise as an autonomous universe of educational formation.

Keywords: Education policy. High school level technical professional education. High School. Political disputes.

Introdução

A política educacional é uma política pública de natureza/ corte social cuja ação é dirigida à escolarização da população e sua qualificação profissional. No Estado brasileiro, começa a ganhar contornos como tal com a sistemática intervenção a partir da década de trinta, constituindo-se, progressivamente, em uma das principais áreas de atuação e investimentos públicos, e, por conseguinte, como *locus* de disputas políticas entre os atores sociais implicados nos seus processos de constituição.

Nas últimas décadas, as disputas e movimentação dos atores cristalizaram-se nos embates em torno do delineamento da educação profissional técnica de nível médio, em particular no que se refere à articulação com o secundário (ensino médio). Desde a LDB – Lei n. 9.394/96, estas disputas se expressam nas regulamentações do §2º do art. 36 e dos arts. 39 a 42 que tratam dos vínculos entre a preparação para o prosseguimento nos estudos e a preparação para o exercício de profissões técnicas.

Na regulamentação consignada no Decreto n. 2.208, de 17 de abril de 1997, instituído no governo de Fernando Henrique Cardoso, a educação profissional técnica é estabelecida como etapa formativa própria, independente do ensino médio (BRASIL, 1997). Já a do Decreto n. 5.154, de 23 de julho de 2004, do governo de Luís Inácio Lula da Silva, mantém-se como etapa formativa própria, contudo podendo existir integrada ao ensino médio, passando em 2008, por força da Lei n. 11.741 (BRASIL, 2008), a ser uma das modalidades deste. Com isso, a última etapa da educação básica adquiriu a faculdade de também preparar para o exercício das profissões técnicas.





São estas alterações, inclusive no interior de um mesmo governo, que se examinam neste texto. O que se deseja é verificar como tem sido a ação do Estado brasileiro na formação profissional de nível médio, identificando sua relação com o ensino médio e, principalmente, no que diz respeito a este aspecto, os modelos vigentes após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Oferecem-se, assim, elementos para o entendimento de sua conformação e para avaliação dos recursos públicos empregados nessa área. Até porque não apenas são altos os custos da oferta de educação profissional integrada ao ensino médio, como também esta é uma ação estatal com repercussões, como diz Castro (2007, p. 201), sobre o “futuro de uma geração” com “consequências para o país”, especialmente quanto à formação de técnicos de nível médio.

Para isso, toma-se como referência a análise das políticas públicas que privilegia a interdependência entre os processos de construção das estruturas políticas e condições do poder e a definição da política (seu conteúdo, organização, delineamento), constituindo estes elementos parte da análise. Conforme Frey (2000, p. 220), os programas, expressos nos regulamentos e leis, apresentam-se como “resultado de um processo político, intermediado por estruturas institucionais, que refletem constelações específicas de interesse”.

Esta compreensão afasta-se das interpretações em que o processo de constituição das políticas públicas “aparecem como expressão de um regime político, de um modo específico de desenvolvimento capitalista ou de um arranjo político institucional” (MELLO, 1991). Noutros termos, a opção analítica adotada esquivava-se das posições que concebem as políticas públicas como um fenômeno *ex-post*, indiferentes aos processos políticos que as atravessam e as definem, desconsiderando, assim, o aspecto conflituoso presente nas decisões do poder público, que envolve interesses advindos da sociedade e do Estado.

O texto está estruturado em três partes. A primeira, **Institucionalização da educação profissional técnica de nível médio**, revisita o contexto em que a educação profissional institucionalizada, caracterizando a intervenção estatal e as





controvérsias envolvidas em seu delineamento, em particular, nos modelos estabelecidos da década ao início dos anos oitenta. A segunda, **A política de educação profissional no período democrático inaugurado em 1985**, discorre sobre mudanças na organização da educação profissional técnica a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, enfocando as regulamentações dos governos FHC e Lula. Na terceira, **Sentidos dos (des)sentidos – esboço de uma análise sobre as dificuldades de institucionalização da educação profissional**, tenta-se apreender os sentidos das dificuldades enfrentadas pela educação profissional, recorrendo-se ao neoinstitucionalismo e às análises de Bourdieu (2005) sobre a estruturação dos campos sociais. Por último, na *Conclusão*, explicitam-se as configurações da educação profissional técnica, indicando elementos para o entendimento de sua conformação.

2 Institucionalização da Educação Profissional técnica de nível médio

A educação na Colônia caracterizava-se como essencialmente livresca, acadêmica e aristocrática, destinada à ilustração dos herdeiros do poder político e econômico e preparação para os estudos superiores. No Império, conservou-se o caráter elitista delineado no período anterior e ao objetivo da ilustração acrescentou-se o de formação para ocupação dos cargos políticos e administrativos, resultantes da instalação da burocracia-patrimonial portuguesa no Brasil do século XIX. Na Primeira República, com o desenvolvimento de novas atividades econômicas e início da urbanização, surge a demanda por educação para o trabalho.

A despeito das atividades presentes no modelo agrário-exportador, que prescindiam de escolarização para desempenho das ocupações, na sociedade urbano-industrial, que começava a se constituir, o mínimo de formação fazia-se necessário para o desempenho das atividades industriais e de serviços típicos da organização urbana. Essa exigência impôs-se num contexto de predomínio da educação ilustrativa, que atribuía ao secundário a





função de preparar os membros das elites para os estudos superiores, tratando de mantê-los afastados da formação para o trabalho – sinônimo de dor e desprestígio numa sociedade com experiência escravocrata.

Em tal quadro, a oferta da formação profissional estabeleceu-se a partir de outra escola, que não aquela dirigida à ilustração, resultando na coexistência de duas propostas educacionais nitidamente delineadas: a primeira, caracterizada pela educação livresca e acadêmica voltada à formação das elites para realização do trabalho intelectual e assunção de funções públicas; a outra, essencialmente vinculada à formação das massas para o trabalho manual, através da preparação para um ofício (ROMANNELI, 2009).

As propostas educacionais caracterizam-se também por diferenças quanto aos responsáveis pela sua oferta: a primeira, ilustrativa e voltada para continuidade dos estudos, contava com ampla participação da iniciativa privada, em especial da igreja católica, e a segunda, profissionalizante, a cargo da iniciativa do Estado.

Nesse período, o fato de maior monta da atuação estatal, no âmbito da formação para o trabalho, reside na instituição oficial do ensino industrial no país através do Decreto Presidencial n. 7.566, de 1909, que instituiu 19 Escolas de Aprendizes e Artífices a serem implantadas nas capitais brasileiras sob responsabilidade da União. A missão dessas instituições era a “preparação técnica e intelectual” dos filhos dos desfavorecidos da fortuna, fazendo-os “adquirir hábitos de trabalho profícuo” que os afastassem “da ociosidade, escola do vício e do crime” (BRASIL, 1909).

Desse modo, a educação profissional dirigida à formação para ocupações manuais e manufatureiras nascia como uma educação

3 A Constituição Federal de 1934 foi um marco na história do financiamento da educação ao estabelecer um percentual mínimo de recursos para a educação. Conforme prescrito no artigo 156 da referida Constituição: “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos” (BRASIL, 1934).





sem prestígio e destinada aos pobres, marcadamente assistencialista, enquanto o secundário consolidava-se como livresco e voltado para as elites, a quem estavam resguardados os estudos superiores. É esse o quadro que precede as reformas educacionais sobre o secundário e educação profissional na primeira metade do século XX.

A partir da década de 1930, quando do rompimento do acordo oligárquico que governara o país até então, começa a ganhar corpo a ação estatal nas diversas áreas da vida social. Com a derrota das oligarquias agrárias pelos novos grupos urbanos, o poder público realizou rupturas estruturais, abandonando o liberalismo e a ideologia do *laissez-faire* em favor do intervencionismo público. O Estado sofreu grandes mudanças, “alteraram-se as funções e a própria estrutura do estado brasileiro” (IANNI, 1986, p. 25).

Com o modelo adotado, a administração pública passou a regular diversos campos da vida econômica e social, dentre os quais o trabalho, educação, assistência social, previdência, e o fez através de planejamento centralizado e de uma complexa máquina administrativa. No campo da educação, criou órgãos de acompanhamento e supervisão das instituições educacionais – Ministério da Educação e Saúde e o Conselho de Educação Nacional –, definiu o aporte de recursos necessários ao financiamento da educação³ e reformulou a organização de todos os graus e modalidades de ensino a partir das reformas encabeçadas por Francisco Campos, em 1931, e por Gustavo Capanema, em 1942.

Assim, na gestão de Getúlio Vargas (1930-1945), marcadamente autoritária e centralizadora, a educação passou a conformar um sistema nacional, com ampla legislação delineadora dos contornos e estrutura da educação realizada em território brasileiro. No contexto, a preocupação com a educação resultava de fatores diversificados. Entre os de maior monta estavam a transição de um modelo de sociedade agroexportadora para uma sociedade urbano-industrial – em que a educação assumia papel de relevo como fundamento da sociedade capitalista que exigia mão de obra qualificada – e a função socializadora e de standardização dos comportamentos da juventude da época.





A educação profissional de nível médio foi organizada a partir da Reforma Francisco Campos através do Decreto n. 20.158, de 30 de junho de 1931, que regulamentou a profissão de contador e organizou o ensino comercial, dividindo-o nos níveis propedêutico, auxiliar, técnico e superior. Cada nível, com duração e disciplinas diferenciadas, sendo: propedêutico de três anos; auxiliar com técnico, 2 a 3 anos, dependendo do tipo de curso (secretário, guarda-livros e administrador-vendedor — dois anos; e atuário e perito contador — três anos) e o superior consistia no Curso de Administração e Finanças, com três anos, acessível, apenas, determinava o art. 12 do decreto regulamentador, aos que concluíssem o curso de atuário ou de perito-contador. Essa era a única possibilidade de ingresso em curso superior para os concludentes dos cursos técnicos, uma vez que, conforme destaca Romanelli (2009, p. 139), “os cursos profissionais (a reforma só cuidou do ensino comercial) não tinham nenhuma articulação com o ensino secundário e não davam acesso ao ensino superior”.

A Lei, por conseguinte, revestia a educação profissional de terminalidade. Isso porque o título alcançado, salvo para os concludentes dos cursos de atuário ou de perito-contador que desejassem ingressar no Curso de Administração e Finanças, não permitia o ingresso nos níveis mais elevados, conseqüentemente sacramentava a dualidade entre educação propedêutica e para o trabalho. A primeira dirigida aos membros das elites e a segunda, para os trabalhadores e seus filhos.

Essa posição, acerca da educação profissional dirigida a grupos societários específicos, estava expressa na Constituição de 1937, que tratou das “escolas vocacionais e pré-vocacionais” como um “dever do Estado” para com as “classes menos favorecidas” (Art. 129, CF 1937) que deveria ser cumprido com “a colaboração das indústrias e dos sindicatos econômicos” (BRASIL, 1937). Com isso, define o escopo de ação do Estado na oferta de serviços educacionais, limitando-o ao campo da educação profissional, sob o signo do assistencialismo. Dirigia essa modalidade aos pobres, visando sua formação ocupacional e controle social, tal como na





República Velha quando da criação das Escolas de Aprendizes e Artífices, pelo presidente Nilo Peçanha.

Tal situação não seria alterada com a Reforma Capanema da década de 1940. As Leis Orgânicas da Educação, como ficaram conhecidas os decretos instituídos entre 1942 e 1946 que reformaram a educação brasileira, estabeleciam, constatam Schwartzman, Bomeny e Costa:

[...] a educação superior, a educação secundária, a educação primária, a educação profissional e a educação feminina; uma educação destinada à elite da elite, outra educação para a elite urbana, uma outra para os jovens que comporiam o grande 'exército de trabalhadores necessários à utilização da riqueza potencial da nação' e outra ainda para as mulheres (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000, p. 205).

Tratava-se da conformação do sistema educacional à divisão socioeconômica do trabalho, acirrando, com isso, mais que a distinção de classes, a dualidade entre as modalidades de ensino: de um lado ensino secundário e de outro o profissional, subdividido em Industrial, Comercial, Agrícola e Normal. O primeiro teve a organização alterada pela Lei Orgânica n. 4.244/1942, que o manteve vinculado ao ensino superior, reafirmando sua função de formador da classe dirigente. O segundo, especificamente voltado para a formação e aperfeiçoamento dos trabalhadores, teve a reforma procedida por distintos regulamentos: para o Ensino Industrial, o governo estabelece o Decreto-lei n. 4.073, de 1942; para a preparação para o trabalho industrial, cria, através dos Decretos-lei n. 4.048, de 1942, e n. 6.141, de 1943, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e o Ensino Comercial, respectivamente.

Com as reformas, admitia-se a possibilidade de acesso dos egressos da educação profissional de nível médio ao ensino superior, desde que para curso diretamente relacionado com o ensino técnico concluído. Nos termos de Romanelli (2009, p. 156), "continuando uma tradição, acentuada com a Reforma Francisco Campos, as Leis Orgânicas só permitiam o acesso ao ensino superior no ramo profissional correspondente".





Às leis orgânicas decretadas no governo Vargas juntaram-se, em 1946, durante o governo provisório de José Linhares, a Lei Orgânica do Ensino Normal – Decreto-lei n. 8.530; a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Decretos-lei n. 8.621 e n. 8.622; e a organização do Ensino Agrícola – Decreto-lei n. 9.613 (ROMANELLI, 2009, p. 154). Todos conservavam as diretrizes e concepções do período ditatorial, orientando-se pelo ideário de uma educação rigidamente estratificada, voltada ao desenvolvimento de habilidades e mentalidades das categorias sociais conforme os papéis atribuídos.

Isso significava, a um só tempo, conferir à educação sistematicidade e organicidade e conservá-la como meio de manutenção e reprodução das desigualdades de que é emblemática a dicotomia ensino para as elites (o secundário e o superior) e ensino para as classes populares (cursos de aprendizagem e ensino profissional técnico).

A dicotomia foi objeto de contestação nos 13 anos de debates em torno da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), instituída pela Constituição de 1946. Sob essa inspiração, as Escolas Técnicas e Industriais, vinculadas à União, passaram, consoante a Lei n. 3.552, de 16 de fevereiro de 1959, a denominar-se Escolas Técnicas Federais com os seguintes objetivos: “proporcionar base de cultura geral e iniciação técnica que permitam ao educando integrar-se na comunidade e participar do trabalho produtivo ou prosseguir seus estudos; preparar o jovem para o exercício de atividade especializada, de nível médio” (BRASIL, 1959). Conciliava, assim, o ensino secundário, propedêutico, com a formação profissional de nível médio.

A LDB, aprovada em 20 de dezembro de 1961, sacramentou estas e outras determinações. Mas inovou. O segundo ciclo do secundário, o colegial, passou a ter um mínimo de três anos e a admitir uma “variedade de currículos, segundo as matérias optativas que forem preferidas pelos estabelecimentos” (BRASIL,

4 “Excedentes” foi como ficaram conhecidos os “candidatos a cursos superiores não aproveitados” (CUNHA, 1977, p. 142).





1961), entre as quais, recomendava, uma vocacional. No ensino profissional de grau médio, denominado técnico, que abrangia os cursos industrial, agrícola e comercial, introduziu quatro disciplinas do curso ginásial secundário nas duas últimas séries do 1º ciclo, além daquelas específicas da formação técnica. No 2º ciclo, às disciplinas específicas foram acrescentadas cinco do curso colegial secundário (BRASIL, 1961).

Permitia, ainda, ao lado da mudança de curso profissionalizante, a possibilidade de seus egressos, de qualquer curso, participar dos processos seletivos para ingresso no ensino superior, também em qualquer curso. Destarte, integrava os diversos ramos do ensino profissionalizante e este ao propedêutico, visando superar a tradicional fragmentação e a histórica dicotomia.

A despeito das mudanças na educação profissionalizante de nível médio, o número de matrículas que concentrava entre 1935 e 1970 diminuía, progressivamente, à medida que se expandia o ensino secundário. Conforme expõe Romanelli (2009, p. 113), o número de matrículas no ensino médio estava respectivamente dividido entre educação profissional e ensino secundário, conforme segue: 1935, 61.941 e 93.829; 1940, 90.145 e 170.057; 1950, 150.475 e 406.959; 1960, 309.249 e 868.178; e, em 1970, 1.030.421 e 3.055.652. Desse modo, em 1935, a educação profissional correspondia a 39,8% da educação de nível médio no país, enquanto, em 1970, essa proporção reduziu-se para 25,2%, apesar do crescente aumento de oportunidades de trabalho no setor urbano-industrial e limitada oferta de vagas no ensino superior, de que é indicativo o famoso caso dos “excedentes”⁴.

A falta de interesse pelo ensino profissionalizante e a fascinação pelo ensino superior foram objeto de atenção do Grupo de Trabalho

5 Até o fim dos anos 50, a classe média concentrava nas oportunidades de negócio particular suas possibilidades de ascensão social. A partir dos anos 60, com a concentração do capital e expansão do mercado, reduziram-se suas possibilidades de atuação direta na economia, levando ao deslocamento de suas oportunidades de ascensão para os postos das burocracias públicas e privadas, cuja credencial de acesso era o título universitário (CUNHA, 1977).





da Reforma Universitária instituído pelo Regime Militar através do Decreto n. 62.937/68. Seus relatores, consoante análise de Cunha (1980), acreditavam que o ensino médio, com seu conteúdo generalista, isto é, não profissional, impulsionava a procura pelo ensino superior.

A falta de vagas no ensino superior era um dos problemas que o Regime Militar desejava solucionar a fim de satisfazer, segundo Cunha (1980), um dos seus principais aliados: a classe média, que vislumbrava a formação nesse grau de ensino para galgar melhores cargos e rendimentos na iniciativa privada ou no serviço público em expansão⁵. Uma das alternativas era reduzir a demanda, por exemplo, conferindo caráter profissionalizante ao ensino médio.

Assim, a partir da Lei de Diretrizes e Bases de 1971, Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, o Regime promoveu várias mudanças na educação: substituiu os já tradicionais primário e ginásial (primeiro ciclo do secundário) pelo ensino de 1º grau de oito anos e, no lugar do colegial (segundo ciclo do secundário – clássico e científico) e do técnico (industrial, comercial e agrícola), o ensino de 2.º grau de 3 a 4 anos. O primeiro, objetivando a formação geral, sondagem das aptidões profissionais e iniciação para o trabalho, e o segundo, a habilitação profissional, esta, inclusive, definidora da carga horária e duração do curso (BRASIL, 1971). A qualificação para o trabalho inseria-se na educação básica com preparação e certificação para todos que concluíssem a última etapa, pondo fim à tradicional distinção entre curso propedêutico e profissionalizante e instituindo apenas um único curso médio — o segundo grau profissionalizante.

A intenção do governo, conforme Romanelli (2009, p. 235), era que, desse modo, fossem selecionados “apenas os mais capazes para a universidade”, ocupando “os menos capazes” e, ao mesmo tempo, contendo “a demanda por educação superior em limites mais estreitos” (ROMANELLI, 2009, p. 235).

A medida, todavia, deparava-se com vários obstáculos. Primeiro, os altos custos, tanto para o Estado, como para a iniciativa privada, para dotar os cursos de infraestrutura adequada e contratar pessoal especializado; isso provocava, o mais das vezes, ofertas





precárias (ZIBAS, 2005). Segundo, a dicotomia de conteúdos num mesmo curso, pois, como constatou Zibas (2005), os conhecimentos ditos acadêmicos (preparatórios ao ingresso no ensino superior) e técnicos (profissionalizante) eram ministrados separadamente e de forma sobreposta. Terceiro, a resistência das classes altas e médias, desinteressadas da profissionalização precoce e desejosas de uma educação preparatória de qualidade a fim de lograr aprovação no seletivo ensino superior.

Frente a tais dificuldades, a profissionalização compulsória teve vida curta. Já no início dos anos oitenta, a Lei n. 7.044, de 18 de outubro de 1982, tornaria a profissionalização opcional. Nos termos do § 2º do art. 1º: “À preparação para o trabalho, no ensino de 2º grau, poderá ensejar habilitação profissional, *a critério do estabelecimento de ensino*” (grifo nosso) ainda que mantendo a prerrogativa, tanto do profissionalizante quanto do propedêutico, de credenciar para ingresso nos cursos superiores. Passava a vigorar, em nível médio, uma oferta dirigida à formação geral e outra que, além da formação geral, habilitaria para o exercício de uma profissão em nível médio. Assim, reacendiam-se velhos impasses ou disputas em torno da configuração da educação profissional que a colocavam como uma das muitas questões a requerer ação estatal no retorno do país à democracia.

3 A política de Educação Profissional no período democrático inaugurado em 1985

A redemocratização do país, no final dos anos oitenta, confere à educação, na Carta Magna, a condição de um dos direitos sociais (art. 6º) tendo em vista o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” — cap. III, art. 205 (BRASIL, 1988). Inaugurava-se, a partir daí, uma nova fase da educação brasileira.

A legislação infraconstitucional, consubstanciada na Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases

6 Texto original da LDBN (BRASIL, 1996).





da Educação Nacional – estabeleceu os parâmetros e modos de efetivação do direito e de suas determinações. A educação escolar, consoante seu art. 21, passou a compreender níveis e modalidades de ensino. Entre os níveis estão “I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; II - educação superior”. As modalidades são vinculadas aos diferentes níveis, estando entre elas a educação profissional normatizada por capítulo específico (cap. III, art. 39 a 42 de Lei n. 9.394/1996).

A nova legislação incluiu o ensino médio na educação básica e atribuiu-lhe a função formativa, compreendendo, conforme definido no art. 35: o prosseguimento dos estudos (inciso I) e a preparação básica para o trabalho (inciso II) e para a cidadania (incisos III e IV). Desse modo, a preparação geral para o trabalho associava-se à formação geral, compreendendo, conforme Parecer CNE/CEB n. 15/1998, “os conteúdos e competências de caráter geral para a inserção no mundo do trabalho e aqueles que são relevantes ou indispensáveis para cursar uma habilitação profissional e exercer uma profissão técnica” (BRASIL, 1998). “Pela primeira vez”, assinala Namó de Mello (1999, p 163), “uma lei de educação não diz que o ensino profissional vincula-se ao trabalho, mas que toda a educação escolar será vinculada ao trabalho e à prática social [...]”.

A educação profissional, que até então cumpria a função formativa para o trabalho, desenvolvendo-se no nível médio junto com o secundário através do segundo grau profissionalizante (Lei n. 5.692/1971), assume a função de habilitação para profissões específicas. Essa, delineada em vários artigos (36 e do 39 ao 42) a ser desenvolvida, conforme art. 39, “articulada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia” cuja missão seria o “permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva”⁶ (BRASIL, 1996). Assim, preparação para o trabalho e habilitação profissional passa, consoante a LDBN/1996, a ser concebidas e tratadas como distintas, ainda que articuladas, ocupando lugar diferenciado na organização da educação nacional.

Os dispositivos pertinentes à educação profissional foram regulamentados em 1997 pelo Decreto n. 2.208/97. Este, no art.





5º, estabelece: “A educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este” (BRASIL, 1997). Assim, reafirma o estabelecido na legislação infraconstitucional, tratando ensino médio e educação profissional como cursos diferenciados, a serem desenvolvidos em articulação ou não.

Os objetivos da educação profissional, segundo o Decreto n. 2.208, de 1997 seriam:

I - promover a transição entre a escola e o mundo do trabalho, capacitando jovens e adultos com conhecimentos e habilidades gerais e específicas para o exercício de atividades produtivas; II - proporcionar a formação de profissionais, aptos a exercerem atividades específicas no trabalho, com escolaridade correspondente aos níveis médio, superior e de pós-graduação; III - especializar, aperfeiçoar e atualizar o trabalhador em seus conhecimentos tecnológicos; IV - qualificar, reprofissionalizar e atualizar jovens e adultos trabalhadores, com qualquer nível de escolaridade, visando a sua inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho (BRASIL, 1997).

A regulamentação adequava à formação profissional de trabalhadores, nos diversos níveis, às determinações da Lei da Educação Nacional vigente. Esta, no nível técnico, conforme o art.8º, §1º do Decreto n. 2.208/97, teria os currículos estruturados em disciplinas, com a possibilidade de agrupamento sob a forma de módulos, que, para efeito de qualificação profissional, poderiam assumir caráter de terminalidade, com direito à certificação ao final de cada um deles. Isso facilitava a inserção ou reinserção de trabalhadores no mundo do trabalho, oferecendo a vantagem de saídas intermediárias além de garantir a necessária flexibilidade dos currículos, sobremaneira importante, num contexto de rápidas transformações.

A estas vantagens, somavam-se as seguintes: garantia aos jovens que desejassem realizar a formação profissional a





possibilidade de fazê-lo, ao tempo em que cursassem o médio ou apenas posteriormente, quando concluíssem; encerrava a dualidade estrutural na qual a educação média variava entre propedêutica e profissionalizante; e autorizava as escolas técnicas e instituições especializadas a focarem sua oferta na educação profissional, deixando de assumir a dupla missão de oferta propedêutica acadêmica e oferta profissionalizante imposta pelo Decreto n. 5.692/71, através do segundo grau profissionalizante.

O modelo de formação profissional do Decreto n. 2.208/1997, portanto, resolvia distorções históricas, como: a dualidade no ensino médio que gerava um sistema discriminatório; a oferta da educação propedêutica por escolas técnicas, o que vinha provocando sua deriva acadêmica; e respondia às demandas atuais postas à formação dos técnicos. Todavia, deparava-se com, também históricas, oposições a qualquer preparação de mão de obra voltada para a inserção no mercado.

Para os opositores, a educação profissionalizante, como complementar à educação básica, assumia “o ideário pedagógico do capital ou do mercado”, representando uma profunda regressão, e restabelecia o dualismo entre educação e trabalho, ferindo os princípios da politecnia (FRIGOTTO, CIAVATA, RAMOS, 2005, p. 13).

Assim, lutaram por sua revogação durante todo o governo FHC. Demandavam uma nova regulamentação, segundo Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005, p. 1.088), mais coerente “com a utopia de transformação da realidade da classe trabalhadora brasileira”. Em 2003, tão logo ascendeu ao poder um governo com o qual esses grupos mantinham vinculação, o Ministério da Educação organizou o **Seminário Nacional de Educação Profissional: Concepções, Experiências, Problemas e Propostas**.

O evento contou com a participação de diferentes setores interessados na temática, dentre os quais, grupos de intelectuais, instituições e movimentos sociais. Segundo consta na introdução do texto intitulado **Documento-Base**, o movimento principal que o impulsionava era a discussão “de concepções, experiências, problemas e propostas”, inclusive aquelas que implicassem “em





mudanças nos instrumentos jurídicos para a área, tendo em vista a implementação de uma política pública de educação coerente com as diretrizes de um novo Projeto de Desenvolvimento Nacional” (BRASIL, s.d, p. 13).

O foco foi o modelo de educação concebido no Decreto n. 2.208/1997 e os atos decorrentes, como as Portarias do MEC n. 646/97 e 1.005/97, sendo este, diz o documento, “o cerne dos problemas apontados” (BRASIL, s.d., p. 60). As posições não eram consensuais, mas, seguindo o **Documento-Base**, requeria-se:

[...] reestruturação da Educação Profissional, estruturando-a como um sistema educacional, que considere o processo em curso nas diversas redes: nos CEFETs, nas escolas técnicas e agrotécnicas federais e estaduais, privadas e comunitárias, recuperando o poder normativo da LDB como lei ordinária, particularmente em relação ao ensino médio (artigos 22, 35 e 36) e à educação profissional (artigos 39 a 42) (BRASIL, s.d., p. 79).

Especificamente, em relação ao Decreto n. 2.208/97, propunham que fossem revistos: “os artigos 3º e 4º que tratam da nomenclatura e da regulamentação do nível básico dos cursos de EP”; “o artigo 5º, retirando-se ‘independente do ensino médio’ para permitir o ensino integrado entre o Ensino Médio e a EP, nas escolas que o desejarem” (BRASIL, s.d., p. 79).

Em 2004, o governo, por meio do Decreto n. 5.154, de 23 de julho de 2004, promoveu mudanças na educação profissional, revogando a regulamentação de 1997 e restabelecendo integração curricular dos ensinos médio e técnico, mas admitindo outras formas de educação profissional, inclusive, sem vínculos com o ensino médio, como a modular. Em relação ao primeiro aspecto, o art. 4º, §1º estabelece as seguintes formas de articulação entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio:

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, na qual a complementaridade entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio pressupõe a existência de matrículas distintas para cada curso []; III - subsequente, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino médio (BRASIL, 2004).

Já em relação ao segundo, diz o art. 6º:

Os cursos e programas de educação profissional técnica de nível médio e os cursos de educação profissional tecnológica de graduação, quando estruturados e organizados em etapas com terminalidade, incluirão saídas intermediárias, que possibilitarão a obtenção de certificados de qualificação para o trabalho após sua conclusão com aproveitamento (BRASIL, 2004).

Passavam a figurar, portanto, dois modelos de educação profissional técnica: um em que é integrada ao ensino médio, constituindo um mesmo curso, e outro em que é uma etapa formativa própria, como no decreto anterior. Por conseguinte, a divisa entre as duas regulamentações situa-se, especificamente, no retorno da integração da educação profissional ao ensino médio.

O modelo seria incorporado à Lei de Diretrizes e Bases da Educação com a alteração determinada pela Lei n. 11.741, de 16 de julho de 2008. Esta tinha como finalidade “redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica” (BRASIL, 2008). No âmbito da educação profissional técnica de nível médio, incorporou as modificações estabelecidas no Decreto n. 5.154/2004, suprimindo, para tanto, itens da LDB original e inserindo novos, dentre os quais a Seção IV-A “Da Educação Profissional Técnica de Nível Médio” na VI Seção “Do Ensino Médio”.

O novo item não apenas ratifica as mudanças na organização e oferta da educação profissional promovidas durante o governo





Lula, com alterações no conteúdo do texto da Lei de Diretrizes aprovado em 1996, como introduz a forma integrada da educação profissional com o ensino médio no capítulo que trata da Educação Básica. Portanto, vai além do estabelecido pelo Decreto n. 5.154/2004 – regulamentação da educação profissional: promove alterações na educação básica, em seu último nível, instituindo a educação profissional integrada ao ensino médio.

4 Sentidos dos (des)sentidos – esboço de uma análise sobre as dificuldades de institucionalização da Educação Profissional

Os modelos de educação profissional de nível médio concebidos nos governos de FHC e Lula vinculam-se a distintas concepções político-ideológicas em torno da relação entre ensino médio e educação profissional que, por seu turno, fundamentam-se em modelos e projetos diferentes de sociedade e de Estado. Cada grupo, dependendo da posição ocupada em cada governo, tentou impingir, através de dispositivos legais, um modo de organização da educação profissional. Nenhum, contudo, tem conseguido impor seu modelo, denotando, por um lado, ausência de hegemonia de ambos e, por outro, que este é um campo em estruturação, isto é, que ainda não é capaz de definir e impor seus princípios, definições, regulamentos e organização (BOURDIEU, 2005).

As alterações de 2008, todavia, denotam o avanço de um grupo e, em correlação, o enfraquecimento do outro. Fundamentalmente, evidenciam as inter-relações das políticas públicas com os processos políticos, nos quais estão envolvidos “constelações de atores, as condições de interesse em cada situação e as orientações valorativas” (FREY, 2000, p. 220). Neste contexto, são os programas públicos resultantes de disputas e, conseqüentemente, da capacidade de influência de um grupo sobre as decisões públicas que, por seu turno, dependem da capacidade de mobilização e estratégia dos atores, como também do comportamento das instituições frente a eles (HALL; TAYLOR, 2003).

Tem-se, assim, que não apenas os grupos distinguiam-se em suas concepções e interesses, como também os governos, em





particular o Ministério da Educação, adotavam posições diferentes em relação a eles. Isso, conforme Rothstein (1998), pode, inclusive, face à necessidade ou desejo de alcançar consensos, resultar em programas com objetivos contraditórios, como os que parecem compor a política de educação profissional técnica de nível médio, que possui uma oferta dividida entre o modelo integrado de educação profissional com educação propedêutica e o modelo em que essas formações estão desconectadas.

5 Conclusão

A legislação educacional para o ensino técnico tem se diversificado ao longo dos pouco mais de cem anos de sua institucionalização, integrando ora as medidas assistenciais dirigidas às classes desfavorecidas, ora a preparação para o trabalho, ora sendo também etapa preparatória para acesso ao ensino superior. Expressam as disputas e requerimentos dos grupos sociais em torno do seu delineamento e, principalmente, de seu papel no contexto social.

No Estado varguista, instituiu-se dentro de uma política dual (propedêutico e profissionalizante), como parte da educação média, e dentro de uma estratégia de estratificação da sociedade; na democracia de 1946 a 1963, flexibilizou-se o seu formato, aproximando-o do secundário propedêutico, visando reduzir as distinções nas suas prerrogativas; no regime militar de 1964, ensino técnico e secundário primeiro passam a ser um mesmo curso, sob interesse do Estado militar, depois, diante das pressões de grupos da sociedade, são separados restabelecendo-se a dualidade, ainda que com as prerrogativas inauguradas anteriormente.

Nas duas últimas décadas, as versões foram:

- Educação profissional independente do ensino médio (Lei n. 2.208/1997) no governo de feição social-democrata de FHC;
- Vários modelos de educação profissional, independente e integrada ao ensino médio (Lei n. 5.154/2004), na administração de centro-esquerda.

Ao que parece, o Decreto n. 5.154/2004 e mesmo a Lei n.



11.741/2008, ao acomodarem concepções e interesses distintos de educação profissional média, delineiam uma política que compromete a própria identidade dessa formação e retiram ou, pelo menos, obscurecem o sentido da integração. Isso sem considerar os efeitos sobre o ensino médio, em que vigoram duas modalidades — integrada e propedêutica — o que equivale a restabelecer a histórica dualidade na educação básica.

Evidencia-se, assim, que a educação profissional técnica assume diferentes formas e funções no quadro da educação nacional, nos diferentes períodos políticos, configurando-se ora como independente e distinta da educação propedêutica de nível médio, ora partilhando a função de preparação para continuidade dos estudos, ora assumindo uma e outra possibilidade. Os modelos vigentes atualmente — independente e integrado ao ensino médio — resultam de concepções e interesses distintos em relação à educação profissional acatadas pelo governo na tentativa de alcançar consenso, evidenciando a interdependência entre as estruturas políticas e exercício do poder e as definições na política educacional.

A educação média, portanto, apesar dos seus mais de 100 anos de instituição ainda não encontrou as condições favoráveis para erigir-se como universo autônomo de formação. É possível que isso dependa da construção de outro modo de percepção do trabalho, mais como uma condição básica e fundamental de toda a vida humana e fonte mesma de criação do próprio homem e menos como fator de desqualificação e desprestígio.

Referências

BOURDIEU, Pierre. A institucionalização da anomia. In: _____. **O poder simbólico**. 8 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p. 255-280.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Educação Profissional: concepções, experiências, problemas e propostas** (Anais). Brasília, s.d.

_____. **Decreto n. 7.566, de 23 de setembro de 1909**. Cria nas capitais dos estados da República Escolas de Aprendizizes e Artífices, para ensino profissional primário gratuito. Presidência



da República, 1909. Disponível em: <portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/decreto_7566_1909.pdf>. Acesso em: 09 set. 2010.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de Julho de 1934.** Presidência da República. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em dez. 2010.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de Novembro de 1937.** Presidência da República. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em nov. 2010.

_____. **Lei n. 3.552, de 16 de fevereiro de 1959.** Dispõe sobre a nova estrutura curricular e administrativa dos estabelecimentos de ensino industrial do Ministério da Educação e Cultura, e dá outras providências. Presidência da República. 1959. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3552.htm>. Acesso em jan. de 2011.

_____. **Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Presidência da República. 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm>. Acesso em jan. de 2011.

_____. **Lei n. 5.692 de 11 de Agosto de 1971.** Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º grau, e dá outras providências. Presidência da República. 1971. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm>. Acesso em jan. de 2011.

_____. **Lei n. 7.044 de 18 de outubro de 1982.** Altera dispositivos da Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização do ensino de 2º grau. Presidência da República. 1982. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7044.htm>. Acesso em jan. de 2011.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Presidência da República. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em dez. de 2001.

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Presidência da República. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em jan. de 2011.

_____. **Decreto n. 2.208 de 17 de abril de 1997.** Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Presidência da República. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm>. Acesso em jun. de 2009.



_____. **Parecer CNE/CEB 15/98**, aprovado em 01 de julho de 1998. Diretrizes Curriculares Nacionais Para o Ensino Médio. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação/Câmara da Educação Básica. 1998. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1998/pceb015_98.pdf> Acesso em jan. de 2011.

_____. **Decreto n. 5.154 de 23 de julho de 2004**. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Presidência da República. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm>. Acesso em jun. de 2010.

_____. **Lei 11.741, de 16 de julho de 2008**. Altera dispositivos da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. Presidência da República. 2008. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em jun. de 2010.

CASTRO. **Educação Brasileira** - consertos e remendos. Nova ed. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

CUNHA, Luiz Antônio. **Política educacional no Brasil: a profissionalização do ensino médio**. Rio de Janeiro: Eldorado, 1977.

_____. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FRIGOTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. **Ensino Médio Integrado: concepção e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. São Paulo, **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

IANNI, Otávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

MELLO, Guiomar Namó de. Diretrizes curriculares para o ensino médio: por uma escola vinculada à vida. **Revista Ibero Americana**. Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura. n. 20, maio, 1999.





MELLO, Marcus André B. C. Interesses, atores e ação estratégica na formação de políticas sociais: a não política da casa popular 1946/1947. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 15, ano 6. São Paulo: Edições Vértice, 1991. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/.../rbc15_05.htm>. Acesso em jun. de 2011.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

ROTHSTEIN, Bo. **Just institutions matter**: the moral and political logic of the universal welfare state. Cambridge: University Press, 1998.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo e Editora Paz e Terra, 2000.

ZIBAS, Dagmar M. L. Refundar o ensino médio? Alguns antecedentes e atuais desdobramentos das políticas dos anos de 1990. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1067-1086, Especial - Out. 2005.

