

A Educação Profissional No Brasil – Contexto e Reformas: Anos 1990

Vocational Education in Brazil – Context and Reforms in the 1990s

Carlos Alberto Machado da Gama*
Judith Maria Daniel de Araújo**

Neste trabalho procuramos contextualizar alguns marcos da Educação Profissional no Brasil na segunda metade dos anos de 1990, durante a Reforma da Educação Profissional promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Particularmente daremos ênfase ao Decreto 2208/97 que tinha, na separação entre ensino médio e ensino técnico, seu eixo central, resultando na perda da equivalência construída desde os anos 1940 com a Reforma Capanema, restabelecendo a velha dualidade estrutural, instituindo, assim, trajetórias distintas e não equivalentes nesse nível de ensino.

This paper seeks to contextualize some landmarks of Vocational Education in Brazil in the 1990s, during the Reform of Vocational Education promoted by the Fernando Henrique Cardoso government. We focus the discussion on Decree 2208/97 which dissociated high school programs from vocational studies, resulting in the loss of equivalent programs inaugurated by the Capanema Reform in the 1940s. This decree restored the old structural duality by establishing different and nonequivalent paths at this level of education.

Palavras-chave: Decreto 2208/97. Neoliberalismo. PROEP.

Keywords: Decree 2208/97. Neoliberalism. PROEP.

1 Introdução

A partir do fim do século XX, o processo de reestruturação produtiva ocorrido no âmbito do capitalismo, resultado da revolução tecnológica e de novas formas de gestão da economia, acarretou novas exigências para a formação humana, demandando um novo tipo de trabalhador.

No Brasil, ao longo dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), o Estado passou por um amplo conjunto de reformas, em cujo âmbito se encontrava o sistema educacional brasileiro, particularmente a educação profissional, que foi ajustada à realidade ditada pelas políticas neoliberais. Uma nova LDB foi promulgada após longa tramitação no Congresso Nacional. De caráter minimalista e desregulamentador, a Lei 9394/96 abriu-se para uma política educacional mediatizada por Decretos, Medidas Provisórias e Portarias, promovendo mudanças profundas na educação profissional do país.

Dessa forma, o governo materializava a Reforma da Educação Profissional, que

* Mestre em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IFFluminense, *campus* Campos Centro), Campos dos Goytacazes/RJ - Brasil. E-mail: cmachado@iff.edu.br.

** Mestre em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IFFluminense, *campus* Campos Centro), Campos dos Goytacazes/RJ - Brasil. E-mail: judith.a@terra.com.br.

tinha na separação entre ensino médio e ensino técnico seu eixo central, resultando na perda da equivalência, iniciado através de um longo processo com a Reforma Capanema, recuperando, dessa maneira, a velha dualidade estrutural no sistema escolar brasileiro.

Assim, a legislação em vigor desde a promulgação da Lei 5692/71 cedeu lugar a uma nova legislação, resultado da nova LDB, a Lei 9394/96 e, a partir dela, o decreto 2208/97, bases da reforma da Educação Profissional.

2 Mudanças Estruturais no Capitalismo no Final do século XX

Não é possível, portanto, compreender radicalmente a história da sociedade contemporânea e, conseqüentemente, a história da educação contemporânea sem se compreender o movimento do capital. (SAVIANI, 2002, p.17).

Nas últimas décadas do século XX, o sistema capitalista experimentava mais uma grave crise, confirmando ser um modo de produção propenso a crises cíclicas devido a suas próprias contradições. As condições que prevaleceram na década de 1930¹ tornavam a se manifestar a partir da década de 1970. Evidenciava-se, assim, o marco inicial de uma nova crise estrutural do capitalismo.

As políticas implementadas na Grande Depressão dos anos de 1930 entraram em colapso. O Keynesianismo associado ao Fordismo, que, segundo Harvey, “teve como base um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações de poder político-econômico (2006, p.119) responsáveis pelo longo período de crescimento do pós-guerra, dava claros sinais de sua incapacidade para conter mais uma crise estrutural do capitalismo que, iniciada ainda em meados de 1960, atingiu seu auge em 1973. A partir daí, tem-se a primeira grande recessão do pós-guerra.

De acordo com Harvey, os motivos dessa crise seriam decorrentes, entre outros, do problema fiscal dos Estados Unidos, da recuperação da Europa Ocidental e do Japão, com a busca de mercados de exportações para seus excedentes, das políticas de substituição de importações em muitos países do Terceiro Mundo, especialmente da América Latina, a partir do grande movimento das multinacionais para esses locais, da intensificação da competição internacional, da rigidez do fordismo, da rigidez dos compromissos do Estado com gastos em assistência social num momento de restrição da base fiscal para gastos públicos (2006, p. 135).

Tentando dar resposta à crise instalada, o mundo capitalista promoveu, ao longo da década de 70 e 80, um profundo processo de reestruturação econômica e de reajustamento social e político, que resultou na passagem do modelo Fordista-Keynesiano para um novo modelo de acumulação associado a um sistema de regulamentação política e social.

¹ Segundo Harvey, o capitalismo entrara em 1930 numa tendência de superacumulação “indicada por capacidade produtiva ociosa, um excesso de mercadorias e de estoques, um excedente de capital-dinheiro (talvez mantido como entesouramento) um grande desemprego” (2006, p.170).

Assim, diante da crise emergente, as economias capitalistas passaram por significativas mudanças configurando-se duas tendências centrais: a) a substituição do modelo fordista por um modelo cunhado por Harvey de acumulação flexível, o qual se apoiaria “na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo, [...] novos mercados e sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional, [...] vasto movimento no emprego, no chamado ‘setor de serviços’ [...] a redução do tempo de giro de modo dramático pelo uso de novas tecnologias produtivas (automação, robôs) e de novas formas organizacionais.” (HARVEY, 2006, p.140); b) o avanço das ideias conservadoras, que explodiria o modelo de Bem-Estar Social produzindo diminuição da presença do Estado na economia com privatização de empresas públicas ou estatais, flexibilização das relações de trabalho e redução dos investimentos em mecanismos de proteção social.

Invertendo a teoria Keynesiana, segundo a qual a intervenção do Estado se faz necessária para impedir as crises cíclicas do capitalismo, tal modelo, conhecido como neoliberal, passou a dominar as políticas de governo a partir da década de 80, retomando o ideal de um Estado mínimo, passando a ser o mercado o agente regulador da economia.

Surgido no pós-guerra, em reação teórica e política contra o Estado de bem-estar social e seus mecanismos de intervenção na economia, bem como o igualitarismo promovido por este, visto que a desigualdade é um quesito imprescindível para a sociedade, tal ideário não avançou naquele momento em função do capitalismo estar experimentando seus anos dourados.

Com a chegada da crise econômica em 1973, “quando o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação”, as ideias neoliberais encontraram terreno fértil para dar frutos. O amargo remédio para tirar o capitalismo da crise seria:

Manter um Estado forte, sim, mas em sua capacidade de romper com os sindicatos, no controle do dinheiro, mas fraco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção de gastos com bem-estar, e a restauração de taxa natural de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. (ANDERSON, 2003, p. 11)

Era necessário resgatar a desigualdade perdida nos anos de predomínio do Estado de bem-estar, para dinamizar novamente a economia, colocando-a nos trilhos do crescimento e da estabilidade.

No final dos anos 1970, com a chegada ao poder dos partidos comprometidos com tal programa, o amargo remédio começou a ser aplicado. Inicialmente pela Inglaterra em 1979 com a eleição de Thatcher e, no ano seguinte, com a eleição de Reagan nos Estados Unidos. Com exceção de Suécia e Áustria, todos os países do norte

da Europa Ocidental adotaram o ideário neoliberal. A década de 1980 foi uma época de consolidação da ideologia neoliberal. Mesmo os governos de esquerda acabaram por adotar tal ideologia².

Nesse quadro de reestruturação das economias capitalistas, profundas transformações se materializaram no processo produtivo, resultado do desenvolvimento tecnológico experimentado na década de 1970 e das novas formas organizacionais. Tem-se início um processo de transição do modelo fordista para um novo modelo cunhado por Harvey, de regime de “acumulação flexível”, que vai marcar um confronto direto com a rigidez que caracterizava o modelo vigente até então.

No entanto, as profundas mudanças operadas no capitalismo em nível mundial não alteraram a essência desse modo de produção, visto que suas características continuam vigentes. Segundo Harvey (2006, p.169), recorrendo a Marx, tais características seriam:

- O capitalismo é orientado para o crescimento.
- O crescimento em valores reais se apoia na exploração do trabalho vivo na produção. [...] Por isso, o controle do trabalho, na produção e no mercado, é vital para a perpetuação do capitalismo.
- O capitalismo é, por necessidade, tecnológica e organizacionalmente dinâmico.

Dessa forma, o novo modelo de acumulação flexível que se tornou a alternativa para mais uma crise experimentada pelo capitalismo, na realidade, não significou uma ruptura com a lógica do capital, mas nova roupagem em sua estratégia de garantir a acumulação capitalista.

3 A Acumulação Flexível e as Transformações no Mundo do Trabalho

A crise instalada a partir da década de 1970, como visto, significou o esgotamento do padrão de acumulação fordista, cuja característica principal era sua rigidez e que, além de não atender mais a necessidades de acumulação capitalista, tornara-se, pelo contrário, um obstáculo a sua expansão. A partir desse momento, configurou-se o marco da mudança do padrão de acumulação até então predominante para um novo regime, cuja característica principal estaria na sua flexibilidade.

O processo de intensa acumulação na Era do Ouro possibilitou o revolucionamento da base técnica produtiva, mediante a introdução de tecnologia de base microeletrônica

² Apesar da hegemonia alcançada pelo neoliberalismo nos anos 1980, sua vitória foi apenas parcial. Se por um lado, teve êxito no combate à inflação, no estabelecimento da taxa “natural” de desemprego, no enfrentamento aos sindicatos, no restabelecimento da desigualdade, etc., por outro, não conseguiu restaurar as elevadas taxas de crescimento da economia no pós-guerra e, pior, naquilo que foi sua maior derrota, não diminuiu o peso do Estado com gastos sociais. (ANDERSON, 2003; p. 10-11)

associada à informatização. Foi possível, assim, a substituição das tecnologias de base eletromecânica, portanto, de base rígida, por uma tecnologia de base flexível.

Esse processo significou uma profunda reestruturação no sistema econômico mundial, com o predomínio da automação, de novos mercados, da aceleração do ritmo da produção e inovação dos produtos. Significou também a diminuição do tempo de giro — fonte da lucratividade capitalista — na produção e conseqüentemente no consumo, resultando, assim, na diminuição da vida dos produtos, através da obsolescência planejada (HARVEY, 2006).

As conseqüências da aplicação do modelo flexível, com uso farto de tecnologia e sob novas formas de organização da produção, possibilitou o crescimento da produtividade com diminuição da força de trabalho, permitindo ao capital a combinação de extração de mais-valia absoluta e mais-valia relativa.

Segundo Harvey,

a acumulação flexível parece enquadrar-se como uma recombinação simples das duas estratégias de procura de lucro (mais-valia) definida por Marx. A primeira, chamada de mais-valia absoluta, apoia-se na extensão da jornada de trabalho com relação ao salário necessário para garantir a reprodução da classe trabalhadora num determinado padrão de vida. [...] Nos termos da segunda estratégia, denominada mais-valia relativa, a mudança organizacional e tecnológica é posta em ação para gerar lucros temporários para firmas inovadoras e lucros mais generalizados com a redução dos custos dos bens que definem o padrão de vida do trabalho. (2006, p.174)

Esse novo modelo, diferente do fordismo, que incorporava a força física do trabalhador, buscava, por meio das tecnologias associadas a ele e das novas formas organizacionais, a incorporação de suas atividades cerebrais no processo produtivo. Enquanto a exploração dos músculos atendia às necessidades do padrão fordista, no novo modelo, isso se tornou insuficiente, visto que a partir da revolução tecnológica, que resultou na incorporação pelas máquinas das operações intelectuais, novas habilidades passaram a ser exigidas.

A partir desse novo padrão de acumulação flexível, uma outra lógica passou a fazer parte do mundo do trabalho, em contraposição ao taylorismo-fordismo. Enquanto na vigência do Estado de bem-estar social, com sua promessa de pleno emprego, predominava o conceito de qualificação, ligado ao diploma, à escolarização, ao conhecimento formal, à hierarquização funcional, a partir da crise da sociedade capitalista nos anos 70-90 e das mudanças advindas como resultado do enfrentamento e resposta à tal crise, com o predomínio do mercado como regulador das relações sociais — com destaque para conceitos como: eficácia, produtividade, competitividade, flexibilidade — ocorreu um deslocamento do conceito de qualificação para a noção de competência, que passou a ordenar as relações de trabalho.

Segundo Deluiz,

O modelo das competências profissionais começa a ser discutido no mundo empresarial a partir dos anos oitenta, no contexto da crise estrutural do capitalismo que se configura, nos países centrais, no início da década de setenta. Esta crise se expressa pelo esgotamento do padrão de acumulação taylorista-fordista; pela hipertrofia da esfera financeira na nova fase do processo de internacionalização do capital; por uma acirrada concorrência intercapitalista, com tendência crescente à concentração de capitais devido às fusões entre as empresas monopolistas e oligopolistas; e pela desregulamentação dos mercados e da força de trabalho, resultante da crise da organização assalariada do trabalho e do contrato social. (2001, p. 2)

Assim, no quadro de reestruturação produtiva, com destaque para a flexibilização dos processos e mercados de trabalho, com suas demandas por um trabalhador mais qualificado, o sistema educacional foi chamado a se ajustar, produzindo a flexibilização do processo de formação da força de trabalho. Dessa forma, o modelo das competências tornou-se o fundamento da formação profissional direcionando o processo educativo às necessidades e demandas impostas pelo mercado.

4 O Modelo das Competências e suas Implicações na Política Educacional Brasileira

Com a implantação do modelo de competências no mundo do trabalho, a qualificação predominante nos anos 60/70, assentada sobre o padrão de acumulação fordista, foi crescentemente sendo substituída.

Devido às mudanças na base técnica, com a incorporação constante de inovações tecnológicas e da lógica da competência na gestão do trabalho, o sistema educacional foi chamado a ajustar seus objetivos às exigências do mundo do trabalho devido aos seus imperativos de competitividade e produtividade. Concretizou-se dessa forma, uma nova configuração do sistema educacional, devido à inadequação entre a qualificação produzida no seu interior e as competências exigidas pela nova dinâmica do mundo do trabalho. Buscou-se assim, maior aproximação do sistema educacional ao sistema ocupacional e do currículo às necessidades do mercado, promovendo, dessa forma, um deslocamento do modelo da qualificação para o modelo das competências.

Se, na Europa, o processo de reforma do sistema educacional, sob a lógica das competências, se deu a partir dos anos 80; na América Latina, esse processo ocorreu a partir dos anos 90, no contexto das reformas do Estado sob a ótica das políticas neoliberais, que implicaram privatização, equilíbrio fiscal, flexibilização do mercado de trabalho e reforma previdenciária.

No entanto, diferentemente dos países centrais, onde a lógica das competências foi liderada pelo setor produtivo; no Brasil, a sua institucionalização se realizou por intermediação do Estado, mediante reformas no sistema educacional, buscando um novo modelo capaz de promover adaptações dos indivíduos às necessidades do mercado de trabalho.

No Brasil, o processo de institucionalização do modelo de competências se materializou a partir dos anos de 1990 (ainda na gestão do Governo Collor), através de diversos dispositivos empreendidos pelo Governo Federal. Tal modelo acabou por perpassar a educação básica, a formação profissional e também o ensino superior. A busca por novas competências passou a ser o elemento central, pois ao possibilitar o desenvolvimento das habilidades demandadas pela nova base técnica, garantiria a tão propalada empregabilidade.

Segundo Carvalho,

Comum a todos a necessidade que se imporia nesse momento ao sistema educacional em responder adequadamente às demandas exigidas pelo novo momento do capitalismo. Apontam também para as novas exigências a serem cobradas dos trabalhadores não mais os mesmos conhecimentos e posturas característicos do período fordista. Não basta saber mais, é preciso saber ser. Não apenas ter domínio de conhecimentos científicos, mas saber transformar estes conhecimentos em ações orientadas para fins específicos. Não mais exigência de um trabalhador qualificado para postos de trabalho e funções específicas, mas sim, de conhecimentos gerais que lhe permitam se movimentar por todo o processo produtivo, interferir nesse processo, apontar e solucionar problemas, etc. Esse conjunto de elementos, chamado modelo das competências, está presente nas propostas de reforma do sistema educacional, seja para o ensino básico, técnico ou superior. (1999, p.19-20)

Assim, retomava-se a Teoria do Capital Humano, predominante nos anos de 1970, segundo a qual, a educação, agora centrada na formação geral, abstrata e polivalente, diante da reestruturação econômica, seria importante fator de produção, sendo, portanto, um imperativo à produtividade e à competitividade dos países num mundo globalizado. Nesse contexto, o sistema educacional brasileiro passou a ser preocupação constante por parte dos empresários e dos seus organismos de classe.

Segundo Ignácio,

No bojo dessa preocupação dos empresários com a educação, é que surgiu o Programa “Educação para a Competitividade - PROEDUC - promovido pelo Instituto Herbety Levy, e uma série de documentos dos empresários clamando ao governo a implantação de políticas educacionais, não só para garantir a universalização da educação básica (englobando o ensino fundamental e médio) - que perde o caráter de “utopia nefasta” - como também para ajustar os processos de formação da força

de trabalho à nova materialidade do processo de trabalho. Nesse sentido, de modo análogo às teses sobre o Capital Humano, a educação é eleita, uma vez mais, um dos fatores que explicam as diferenças econômicas e sociais entre as nações desenvolvidas e entre as classes sociais. (2000, p. 161)

Embora presente no debate educacional, pelo menos desde a década de 1930, é a partir dos anos de 1990, com as mudanças tecnológicas e organizacionais, que a inserção dos empresários se deu de forma mais intensa. “É nesse cenário social, político e econômico que os industriais reorganizarão seu discurso, a partir da busca pela economia competitiva” (RODRIGUES, 2000).

O novo “télós”³ a ser alcançado — a economia competitiva — sob o novo padrão de acumulação flexível, demandaria uma nova conformação do Estado, com a redefinição do seu papel num plano geral e do sistema educacional num plano mais específico.

Dentro dessa ótica, os governantes eleitos a partir de 1990, comprometidos com as políticas neoliberais e sob influência do FMI, Banco Mundial, no âmbito internacional, e dos empresários e seus organismos representativos, no plano nacional (FIESP, CNI), implementaram várias mudanças no sistema educacional do país — Lei 9394/96, Decreto 2208/97, as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio, as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Profissional Técnica de Nível Médio entre outras — buscando sua adequação às exigências da reestruturação ocorrida no sistema produtivo.

5 O Contexto Brasileiro: Final do Século XX – Mudanças na Economia e Reformas na Educação

Os anos 1990 vão significar o início do processo de implantação e aprofundamento do ideário neoliberal no país. A implantação de tais políticas desenvolveu-se em três diferentes momentos. Primeiro, com a eleição de Fernando Collor de Mello; em seguida, foram aprofundadas e consolidadas pelo então ex-ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, eleito para dois mandatos consecutivos (1995-1998 e 1999-2002).

Apoiado financeiramente pelos maiores empresários nacionais e pela banca internacional e, ideologicamente, pelos principais intelectuais e políticos críticos da “Constituição Cidadã”, Collor elegeu-se sobre uma plataforma política assumidamente neoliberal. Em janeiro de 1990, ao tomar posse, Collor daria início à implementação das reformas políticas e econômicas exigidas pelas agências multilaterais, como o Banco Mundial, e organizações supranacionais, como o FMI.

Após a aprovação do *impeachment* de Collor pelo Congresso nacional, assumiu a

³ Segundo Rodrigues, o télós seria “uma imagem construída pelo discurso hegemônico com o fito de se tornar uma meta a ser perseguida incansavelmente pelo conjunto da sociedade, conduzida pela classe que o elaborou”. (2000, p. 130)

presidência o vice-presidente Itamar Franco (1992-1994). Durante seu curto mandato implantou um plano de estabilização da economia, cujo responsável foi o seu Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso.

Conhecido como Plano Real, ele viria a ser o principal ponto do modelo de gestão adotado por Fernando Henrique Cardoso, prevendo, entre outros aspectos, maior abertura comercial, flexibilização na legislação trabalhista, desregulamentação e privatização. Tais medidas tomadas do receituário do “Consenso de Washington”⁴ pavimentaram o crescimento da hegemonia neoliberal no Brasil. Tal plano acabou por elegê-lo presidente da República.

Durante seu longo governo, Fernando Henrique Cardoso promoveu uma reorganização do capitalismo brasileiro rompendo com o modelo de desenvolvimento que predominou desde a Era Vargas, realizando brutal transferência patrimonial do Estado para o mercado com vendas de empresas nacionais, públicas e privadas a empresas internacionais (IUH, 2009).

O modelo de desenvolvimento econômico implementado por Fernando Henrique Cardoso tendo como eixo o receituário oriundo do “Consenso de Washington” se apoiava no tripé: abertura econômica, privatização e desregulamentação do Estado. Foram anos de glória do neoliberalismo. Nessa perspectiva, o Estado deixaria de ser um Estado empresário para ser um Estado regulador, transferindo o papel de indutor da economia para o mercado.

Os anos 1990 foram tempos de aprofundamento do projeto liberal que havia sido semeado no fim dos anos 1980. Algumas características mais marcantes dos anos desse período foram o baixo e instável crescimento, a drástica redução da intervenção do Estado, a abertura comercial, a liberalização financeira e a política econômica fortemente contracionista. O governo brasileiro adotou uma série de medidas que conduziram a um veloz e profundo processo de privatização. Foram também efetivadas medidas que revogaram e eliminaram proibições, restrições e barreiras ao capital estrangeiro. (IPEA, 2010, p. 25)

A derrubada das barreiras ao capital externo, aliado a elevadas taxas de juros promoveram um acentuado crescimento do investimento direto externo no país ao longo da década de 1990. No entanto, esses investimentos longe de promoverem o crescimento da economia, dirigiram-se para o patrimônio público e privado ocasionando um profundo processo de desnacionalização da economia. Chegara ao fim o Estado desenvolvimentista que vigorou desde a era Vargas.

No bojo das reformas promovidas nesse período destacam-se as reformas no âmbito da educação profissional, que promoveram profunda reestruturação do ensino

⁴ “O Consenso de Washington tem origem em trabalho de John Williamson apresentado em 1989 (WILLIAMSON, 2004). É uma crítica ao pensamento e, principalmente, às experiências desenvolvimentistas na América Latina a partir de 1950. O Consenso de Washington apresenta diretrizes em relação às estratégias de desenvolvimento e políticas macroeconômicas. O enquadramento político-ideológico é, sem dúvida alguma, o neoliberalismo em ascensão nos anos 1980”. (GONÇALVES, 2012, p. 654)

técnico. Através do Decreto 2208/97, houve a separação do ensino médio do ensino técnico, acabando, assim, com a articulação entre a formação geral e a formação profissional de nível médio, que vigorava desde a Lei 5692/71.

6 A Reforma da Educação Profissional nos anos de 1990: O Decreto 2208/97

Durante sua gestão, o governo de Fernando Henrique Cardoso promoveu profunda reformulação no sistema educacional brasileiro, cujo marco central estava na promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no final de 1996.

No entanto, antes mesmo da promulgação da nova LDB, o governo utilizando-se de Decretos, Portarias, Resoluções implantava seu projeto educacional, que, no âmbito da educação profissional, se materializou, inicialmente, pelo Projeto de Lei 1603/96 e, posteriormente, com o Decreto 2208/97.

A reforma implementada no sistema da educação profissional, retirando do seu interior o ensino acadêmico, não só mantém a dualidade, como, ao mesmo tempo, torna cada vez mais distante para os setores populares, a concretização de um modelo educacional articulando teoria e prática, objetivando formar o homem na sua dimensão omnilateral. (OLIVEIRA, 2002)

Toda a política implantada nos dois períodos do governo de Fernando Henrique Cardoso perseguiria, apoiada em projetos do Banco Mundial, um modelo gerencial de acordo com mecanismo típico de mercado, no qual se destacavam: o controle sobre as instituições através dos PCNs, os processos avaliativos, com destaque para o ENEM, no ensino médio, e o “Provão”, no ensino superior, além de outras características permanentes do sistema capitalista, como a ânsia por competência e habilidades que tivessem como meta atender às exigências do setor produtivo.

Dentro do quadro de globalização da economia e com o processo de reestruturação em curso, o governo buscou, assim, dar nova configuração à educação. Nesse sentido ganhou destaque a formação profissional, devido a sua importância estratégica na busca por qualificação e requalificação exigidas pelas transformações ocorridas no mundo do trabalho. Nesse campo, a resposta do governo se materializou na reforma do ensino técnico, por meio do polêmico Decreto 2208/97, que regulamentou o § 2.º do artigo 36 e os artigos 39 a 42 da Lei 9394/96.

No entanto, já em 1996, um ano após sua eleição, Fernando Henrique Cardoso apresentou o Projeto de Lei 1603/96, propondo a criação do Sistema Nacional de Educação Profissional e a reestruturação do ensino técnico. Segundo Cunha (1997), a política do governo em relação ao ensino médio e técnico havia sido explicitada desde 1995, quando da elaboração do documento “Planejamento Político Estratégico

– 1995/1998”. Nesse documento, objetivavam-se ações básicas do governo para o setor com vistas à redefinição da estratégia de gestão da rede federal de educação tecnológica, para:

- Separar do ponto de vista conceitual e operacional, a parte profissional da parte acadêmica;
- Dar maior flexibilidade aos currículos das escolas técnicas de forma a facilitar a adaptação do ensino às mudanças no mercado e dar maior flexibilidade aos currículos das escolas técnicas de trabalho;
- Promover a aproximação dos núcleos profissionalizantes das escolas técnicas com o mundo empresarial, aumentando o fluxo de serviços entre empresas e escolas;
- Progressivamente encontrar formas jurídicas apropriadas para o funcionamento autônomo e responsável das escolas técnicas e CEFETs e, ao mesmo tempo, estimular parcerias para o funcionamento da gestão;
- Estabelecer mecanismos específicos de avaliação das escolas técnicas para promover a diversificação dos cursos e a integração com o mercado de trabalho. (CUNHA, 1997, p.18)

Entre os argumentos utilizados para justificar a reforma da educação profissional (CUNHA, 1997, p.18) se destacavam: o elevado custo das escolas técnicas, principalmente da rede federal, onde o valor médio estimado por aluno correspondia a 1700 dólares/ano enquanto nas redes estaduais, esse valor se situaria em torno de 250 dólares; as escolas não estavam conseguindo ser bem-sucedidas no modelo determinado pela lei 5692/71, frente às novas demandas do mundo do trabalho, fracassando, assim, na sua função de habilitar para o mercado de trabalho.

Dessa forma, o poder executivo dentro de seu projeto de reestruturação do Estado, incorporando as recomendações das agências multilaterais e do empresariado brasileiro, buscando uma adequação do sistema brasileiro, particularmente à educação profissional, diante das necessidades do mundo do trabalho em face das mudanças tecnológicas e pelo processo de globalização, por meio da SEMTEC (Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico), apresentou o PL 1603/96 propondo a criação do Sistema Nacional de Educação Profissional e reestruturação do ensino técnico.

De acordo com Militão,

Esse projeto elaborado de forma paralela e sem a participação e o envolvimento dos setores diretamente ligados à educação profissional, pretende ser imposto à sociedade civil de forma arbitrária e autoritária, não importando possíveis consequências desastrosas para a educação tecnológica. (1996, p.121)

O referido PL foi alvo das mais variadas críticas. Segundo Ignácio (2000, p.174), em um manifesto aos parlamentares, várias entidades sindicais e de estudantes ligados ao ensino técnico e à educação em geral no país questionaram principalmente: 1) o término da formação integral do técnico; 2) a oferta de ensino profissional voltada exclusivamente para as necessidades do mercado; 3) a quebra da interdisciplinaridade com a introdução do currículo por módulos; 4) a possibilidade de financiamento de iniciativa privada com recursos públicos e 5) a quebra da autonomia administrativa, didática e pedagógica pela introdução dos conselhos de administração e de ensino.

Manifestaram também repúdio ao PL entidades representativas como o SINASEFE, a ANDES, além de reações que se concretizaram através da apresentação de vários PLs, como os apresentados pelo líder do PT, o senador José Eduardo Dutra (PLS 236/96); pelo deputado João Faustino do PSDB-RN (2933/97) e pelo deputado Ricardo Gomide do PC do B-PR (PL 2743/97) (MARTINS, 2000, p.70).

A decisão do governo de enviar o PL acabou por ignorar todo o trabalho realizado pelas Instituições Federais de Educação Tecnológica (EAFs, ETFs, CEFETs e UNEDs), na busca de construir coletivamente um projeto político-pedagógico. Trabalho esse que se desenvolveu a partir de quatro Encontros Nacionais (Natal, Porto Alegre, Vitória e Maceió), iniciados em 1993 com a supervisão e financiamento da SEMTEC-MEC, e que foi concluído em 1995 com a publicação do documento “Construindo o Projeto Político-Pedagógico das EAFs, ETFs e CEFETs.

No entanto, após a aprovação da LDB, o governo retirou o PL 1603/96, posto que o mesmo tinha recebido inúmeras emendas no Congresso. Favorecido pela maioria governista, em 1997 Fernando Henrique baixou o Decreto 2208/97, que entrou em vigor no momento de sua publicação, não podendo sofrer alterações ou emendas, apenas ser aprovado ou rejeitado, o que no caso, era praticamente impossível. Na sua essência, o Decreto 2208 reproduziu o PL anterior sem as emendas do Congresso.

Segundo Frigotto,

Em face da resistência dos educadores enfrentada pelo governo, o projeto de LDB do Senado acabou sendo aprovado antes mesmo de o PL 1603/96 ir ao plenário da Câmara. Pelo caráter minimalista da então nova LDB, o executivo percebeu que poderia transformar o conteúdo daquele projeto em decreto e, assim, fazer a reforma por um ato de poder. Neste contexto, o decreto fez a reforma estrutural, mas seu conteúdo ideológico e pedagógico veio a ser aprofundado posteriormente pelo Conselho Nacional de educação, cuja composição era favorável ao governo, mediante as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (Parecer CEB/CNE n. 15/98) e para a Educação Profissional de nível Técnico (Parecer CEB/CNE n. 16/99). (2006, p.34)

Em seu artigo 3.º, o Decreto 2208/97 dividiu a Educação Profissional em três níveis:

- **Básico:** destinado à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, independente de escolaridade prévia;
- **Técnico:** destinado a proporcionar uma habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio, devendo ser ministrado na forma estabelecida por esse decreto;
- **Tecnológico:** correspondente aos cursos de nível superior na área tecnológica destinado a egressos do ensino médio e técnico.

No seu artigo 8.º, o DL 2208/97 previa a possibilidade de modularização do currículo dos cursos da educação profissional. Assim estruturados, poderão ter caráter de terminalidade, possibilitando a certificação. Os módulos cursados em diferentes instituições poderão ser aproveitados para a obtenção da habilitação, desde que o prazo entre o início do primeiro módulo e o último não tenha ultrapassado um período superior a cinco anos. A expedição do diploma de nível médio será responsabilidade do estabelecimento que conferiu a certificação do último módulo, sendo, para isso, necessária a apresentação do certificado de conclusão do nível médio, que a partir da reforma educacional passou a ser a última etapa da educação básica: Segundo Ramos, as reformas curriculares visavam “reorientar a prática pedagógica organizada em torno da transmissão de conteúdos disciplinares para uma prática voltada para a construção de competências” (2002, p. 26).

Assim, além de aprofundar a dualidade do sistema educacional, de acentuar a fragmentação do ensino, a promulgação do Decreto 2208/97 acarretou ainda a redução de vagas nas Instituições Federais de Ensino Tecnológico naquele ano, visto que, de forma autoritária, através da portaria 646/97, no seu artigo 3.º, autorizava essas instituições a manter o ensino médio oferecendo o máximo de 50% do total de vagas oferecidas nos cursos regulares no ano de 1997. Ou seja, não apenas obrigando as IFETs a reduzirem o número de vagas para o ensino médio, como condicionando a liberação de verbas do PROEP à substituição gradativa dessa etapa da escolarização. O Decreto 2208/97, de caráter autoritário na sua concepção, não foi diferente na sua implementação.

O PROEP

No ano de 1997, praticamente junto ao Decreto 2208/97 e Portaria 646/97, o governo instituiu o Programa de Expansão da Educação profissional, o PROEP. Esse programa, lançado em parceria com o Ministério do Trabalho, previa a implementação e/ou a readaptação de 200 centros de educação profissional, além do oferecimento de 240 mil vagas nos cursos técnicos e 600 mil vagas nos cursos básicos (CUNHA, 2002, p.118).

Para atingir esses objetivos, tal programa contou com um total de 500 milhões de dólares, sendo 250 milhões provenientes de convênio com o BID, assinado em 24

de dezembro de 1997, e 250 milhões como contrapartida do governo brasileiro, sendo 50% do orçamento do MEC e 50% do FAT, Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Criado pelo governo federal, com vista à reestruturação das instituições federais de educação tecnológica, o PROEP foi utilizado como instrumento de pressão mais contundente por parte do governo para quebrar a resistência à implantação da reforma, na medida em que condicionava a liberação das verbas à substituição gradativa do ensino médio no interior das instituições pertencentes à rede federal.

Para participarem do PROEP, as instituições teriam que apresentar um Plano de Implantação da reforma de acordo com os princípios do programa e caso aprovado apresentar um planejamento estratégico e operacional. Para a construção desse planejamento, o MEC/SEMTEC/PROEP publicou em 1998 o manual de Planejamento Estratégico Escolar: Construindo a Nova Educação Profissional.

Constavam dos objetivos do PROEP:

- Ampliação e diversificação da oferta de cursos, nos níveis básico, técnico e tecnológico;
- Separação formal entre ensino médio e a educação profissional;
- Desenvolvimento de estudos de mercado para construção de currículos sintonizados com o mundo do trabalho e com os avanços tecnológicos;
- Ordenamento do currículo sob a forma de módulos;
- Acompanhamento do desempenho dos formandos no mercado de trabalho, como fonte contínua de renovação curricular;
- Reconhecimento e certificação de competências adquiridas dentro ou fora do ambiente escolar;
- Criação de um modelo de gestão institucional inteiramente aberto. (IGNÁCIO, 2000, p.184)

8 Nova Configuração do Curso Técnico de Nível Médio

Com a reforma, a educação profissional de nível técnico passou a ser organizada em áreas profissionais (art. 5.º) e os currículos foram organizados por competências, sendo considerada competência profissional (art. 6.º) “a capacidade de mobilizar, articular e colocar em ação valores, conhecimentos e habilidades necessários para o desempenho eficiente e eficaz de atividades requeridas pela natureza do trabalho” (BRASIL. RESOLUÇÃO 04/99).

Assim, as competências requeridas pela educação profissional eram:

- **Competências Básicas** – Constituídas no ensino fundamental e médio
- **Competências Gerais** – Devem ser produzidas no decorrer do curso

técnico. Constam das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico (DCNET) instituída pela Resolução CNE/CEB n.º 04/99, cujas definições são de cumprimento obrigatório pelas instituições que oferecem educação profissional de nível técnico.

- **Competências Específicas** – Devem ser produzidas no interior de cada habilitação. Deverão ser definidas pela escola, para completar o currículo. Poderão se apoiar nos Referenciais Nacionais da Educação Profissional de Nível Técnico.

Segundo o artigo 3.º da Resolução CNE/CBE, os princípios norteadores da educação profissional de nível técnico, além dos enunciados no artigo 3.º da LDB, são os seguintes:

- Independência e articulação com o ensino médio;
- Respeito aos valores estéticos, políticos e éticos;
- Desenvolvimento de competências para a laboridade;
- Flexibilidade, interdisciplinaridade e contextualização;
- Identidade dos perfis profissionais de conclusão de curso;
- Atualização permanente dos cursos e currículos;
- Autonomia da escola em seu projeto pedagógico;
- A Educação Profissional na LDB.

A organização curricular de cada área passou a ser constituída a partir da observação do processo de produção por Funções (Planejamento, Execução e Manutenção) e Subfunções. Cada Função e Subfunção foi constituída por competências, habilidades, bases tecnológicas, bases científicas e bases instrumentais, que orientariam na construção da matriz de referência para a organização curricular. Estabelecidas as novas diretrizes, as Instituições foram obrigadas a se adequar à nova realidade, alterando a configuração até então vigente.

Dessa forma, como visto ao longo do texto, a educação profissional durante os anos de 1990, passou por profunda reestruturação, cujo fato mais significativo se expressou na separação entre ensino médio e ensino técnico, passando ambos a partir daí, a terem organização e currículos próprios e independentes, reeditando dessa forma a velha dualidade materializada por meio de trajetórias educacionais diferenciadas.

Assim, a legislação em vigor desde a publicação da Lei 5692/71 cedeu lugar a uma nova legislação, resultado da nova LDB, a Lei 9394/96 e a partir dela, do decreto 2208/97, bases da reforma da educação profissional.

9 Considerações Finais

A aliança entre liberais e sociais-democratas que amparava o projeto político do presidente Fernando Henrique Cardoso tinha como objetivo central a reestruturação do Estado brasileiro, a fim de adequá-lo ao novo padrão de acumulação e ao processo de globalização da economia em curso. Nesse sentido, ao incorporar as recomendações das agências multilaterais de financiamento e do empresariado brasileiro na área educacional, particularmente no tocante à educação profissional, o governo buscava corresponder às exigências das mudanças estruturais que vinham ocorrendo no mundo desde a década de 1970.

No entanto, para além do discurso, a reforma significaria uma resposta às necessidades impostas pelo mercado de trabalho; o que a fundamentou primordialmente foi uma preocupação com a racionalização de recursos, aliada à implantação de um sistema de avaliação de resultados em consonância com as políticas neoliberais aplicadas, cuja lógica, como não poderia ser diferente, estava toda centrada em parâmetros mercadológicos.

Dessa forma, o governo materializava a Reforma da Educação Profissional, que tinha na separação entre ensino médio e ensino técnico seu eixo central e que acabou resultando na perda da equivalência iniciada a partir da Reforma Capanema e a promulgação das Leis Orgânicas na década de 1940 durante o Estado Novo e que se consolidaria com a Lei 1821/53 (Lei da Equivalência), para finalmente se generalizar na década de 60 com a promulgação da primeira LDB, a Lei 4024/61, que integrou as escolas profissionalizantes ao sistema regular.

Com isso, podemos afirmar que a configuração dada à educação profissional acabou por restabelecer a velha dualidade estrutural no sistema escolar brasileiro, instituindo, assim, trajetórias distintas e não equivalentes, vindo a significar um retrocesso em relação às lutas empreendidas nos anos 1980, quando da ampliação dos espaços democráticos, se buscava uma formação integral.

Referências

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo In: SADER, Emir (Org). *Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2003.

BRASIL. MEC. *LDB*. Lei n.º 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. MEC. *Centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Histórico da Educação Profissional*. [on-line]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/centenario/historico_educacao_profissional.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2014.

BRASIL. MEC. *Decreto n.º 2208 de 17 de abril de 1997*. Regulamenta o § 2.º do art. 36 e os art. 39 a 42 da Lei n.º 9394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece

as diretrizes e bases da educação nacional. [on-line]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm>. Acesso em: 10 mar. 2014.

BRASIL. MEC. *Portaria MEC N.º 1005/97*. Implementa o Programa de Reforma da Educação Profissional – PROEP. [on-line]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/PMEC1005_97.pdf>. Acesso em: 10 maio 2014.

BRASIL. MEC. *Resolução CNE/CEB Nº 04/99*. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico. [on-line]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/RCNE_CEB04_99.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2014.

CARVALHO, C. do P. F. de. *A Educação Cidadã na Visão Empresarial: O Telecurso 2000*. Campinas: Autores Associados, 1999.

CUNHA, L. A. Ensino Médio e Ensino Profissional: Da Fusão à Exclusão. In: Reunião Anual da ANPED, 20., Caxambu, 21-25 set. 1997. Texto baseado na apresentação à mesa redonda “A nova LDB”.

DELUIZ, N. O modelo das competências profissionais no mundo do trabalho e na educação: implicações para o currículo. *Boletim Técnico do SENAC*, Rio de Janeiro, n. 3, , p. 3-25, set./dez. 2001.

FRIGOTTO, G. C. M.; RAMOS, M. A Gênese do Decreto n.º 5154/2004. Um debate no contexto controverso da democracia restrita. *Boletim*, n.7, maio/jun. 2006. [on-line]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf2/boletim_salto07.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2014.

GAMA, C. A. M. da. *Reestruturação Produzida e Reforma da Educação Profissional: O Decreto 2208/97: trajetória e posições no CEFET-Campos*. Niterói, 2004. 166p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal Fluminense, 2004.

GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

HARVEY, D. *Condição Pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 2006.

IHU. Instituto Humanitas Unisinos. *A Reorganização do Capitalismo Brasileiro*. 2009. [on-line]. Disponível em: <www.ihu.unisinos.br/>. Acesso em: 12 mar. 2013.

IGNÁCIO, P. C. *Da Educação Tecnológica à Formação Profissional: A Reforma do Ensino Técnico em Questão*. Niterói, 2000. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, 2000.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Perspectiva Econômica Brasileira: LIVRO 10*. Brasília, 2010. [on-line]. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro10_perspectivasdodesenvolvimento.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2013.

MARTINS, M. F. *Ensino técnico e globalização: cidadania ou submissão?* Campinas, SP: Atores associados, 2000.

MILITÃO, M. N. de S. do A. A Reforma do Ensino Técnico. *Trabalho & Educação, Revista do NETE*, jul./dez.1996.

NETO, R. L. *A expansão do ensino técnico industrial da rede federal no Ceará: o caso do IFCE – Campus de Cedro (1986-1999)*. Tese (Doutorado) - Universidade Metodista de Piracicaba, São Paulo, 2013. [on-line]. Disponível em: <<https://www.unimep.br/phpg/bibdig/aluno/down.php?cod=1047>>. Acesso em: 13 fev. 2014.

OLIVEIRA, F. Tempero social nas receitas do neoliberalismo: As regras do consenso. *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 ago. 2002. Economia, p. 37.

RAMOS, M. N. *Do Ensino Técnico a Educação Tecnológica*. Niterói, 1995. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, 1995.

_____. *A Pedagogia das Competências: Autonomia ou Adaptação?* São Paulo: Cortês, 2002.

RODRIGUES, J. *O Moderno Príncipe Industrial: O pensamento Pedagógico da Confederação Nacional da Indústria*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

SADER, E. *Que Brasil é Este? Dilemas nacionais no século XXI*. São Paulo: Atual, 1999.

SAVIANI, D.; LOMBARDI, J. C.; SANFELICE, J. L. (Org.). *Capitalismo, Trabalho e Educação*. Campinas: Autores Associados, 2002.

Artigo recebido em: 13 jun. 2014

Aceito para publicação em: 1 jul. 2015