

A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: ASPECTOS HISTÓRICOS NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA

Elenilce Gomes de Oliveira*

Universidade Federal do Ceará – elengomes@bol.com.br

Francisca das Chagas Silva Lima**

Universidade Federal do Ceará – fransluma@bol.com.br

Ao longo dos anos, a dimensão política da formação profissional tem sido discutida, observando-se que a dimensão econômica tecnicista identificada como hegemônica no debate artificial integra as concepções e práticas de formação profissional, encontrando no momento histórico presente as condições necessárias para o seu desenvolvimento.

É na perspectiva de compreensão das mudanças provocadas pela reforma da educação profissional orientada a partir de um contexto econômico, político e social que produziu exigências de formação do trabalhador consoante às mudanças na base técnica do processo produtivo com privilégio das demandas de acumulação do capital penetrando no conteúdo dos textos oficiais que situam a educação como solução para os problemas sociais, constituindo desse modo, uma relação linear entre a educação e empregabilidade.

Nesse sentido, refletir sobre a trajetória histórica da educação profissional é relevante, sobretudo aliada à análise e avaliação de forma permanente, a fim de evidenciar impactos, coerências e incongruências e repensá-la criticamente visando a retirar lições que orientem a definição e/ou redefinição de práticas históricas presentes e futuras.

Ao fazer um resgate da história da educação profissional no Brasil, Manfredi (2002) destaca ser importante ir além das concepções e práticas inerentes apenas as dimensões escolares. Deve-se considerar também outras práticas historicamente produzidas em outros espaços sociais tais como: sindicatos, empresas, associações de bairro, associações comunitárias e movimentos sociais. Este escrito, entretanto, não pretende tal abrangência, limitando à análise histórica da perspectiva oficial em relação à educação profissional de nível médio – ensino técnico.

Na educação profissional no Brasil, ao longo dos anos, há coerências no que tange ao aprofundamento sistemático das concepções e formulações em torno deste ensino, considerando-se, sobretudo, o papel importante que desempenha no cenário tecnológico e industrial brasileiro. As instituições da rede federal responsáveis pela oferta desse ramo de ensino – Escolas Técnicas Federais, as Escolas Agrotécnicas Federais, os Centros Federais de Educação

Tecnológicas – e as escolas das redes estaduais sofrem uma série de dificuldades impostas especialmente com relação às políticas estratégias educacionais e do porte de recursos financeiros, embora a rede federal tenham conseguido atingir algumas conquistas significativas.

Nesse sentido, convém destacar que no Brasil Império ocorreram importantes mudanças econômicas e políticas que contribuíram para alterar a realidade até então dominante. Manfredi (2002) destaca que no campo econômico ocorreu a mudança na base técnica deixando a economia brasileira de basear-se apenas na agroindústria para voltar-se para um sistema de trocas. Ocorreu a “implantação de atividades e de empreendimentos industriais estatais e privados para subsidiar o comércio que interessava à Metrópole”. No plano político iniciou-se o processo de gestão e formação do Estado Nacional e a constituição do aparelho educacional, que segundo MANFREDI (2002, p. 72 apud CUNHA 2000), permaneceu por quase um século com a mesma estrutura.

No que se refere à constituição do aparelho escolar convém destacar, embora alguns estudiosos situem o surgimento das iniciativas estatais e a formação do aparelho educacional escolar brasileiro na metade do século XIX, o papel do ensino jesuítico durante o período colonial:

Historicamente, as iniciativas, religiosas, particularmente as da Igreja Católica, fizeram parte das práticas socioculturais da sociedade brasileira desde sua constituição, sobrevivendo mesmo após a separação entre Estado e Igreja. (MANFREDI, 2002. p.73).

Ainda sobre a constituição do aparelho educacional brasileiro Cunha afirma que,

as iniciativas educacionais das ordens religiosas, durante o período colonial foram numerosas, principalmente as das ordens jesuítas; contudo, como a própria Igreja durante os séculos XV e XVI, estava integrada à burocracia do Estado português, tais iniciativas também foram ambigualmente estatais (2000 ,p.66).

No que se refere às iniciativas de Educação Profissional durante o Império, a história registra que estas ocorriam de forma descontínua partindo de entidades, associações religiosas e/ou filantrópicas ou das esferas estatais, sobretudo das províncias de assembléias provinciais legislativas.

Em outros momentos, entretanto, estas ações eram resultados do entrelaçamento de algumas delas, ou seja:

Da combinação de entidades grupos da sociedade civil com Estado, o qual os apoiava mediante a transferência de recursos financeiros. Assim a Educação Profissional, como preparação para ofícios manufatureiros, era ministrada nas academias militares (Exército e Marinha), em entidades filantrópicas e nos liceus de artes e ofícios. (MANFREDI, 2002, p.76).

A história de constituição da educação profissional registra a experiência educacional vivenciada nas casas de educando e artífices e dos liceus de artes e ofícios. As casas de educandos e artífices, fundadas entre 1840 e 1856, eram mantidas pelo governo, e surgiram no contexto que exigia um contingente significativo de mão-de-obra com o mínimo de qualificação necessária para fazer face aos empreendimentos manufatureiro da época, com destaque para os arsenais da Marinha. Esses estabelecimentos atendiam crianças e jovens em estado de mendicância, ensinando-lhes um ofício.

O modelo de aprendizagem adotado inclui obediência à hierarquia e rígida disciplina. Os ofícios ensinados eram aqueles característicos do ambiente militar. Os jovens e crianças ingressavam nessas instituições e recebiam instrução primária no âmbito da leitura e escrita, aritmética e álgebra elementar, escultura, desenho e geometria, entre outros. Com relação aos ofícios, aprendiam carpintaria, tipografia, encardenação, alfaiataria e tornearia (MANFREDI, 2002).

Quando concluíam esta etapa da aprendizagem passavam para a categoria de artífices, permanecendo por mais três anos nos asilos, trabalhando nas oficinas com a responsabilidade de financiar sua própria aprendizagem, assim como também por juntar um pecúlio, que lhes era entregue ao final de todo o processo de formação, quando de sua saída da casa de educando e artífices.

A experiência de educação construída pelos liceus de artes e ofícios mantém as mesmas características daquela praticada nas casas de educando e artífices. De um modo geral, os liceus foram criados por iniciativas da sociedade civil. Os recursos para sua manutenção eram provenientes das quotas dos sócios ou através da doação de benfeitores, na sua grande maioria membros da burocracia estatal, o que lhes permitia beneficiar suas sociedades com recursos públicos através de doações governamentais.

O acesso aos cursos nos liceus era livre, entretanto, os escravos eram excluídos desse processo. Segundo CUNHA (2000), no Liceu de Artes e Ofícios do Rio de Janeiro, em 1881, foi instalado o primeiro curso destinado à formação de mulheres, cujo currículo era organizado em quatro anos, e, em 1882, foi criado o curso comercial. A experiência com os liceus durante o período republicano serviu de base para construção de uma rede nacional de escolas profissionalizantes.

O ensino profissional ministrado nessas escolas não observava normas de programação de cursos, não possuía uniformidade de procedimentos didáticos e se processava através da utilização do método imitativa. Tinha como principal objetivo atender às classes populares dentro de uma visão assistencialista e compensatória. A proposta educacional era concebida na perspectiva de utilização da educação como instrumento/estratégia de formação de mão-de-obra para o trabalho artesanal.

Depreende-se, portanto, que essas iniciativas constituíram-se tanto política quanto ideologicamente em mecanismos de disciplinamento dos setores populares com vistas a frear as demonstrações de descontentamento da população trabalhadora contra a situação vigente, representando também um veículo de legitimação da estrutura social herdada do período colonial.

Apesar dos limites, a experiência educacional vivenciada nas escolas de aprendizes e ofícios perdurou até o final da Primeira República quando foi criado o Serviço de Remodelagem do Ensino Profissional Técnico – IDORT, norteado por um conjunto de novas idéias e princípios que orientaram a estruturação do ensino profissional técnico no Brasil. Outras medidas de política educacional também foram adotadas, com destaque para o Decreto Legislativo nº. 5.241, de 22 de agosto de 1927, que possibilitou a realização de contratos com as escolas para criação e funcionamento do curso de mecânica.

Anterior à década de 20, ao término da Primeira Guerra Mundial, o contexto econômico, político e social brasileiro havia passado por significativas transformações face às mudanças ocorridas no setor industrial. O processo de industrialização e urbanização nascente gerou necessidades de qualificação profissional para atender às novas exigências do setor produtivo. Como a força de trabalho não estava preparada para operar nos ambientes das fábricas com equipamentos complexos, foram trazidos operários qualificados, de outros países, para atender as necessidades da indústria. A solução encontrada se revelou contraditória, pois ao mesmo tempo em que resolvia o problema de escassez

de mão-de-obra qualificada, na opinião de dirigentes industriais, provocaram vários inconvenientes, vez que os operários contratados guardavam para si o monopólio das informações sobre como operar com o maquinário e, por outro lado, transferiam para os espaços das fábricas as práticas e idéias consideradas atentatórias à ordem estabelecida, tais como paralisação da produção visando a pressionar os patrões por melhoria dos salários e das condições de trabalho e até mesmo a organização sindical. (MENEZES, 2004).

É somente a partir dos anos 30 que o sistema educacional escolar e a educação profissional ganham uma nova configuração, com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e das secretárias de educação nos Estados. O então ministro Francisco Campos implementou uma série de reformas, conhecidas como reforma Francisco Campos, efetivadas através da publicação de vários decretos que buscavam dar uma certa organicidade aos diferentes ramos e níveis de ensino: secundário, superior e comercial.

Segundo Romanelli, a reforma Francisco Campos

teve o mérito de dar organicidade ao ensino secundário, estabelecendo definitivamente o currículo seriado, frequência obrigatória, dois ciclos, um fundamental e outro complementar e a exigência de habilitação neles para o ingresso no ensino superior(1989 p.135).

A reforma, entretanto, não deu a devida importância ao ensino primário, tampouco ao ensino normal, ao ensino médio e profissional, com exceção do comercial. Dessa maneira, conforme Romanelli (1989), Saviani (1997), Cunha (2000) e Manfredi (2002), a reforma implementada por Francisco Campos organizou o sistema educacional das elites e implantou uma estrutura de ensino cuja característica principal era a seletividade e a segregação das classes populares.

Esses aspectos negativos denunciavam a existência de uma política educacional baseada numa concepção ideológica autoritária, no que refere ao controle da expansão do ensino, contudo, era aristocrática no que concerne ao ensino secundário e aos cuidados com determinadas carreiras de nível superior (ROMANELLI, 1989).

Ainda na década de 30, com a instituição do Estado Novo no Governo Vargas e o desdobramento da crise mundial que iniciara em meados da década de 20, medidas foram tomadas visando a combater o estrangulamento externo da economia brasileira. Várias correntes do pensamento empresarial brasileiro entraram em confronto, prevalecendo as idéias

da corrente que defendia a industrialização do país para fazer face às graves conseqüências provocadas pela crise mundial, caracterizada, principalmente, pelo maior controle da produção, diminuição das importações e elevação das tarifas alfandegárias dos grandes centros econômicos.

MENEZES (2004) pontua que, ao assumir a industrialização como meta, o Estado, de um certo modo, demonstrou preocupação com a qualificação da força de trabalho. Essa preocupação está manifestada na Constituição de 1934 e na de 1937, ambas elaboradas sob a égide do regime ditatorial de Vargas. No texto constitucional destaca-se a proibição do trabalho de jovens com idade inferior a 14 anos, o trabalho noturno aos menores de 16 anos e o trabalho insalubre aos jovens de 18 anos, além de tornar obrigatório para indústrias e sindicatos patronais à criação, na esfera de sua especialidade, de escolas de aprendizes destinadas a atender aos filhos de seus empregados. Destaca-se ainda na Lei, a regulamentação do cumprimento desse dever e os poderes e responsabilidades inerentes ao Estado sobre essas escolas, assim como os auxílios, facilidades e subsídios concedidos pelo Poder público.

Várias outras medidas foram tomadas pelo poder público visando a instituir e regulamentar e criar condições para o funcionamento do ensino profissional o que provocou o acirramento das disputas e impasses entre empresários e governos, vez que o problema central girava em torno do financiamento desse nível de ensino.

Somente em julho de 1940 é que foi promulgado o Decreto n.º 6.029, aprovando o Regulamento para a Instalação e Funcionamento dos Cursos Profissionais no Brasil. Entretanto, somente em 1942, na gestão do então Ministro Gustavo Capanema, as Leis Orgânica conhecidas como Reformas Capanema instituíram a regulamentação do ensino primário, industrial, comercial, normal e agrícola.

Nesse contexto, através de Decreto Lei editado em janeiro de 1942, foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial-SENAI e quatro anos depois, por meio do Decreto – Lei n.º 8.621 de janeiro de 1946, foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial-SENAC. A responsabilidade de organizar e dirigir essas instituições coube à Confederação Nacional da Indústria e à Confederação Nacional do Comércio, respectivamente. Na era Vargas, outras medidas de política educacional foram implementadas no Brasil visando dar coerência à dinâmica de implantação de um sistema de formação profissional.

Com a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 4.024/1961, modificaram-se os

traços fundamentais da política educacional do Estado Novo, reforçando-se, de forma muito mais visível, a aprendizagem dos ofícios industriais, associando escola e empresa e a entidade em que ela se desenvolvia de forma acabada. A Lei 4.024/1961 representou, sem dúvida alguma, uma conquista e um significativo avanço no cenário educacional brasileiro, mas quase nada acrescentou em matéria de educação profissional.

Após dez anos de vigência da Lei, o regime militar, instaurado em 31 de março de 1964, promulgou a Lei 5.692/1971, que instituiu a profissionalização compulsória no então denominado ensino de 2º grau, estabelecendo a equiparação entre o curso secundário e os cursos técnicos.

Para CURY (2005), a profissionalização do ensino de 2º grau pretendeu realizar a opção pela profissionalização universal, dentro de uma perspectiva que transformava o modelo humanístico / científico num modelo científico e tecnológico.

Convém destacar que:

Essa idéia de profissionalização universal e compulsória ocorreu em um momento em que o País objetivava participar da economia internacional e, neste sentido, delegou (entre outras coisas) ao sistema educacional a atribuição de preparar os recursos humanos para preparar os recursos humanos para absorção pelo mercado de trabalho (MANFREDI, 2002, p. 105).

A experiência da profissionalização representou um fracasso face às condições através das quais se efetivava. As entidades e associações da sociedade civil começaram a pressionar o governo militar por mudanças na legislação, tendo em vista que sem condições objetivas não se conseguiu articular educação geral e educação profissional. Dessa maneira, a legislação sofreu seguidas modificações, até que a Lei 7.044/1982 transformou em opção a obrigatoriedade dos sistemas de ensino de garantir a oferta de cursos profissional. A nova Lei repôs a velha dualidade estrutural presente no sistema educacional.

Em decorrência da mobilização da sociedade civil que reivindicava, dentre as várias bandeiras de luta, a democratização da sociedade brasileira intensificaram-se os debates em torno da necessidade da elaboração de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Os educadores defendiam a necessidade de reestruturação do ensino médio e profissional para fazer face ao desafio que se apresentava à nação e atender ao grande *déficit* de escolarização

dos ensino fundamental, médio e profissionalizante, além de atender às necessidades históricas presentes nos outros níveis de ensino, de modo a atender as exigências de uma institucionalidade que se configurava a partir de então, levando em conta os processos de reestruturação produtiva e de internacionalização da economia brasileira e de pressão pela ampliação de direitos sociais.

Os debates contemplavam a busca de soluções de velhos e novos problemas presentes na estrutura educacional brasileira tais como: dualidade estrutural, o caráter altamente seletivo e elitista e excludente do sistema educacional, o monopólio do empresariado no campo do ensino, da formação e da capacitação profissional, do financiamento e das políticas de formação profissional voltadas quase que exclusivamente para atender às necessidades do mercado de trabalho desarticuladas de políticas públicas de desenvolvimento de geração de emprego e distribuição de renda. Essas reivindicações tornaram-se o eixo central dos debates travados entre governo, empresários, educadores, movimentos da sociedade civil e Igreja. (MANFREDI, 2002).

A Lei de Diretrizes e Bases 9.394/1996 e o Decreto 2.208/1997 definiram e regulamentaram a nova organização da educação, instituindo as bases da reforma do ensino profissional no Brasil. A partir da promulgação desses instrumentos de política educacional, as instituições públicas e privadas organizaram os seus sistemas de ensino.

O processo de análise dos objetivos e conteúdos da Lei e demais instrumentos normativos evidencia contradições que permeiam a nova configuração do capital. Esses instrumentos legais definem como premissas básicas, a empregabilidade e a flexibilidade, expressas no modelo curricular adotados que privilegia a construção de competências, compreendidas na perspectiva do mercado. Além disso, não passou despercebida a consonância entre a reforma da educação profissional e a racionalidade financeira da redução de custos.

Os artigos 32 a 42 da LDB 9.394/1996, que tratam da educação profissional, sinalizam para a perspectiva do desenvolvimento da educação profissional continuada e permanente, sendo oferecida de forma articulada com a rede regular de ensino:

Além da referida Lei as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Profissional de Nível Técnico apresentam as orientações para elaboração de currículos a partir de competências profissionais gerais do técnico por área, e ainda define princípios e crité-

rios, bem como procedimentos que devem ser absorvidos pelas escolas quando da organização e planejamento do referido ensino (SILVEIRA, 2005 p. 126).

Segundo Silveira (2005), essa estrutura provoca graves dificuldades de ordem política, epistemológica, pedagógica e administrativa que vai desaguar na inviabilização e concretização no espaço da escola.

Estas e outras imprecisões e contradições permeiam o texto da LDB e o seu conjunto de orientações legais. Entretanto, nesse cenário de limites, retrocessos e perspectivas presentes no contexto que circunda a formação profissional faz-se necessário vislumbrar, também, as possibilidades de construção de uma formação que atenda aos interesses dos sujeitos atendidos pela escola. Deve-se buscar identificar possibilidades de construção de espaços que possibilitem o estabelecimento de relações pedagógicas onde a escola assuma o papel de agente potencializador do desenvolvimento do trabalhador.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. Ministério da Educação. *Lei de diretrizes e bases da educação nacional*. 9394/96 de 20 de dezembro de 1996. Brasília: MEC, 1997.
- _____. *Diretrizes Curriculares nacionais para educação profissional de nível técnico*. Brasília: MEC, 1997.
- _____. *Decreto Lei nº. 2208/97*. Regulamenta o parágrafo 2º do artigo 36 e os arts. 39 e 42 da Lei 9.394/96. Brasília: MEC, 1999.
- _____. *Decreto nº. 5.154 de 23 de julho*. Revoga o Decreto 2.208/97. Brasília: MEC, 2004.
- CUNHA, Luiz Antonio. *O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata*. São Paulo: UNESP; Brasília: Flacso, 2000.
- CURY, Jamil Carlos. O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. In: LOMBARDI, Claudinei. et all (orgs). O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. Campinas, São Paulo, Autores Associados; HISTEDBR;UNISAL, 2005.
- MANFREDI, Sílvia Maria. *Educação profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.
- MENEZES, Eugênio Eduardo Pimentel. *A formação profissional de adolescentes: limites perspectivas e contradições dos cursos de aprendizagem do SENAI-CE*. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Ceará – UFC, Fortaleza, 2004.

MORAES, Lelia Cristina Silveira de. A formação Profissional de nível técnico no contexto da política educacional dos anos 90: compreendendo seus impactos a partir dos sujeitos que a vivenciam. In: SOUSA, Antonia de Abreu. OLIVEIRA, Elenilce Gomes de. *Educação profissional: análise Contextualizada*. Fortaleza: CEFET-CE, 2005.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. Petrópolis: Rio de Janeiro, 1989.

SAVIANI, Dermeval. Educação brasileira em tempos neoliberais. In; *Revista Princípios*. São Paulo, 1997.

NOTAS

* Pedagoga do CEFET-CE. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira -FACED/UFC. E mail: elengomes@bol.com.br

** Professora do Curso de Pedagogia da UFMA. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira – FACED/UFC. Bolsista da CAPES. fransluma@bol.com.br