

AS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO: dois projetos em disputa

Samara Cristina Silva Pereira¹

Guiomar de Oliveira Passos²

RESUMO:

Analisa-se a política de educação profissional técnica de nível médio, tomando seus instrumentos regulamentadores durante o governo FHC, Decreto nº2.208/1997, e governo Lula, Decreto nº5.154/2004. 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). Procedeu-se com revisão de literatura e levantamento da legislação educacional. Conclui-se que a política de educação profissional é atravessada por impasses do campo político, evidenciando a interdependência entre os processos de construção das estruturas políticas e condições do poder e a definição da política.

Palavras-chave: Política de educação profissional técnica de nível médio. Análise de políticas públicas. Neoinstitucionalismo.

ABSTRACT

Analyze the education policy-level technical school, taking their regulatory instruments during the Cardoso government, Decree nº2.208/1997, and Lula, Decree nº5.154/2004. It builds on the institutionalist model in which public programs are related to the political system and political institutions, the political process, its actors and interests (FREY, 2000). Proceeded with review of literature and survey of educational legislation. We conclude that the education policy is crossed by the impasses politics, highlighting the interdependence between the processes of building political structures and conditions of power and policymaking.

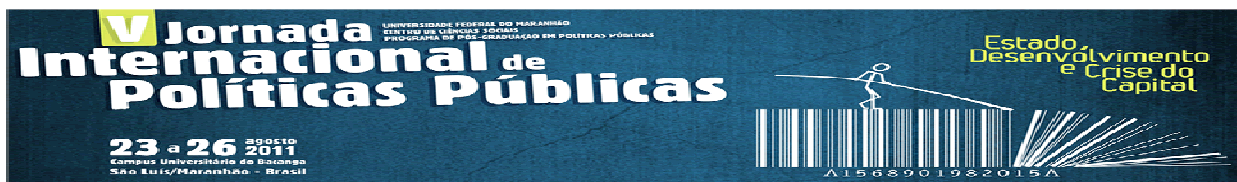
Keywords: Politics of technical professional education level. Public policy analysis. Neoinstitutionalism.

1 INTRODUÇÃO

A formação profissional de nível médio no Brasil, em particular no que se refere à articulação com a educação secundária, tem sido, historicamente, objeto de controvérsias e disputas. Nas duas últimas décadas, desde a LDB – Lei nº 9394/96, estas se expressam nas regulamentações do § 2º do art. 36 e dos arts. 39 a 42 que

¹ Estudante de Pós-graduação. Universidade Federal do Piauí (UFPI). samaracefetpi@gmail.com

² Doutora. Universidade Federal do Piauí (UFPI). guiomar@ufpi.edu.br



tratam dos vínculos entre a preparação para o prosseguimento nos estudos e a preparação para o exercício de profissões técnicas.

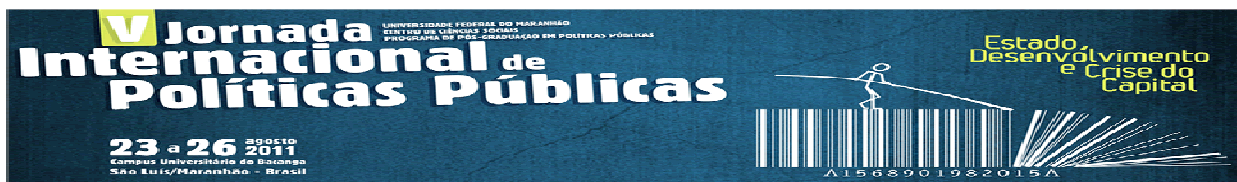
Na regulamentação dada pelo Decreto nº2.208 de 17 de abril de 1997, instituído no governo de Fernando Henrique Cardoso a educação profissional é estabelecida como etapa formativa própria (BRASIL, 1997). Na regulamentação dada pelo Decreto nº5.154 de 23 de julho de 2004, instituído no Governo de Luis Inácio Lula da Silva mantém-se a educação profissional como etapa formativa própria, contudo, no nível médio, abre-se a possibilidade à oferta integrada entre profissional e ensino médio. Em 2008, através da Lei nº nº 11.741, a educação profissional técnica de nível médio passaria a constituir modalidade de ensino médio (seção IV-A da LDB) (BRASIL, 2008), facultando a este grau de ensino a possibilidade de preparação para o exercício de profissões técnicas.

Estas alterações, não apenas por governos distintos, com orientações políticas divergentes, mas no interior de um mesmo governo, incita a questionamentos sobre os processos que resultaram em mudanças na política de educação profissional num e noutro período. Pergunta-se: que interesses e argumentos orientam os projetos? Como tais projetos se impõem em cada contexto?

Nesse sentido, o texto se volta para a identificação dos argumentos orientadores de cada proposta bem como dos atores e interesses envolvidos, e a relação dos modelos adotados com os projetos políticos de cada governo. Trata-se, por conseguinte, do exame da conformação da política de educação profissional técnica nas últimas décadas.

Para tanto, recorre-se ao modelo de análise de políticas públicas neoinstitucionalista segundo o qual a definição destas envolve múltiplas dimensões: o sistema político e suas instituições políticas, o processo político e seus atores e interesses e os conteúdos da política (FREY, 2000). Desse modo, consideram-se as instituições políticas e a relação que essas mantêm com a sociedade, seus distintos grupos e seus interesses, na análise das políticas públicas.

O objetivo é compreender os conflitos e interesses envolvidos na política de educação profissional, particularmente a relação que esta estabelece entre educação profissional e ensino médio, oferecendo subsídios à sua conformação e às definições sobre o uso dos recursos públicos nesta área. Até porque não apenas



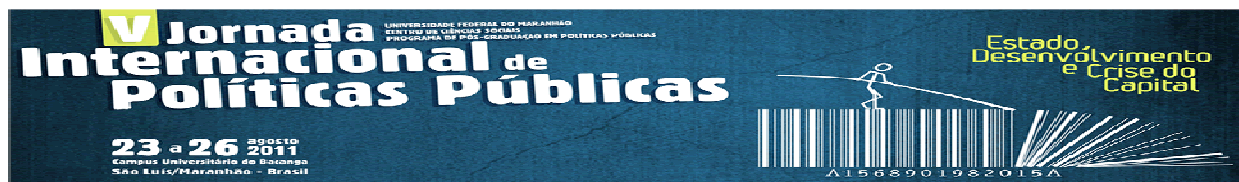
são altos os custos da oferta de educação profissional integrada ao ensino médio como também esta é uma ação estatal com repercussões, fazendo uso da expressão de Castro (2007, p. 201), sobre o “futuro de uma geração” com “conseqüências para o país”, especialmente no que se refere à formação de técnicos de nível médio.

Na construção do trabalho procedeu-se com revisão da literatura sobre a análise de políticas públicas em geral e específicas para o ensino médio e educação profissional técnica de nível médio e pesquisa documental — legislação educacional da área. A estrutura do trabalho é a seguinte: a primeira parte discorre sobre mudanças na organização da educação profissional técnica a partir da legislação educacional estabelecidas nos governos FHC e LULA; a segunda, traz análise das mudanças empreendidas em cada governo a partir do escopo neoinstitucionalista, encerrando-se com a conclusão.

2. A CONFORMAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDBN nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, consolidada pós-redemocratização do país, inaugurou uma nova fase da educação brasileira. 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 nº 9.394/1996).

A nova legislação incluiu o ensino médio na educação básica e atribuiu-lhe a função formativa, compreendendo: o prosseguimento dos estudos (inciso I, do art. 35) 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 estaria associada à formação geral do educando, compreendendo “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” – Parecer CNE/CEB 15/1998 (BRASIL, 1998).

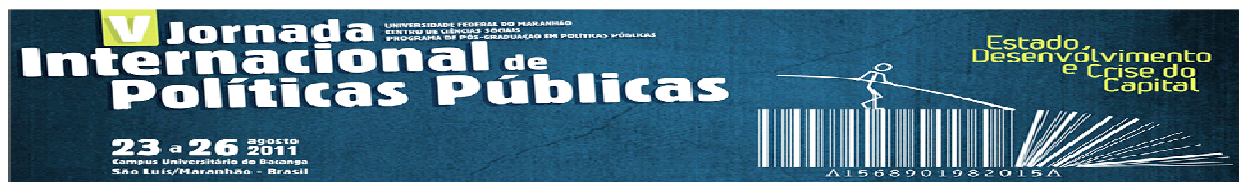
A educação profissional, que até então cumpria a função formativa para o trabalho, desenvolvendo-se no nível médio junto com o secundário através do segundo grau profissionalizante (Lei n° 5.672), assume a função de habilitação para profissões específicas. Essa desenvolvida, conforme art. 39, cap. III, “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” – texto original da LDBN (BRASIL, 1996). Assim, preparação para o trabalho e habilitação profissional passam, consoante a LDBN/1996, a serem concebidas e tratadas como distintas, ainda que articuladas, ocupando lugar diferenciado na organização da educação nacional.

Nesse sentido, o instrumento regulamentador dos artigos da Lei de Diretrizes que tratam da preparação para o exercício das profissões técnicas (§2º do art. 36 e art. 39 a 42), instituído em 1997, Decreto n° 2.208/97, estabelece em seu Art 5º que “A educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou seqüencial a este” (BRASIL, 1997). 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).

De forma genérica, os objetivos referem-se à formação profissional de trabalhadores, nos diversos níveis, para atuação no mercado produtivo, estando em

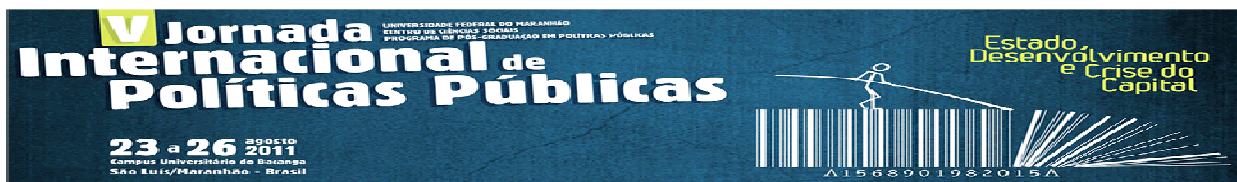


conformidade com a missão da educação profissional definida na Lei da Educação Nacional.

A educação profissional de nível técnico, conforme prevê o Art. 8º, § 1º do Decreto 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 dando direito a certificado de qualificação profissional ao final de cada módulo, o que facilitava a inserção ou reinserção de trabalhadores no mundo do trabalho. Além da vantagem de saídas intermediárias, a oferta modularizada garantia flexibilidade aos currículos, especialmente em um contexto de rápidas transformações.

O novo formato, em que ensino médio e ensino técnico tornaram-se independentes, tinha também outras implicações: garantia aos jovens que desejassem realizar a formação profissional a possibilidade de fazê-lo, ao tempo em que cursasse o médio ou apenas posteriormente, quando concluíssem; encerrava com a dualidade estrutural na qual a educação média variava entre propedêutico 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 e profissionalizante imposta pelo Decreto nº 5.692/1961, através do segundo grau profissionalizante. Destarte, o projeto delineado na LDBN, regulamentado pelo Decreto nº 2.208/1997, resolvia distorções históricas, como a dualidade no ensino médio que gerava um sistema de discriminação social; a oferta da educação propedêutica por escolas técnicas que vinha provocando sua deriva acadêmica; e respondia às demandas atuais postas à formação dos técnicos.

O projeto para a educação profissional de nível técnico encabeçado durante o governo de FHC, cujos objetivos estavam claramente delineados, foi objeto de críticas e contestação entre intelectuais, movimentos sociais e atores da Rede Federal que defendiam a integração entre ensino médio e educação profissional em um único curso. Para esses, a educação profissionalizante como complementar à educação básica assumia “o ideário pedagógico do capital ou do mercado” representado uma profunda regressão, e restabelecia o dualismo entre educação e trabalho, ferindo os princípios da politecnicidade (FRIGOTTO, CIAVATA, RAMOS, 2005, p. 13). O Decreto de 1997 vinha, nos termos de Frigotto, Ciavata e Ramos (2005,



p.25) “não somente proibir a pretendida formação integrada, mas regulamentar formas fragmentadas e aligeiradas de educação profissional em função das alegadas necessidades do mercado”.

Desse modo, tão logo um governo vinculado à esses grupos ascendeu ao poder em 2003, foram realizados seminários com vistas à elaboração da proposta para reorganização da educação profissional no Brasil. Nesses, os intelectuais vinculados à politecnia, inspirada em Marx e Gramsci, lideraram as discussões em favor da integração curricular entre ensino médio e profissionalizante, em oposição aos representantes da oferta independente.

Em 2004 o governo, através do Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004, revogou Decreto nº 2.208/97 e restabeleceu a integração curricular dos ensinos médio e técnico. Pelo novo Decreto (art. 4, §1º), a educação profissional será desenvolvida nas formas:

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).

Com as alterações, passava a figurar duas concepções em relação ao vínculo entre educação profissional e ensino médio: uma em que a educação profissional é parte do ensino médio, devendo realizar-se de forma integrada, constituindo um mesmo curso, e outra que admite a separação entre eles, como estabelecido no projeto do governo anterior. Essas distintas posições representavam os interesses em disputa em torno do novo dispositivo regulamentador: de um lado, o movimento em defesa da politecnia e, por conseguinte, da integração; do outro, instituições profissionalizantes e Estados, em especial São Paulo, que defendia a posição das

Escolas Técnicas Estaduais da Rede Paula Souza, em favor da manutenção da oferta independente entre as modalidades³.

Além dos formatos concomitante e subsequente (antes denominada sequencial), o novo Decreto, que se propunha à oposição do anterior, manteve a oferta modular e a alternativa de saída intermediária de qualificação profissional, estendendo tal possibilidade aos cursos de tecnologia de nível superior. Conforme o texto do Art. 6º do Decreto de 2004:

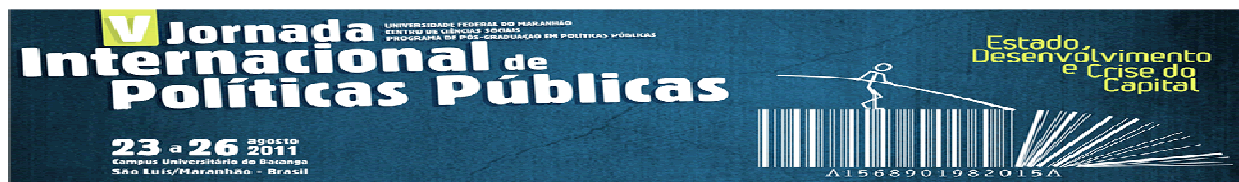
Os cursos e programas de educação profissional técnica de nível médio e os cursos de educação profissional tecnológica de graduação, quando estruturados e organizados em etapas com terminalidade, incluirão saídas intermediárias, que possibilitarão a obtenção de certificados de qualificação para o trabalho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

As formas presentes no Decreto anterior apareciam contempladas no atual, de forma que a divisa entre a antiga e a nova regulamentação instituída situa-se, especificamente, no retorno da oferta integrada entre educação profissional e ensino médio que desembocou, posteriormente, em alterações na LDBN através da Lei 11.741 de 16 de julho de 2008.

As alterações procedidas pela Lei nº11.741/2008 propunham-se a “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, a Lei introduziu as modificações previstas no corpo do Decreto 5.154/2004, suprimindo itens da LDB original e inserido 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. A Lei nº11.741, portanto, vai além do se propõe o Decreto nº 5.154/2004 – regulamentação da educação profissional – ao promover alterações na

³ Tal posição baseava-se nos resultados das pesquisas realizadas pela Rede Paula Souza cujos resultados apontam que a educação modular trouxe para suas escolas alunos de origem mais modesta, “que pretendiam ser técnicos”, favorecendo o êxito na formação profissional (CASTRO, 2008, p. 121).



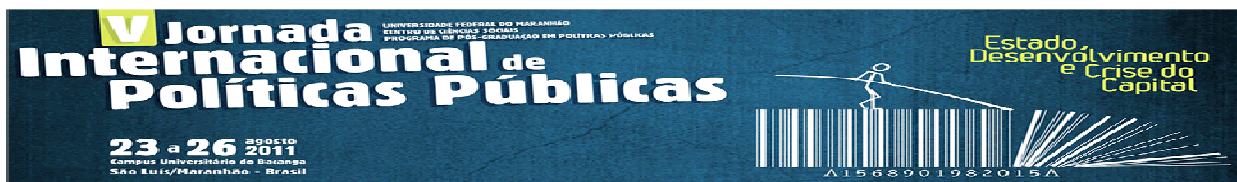
oferta do último nível da educação básica, à medida que introduz a forma integrada da educação profissional como oferta vinculada à educação básica.

3. AS DISPUTAS EM TORNO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO: breves considerações a partir do Neoinstitucionalismo

Os projetos concebidos para a educação profissional de nível médio nos governos de FHC e Lula vinculam-se a distintas concepções político-ideológicas em torno da relação entre ensino médio e educação profissional, contemplando distintos interesses e grupos.

O primeiro projeto, expresso no Decreto n° 2.208/97, apresenta sintonia com conteúdo inscrito na Lei de Diretrizes e Bases de 1996, expressão das vontades da sociedade para a educação nacional. Suas proposições para a educação profissional fundamentaram-se em aspectos práticos da realidade e nas orientações traçadas pela LDB. No governo FHC as decisões em torno da educação profissional atendem ao prescrito na legislação infraconstitucional e estão em consonância com a posição político-administrativa da plataforma governamental, de funcionalidade do Estado. Assim, os grupos políticos contrários, fundados em ideologias, não conseguem exercer pressão para imposição de seu projeto. A regulamentação traçada para educação profissional, quando implementada, alcança resultados positivos em relação aos objetivos de formação profissional de trabalhadores e inserção no mercado, sustentando, posteriormente, a posição contrária à integração no momento de redefinição dos caminhos da educação profissional brasileira.

Na administração do governo Lula, os grupos em defesa da integração (intelectuais vinculados às idéias de esquerda e membros das escolas da Rede Federal) têm maior penetração nas instituições políticas, mas não conseguem impor seu projeto como hegemônico frente aos resultados alcançados pela educação profissional modular, evidenciados pelos atores em defesa da manutenção da independência entre ensino médio e técnico. Frente a essas posições, em 2004, a nova regulamentação da educação profissional contempla os diferentes interesses em disputa, provocando descontentamento entre os defensores da politecnica. Passado o momento de tensão, em 2008, através da Lei n° 11.741/2008, as



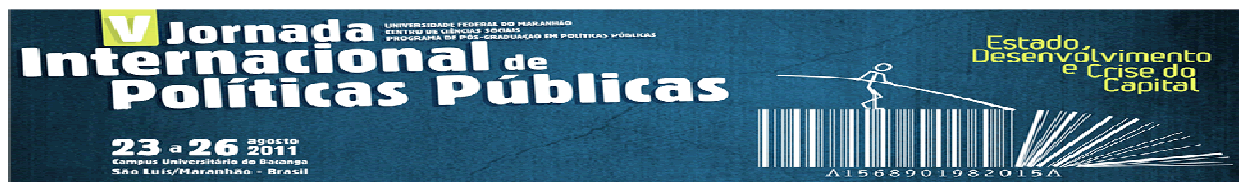
alterações são procedidas no texto da LDB contemplado o projeto em favor da politecnicidade à medida que altera não apenas a oferta da educação profissional, mas inscreve a educação profissional integrada ao ensino médio no âmbito da educação básica como possibilidade de oferta do ensino médio, alterando a oferta desse nível.

As situações esboçadas, num e noutro caso, corroboram a tese neoinstitucionalista segundo a qual as políticas públicas mantêm inter-relações com processos políticos, que envolvem “constelações de atores, as condições de interesse em cada situação e as orientações valorativas” (FREY, 2000, p.220), cujo resultado final pode gerar (des)contentamento àqueles direta ou indiretamente afetados pela política em questão, como ocorreu com os adeptos da perspectiva da politecnicidade.

De acordo com os pressupostos neoinstitucionalistas, as mudanças sobre as políticas refletem interesses das instituições e também de grupos da sociedade. Isso porque as situações de decisões sobre os programas públicos, quase sempre, envolvem disputas, dado que nem todos terão as mesmas possibilidades de influenciar, sendo que o acesso às decisões públicas dependerá da capacidade de mobilização e estratégia dos atores, como também do comportamento das instituições frente a eles (HALL; TAYLOR, 2003), segundo se verifica nos casos descritos.

Os conflitos com os quais as instituições lidam ao estabelecerem os programas públicos terão impacto sobre o programa formulado. Conforme Rothstein (1998, p.09-10) chama atenção “a necessidade ou desejo de alcançar consensos pode conduzir assim ao resultado que são expressos em objetivos de programas em condições que há pouco não estão obscuras, mas até mesmo contraditórias”. Assim, a estratégia adotada pelas instituições para solucionar conflitos políticos estará inscrita no desenho da política, de forma que em algumas situações resultará em um desenho equivocado, como ao tentar conciliar interesses, na prática, inconciliáveis.

Nesse sentido é que a posição adotada pelo governo Lula ao acomodar distintas perspectivas e interesses acerca da educação profissional média repercute sobre o delineamento da política para essa modalidade, dificultando a criação de uma identidade para a educação profissional e de um verdadeiro sentido para a política de integração. Além disso, tem implicações sobre a oferta do ensino médio,



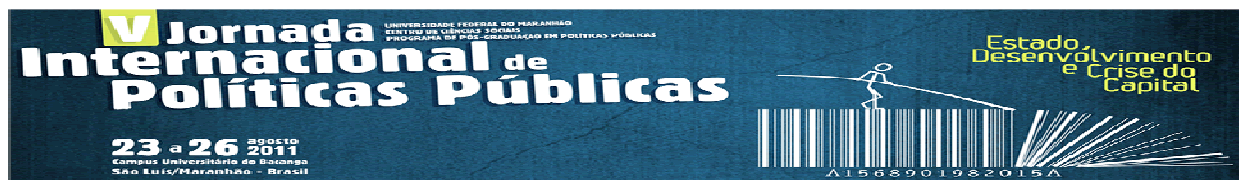
que passa a assumir mais de uma possibilidade de oferta, restabelecendo a dualidade na educação básica.

4 CONCLUSÃO

No Brasil, a relação entre programas públicos e elementos políticos pode ser apreendida nas mudanças imprimidas à legislação educacional como esta no ensino médio e ensino técnico. Estes têm sido alvos de diferentes versões nas duas últimas décadas: cursos profissionalizante e médio independentes (Lei nº 2.208/1997) no governo de feição social-democrata de FHC; vários modelos de educação profissional, independente e integrado ao ensino médio (Lei nº 5.154/2004), na administração de centro-esquerda. Nos diferentes contextos, as decisões por um e outro projeto envolveu atores e interesses de instituições políticas e grupos da sociedade. Assim, os impasses que atravessam a política de educação profissional técnica no Brasil evidenciam a interdependência entre os processos de construção das estruturas políticas e condições do poder e a definição da política (seu conteúdo, organização, delineamento), conforme a perspectiva de análise neoinstitucionalista.

REFERÊNCIAS:

- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em jan. de 2011.
- _____. Presidência da República. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em jul. de 2010.
- _____. Presidência da República. **Decreto nº 2.208 de 17 de abril de 1997.** Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm>. Acesso em jun. de 2009.
- _____. Presidência da República. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm>. Acesso em jun. de 2010.



_____. Presidência da República. **Lei 11.741, de 16 de julho de 1948**. Altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 [...]. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em jun. de 2010.

CASTRO, Claudio de Moura. O ensino médio: órfão de idéias, herdeiro de equívocos. In: **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 58, p. 113-124, jan./mar. 2008.

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

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.

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