

Educação profissional e neoliberalismo: notas críticas sobre as múltiplas determinações das reformas educacionais no Brasil contemporâneo.

George Amaral
Deribaldo Santos

Como citar: AMARAL, George; SANTOS, Deribaldo. Educação profissional e neoliberalismo: notas críticas sobre as múltiplas determinações das reformas educacionais no Brasil contemporâneo. In: CARLI, Tassiana; RODRIGUES, Edgar Bendahan; SOUZA, Leonardo Lemos de; BRABO, Tânia Suely Antonelli Marcelino (org.). **Gênero, Cidadania e Educação**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2023. p.159-191. DOI: <https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-365-6>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Educação profissional e neoliberalismo: notas críticas sobre as múltiplas determinações das reformas educacionais no Brasil contemporâneo¹

George Amaral
Deribaldo Santos

1 INTRODUÇÃO

As transformações observadas na educação profissional brasileira ao longo das últimas décadas estão vinculadas a um contexto mais amplo de reformas estatais em resposta à crise estrutural do capital e seus processos de reestruturação produtiva, política e ideológica (Alves, 2011; Mészáros, 2011). Essas reformas não constituem um movimento autônomo ou exclusivamente técnico-administrativo, mas se colocam na arena das lutas sociais, das opções e correlação de forças político-econômicas. Nessa esteira, indicam um duplo movimento: no plano externo, trata-se da adesão das elites governantes brasileiras ao movimento internacional do capital, deflagrado a partir da década de 1980; no plano interno, re-

¹ O presente artigo comunica as pesquisa e reflexões teóricas que compõem a tese de doutorado *A educação profissional e o ensino médio no Brasil: meandros, contradições e descaminhos da proposta de integração no Ceará*, De George Amaral.

<https://doi.org/10.36311/2026.978-65-5954-680-0.p159-191>

fere-se às mobilizações para reformar as instituições estatais em torno da Constituição de 1988.

A opção pela via neoliberal, guiadas a partir das diretrizes de subordinação consentidas aos Organismos Multilaterais Internacionais (OMIs), sob forte influência das economias centrais do capitalismo desenvolvido, especialmente dos Estados Unidos, implica no tensionamento das funções públicas do Estado. Seu papel e sua atuação devem ser contraídos, abrindo espaço para a atuação do capital privado, tanto no mercado quanto nas áreas sociais de saúde, educação, trabalho, assistência, previdência social, entre outras. A lógica neoliberal de redução do papel do Estado para fortalecer a atuação privada levada às políticas educacionais repercute na educação profissional. Essa área seria um dos principais *locus* dessa investida, pois a mercantilização de cursos profissionalizantes atenderia aos interesses de atualização da formação da mão de obra. Ao buscar atender a esses preceitos, a implantação de uma nova lógica educacional.

No campo das disputas de classes, as políticas educacionais podem se tornar a arena de confrontos entre projetos sociais distintos. As mobilizações de entidades da sociedade, partidos políticos e intelectuais indicam a correlação de forças opostas aos interesses hegemônicos. Já as reformas instituídas pelos Decretos nº 2.208/1997 (Brasil, [1997]) e nº 5.154/2004 (Brasil, [2004]) são movimentos que indicam as tentativas de adequação da escola pública às exigências do capital, mediadas pela economia de mercado, em tempos de flexibilização produtiva e crise estrutural do capital. Tais normativas, embora anunciadas sob o signo da ampliação de oportunidades, podem reforçar a lógica de adaptação ao mercado, estreitando o processo formativo, cuja fragmentação curricular acirra as desigualdades já presentes na educação básica.

Nesse aspecto, a disputa apresenta a questão histórica da dualidade educacional brasileira, expressão de uma educação voltada a atender aos imperativos de sociedade dividida em classes antagônicas. Tal problemática se modifica ao longo da história e se atualiza no processo da revolução industrial. Após as revoluções liberais burguesas e a industrialização, a escola passa a ser estratégica para a implementação da cidadania e, ao mesmo tempo, estendida à classe trabalhadora em função das necessidades do processo

produtivo maquinizado. Nesse sentido, escola destinada aos trabalhadores deveria enfatizar a instrução profissionalizante, enquanto as escolas regulares deveriam priorizar o ensino propedêutico, baseado na cultura clássica, na ciência e na gestão política e cultural da sociedade (Ponce, 2010).

A problemática dualidade tem sido a preocupação de diversos estudiosos. Esse movimento histórico se tornou maior no decorrer do século XX. No Brasil, uma vez mais, o processo reformista da educação profissional dos anos 1990 revelou novamente as distinções entre os que advogam em favor da separação entre ensino propedêutico e ensino profissionalizante. Em oposição, a educação integral seria portadora dos germes de uma formação visando a emancipação humana. Partimos da seguinte questão: quais as múltiplas determinações que orientaram a formulação das reformas estatais no campo da educação profissional no Brasil contemporâneo? Busca-se, com isso, compreender como tais reformas expressam mediações históricas, políticas e econômicas. A análise tem como recorte o período entre os anos de 1990 e 2004, enfatizando as formulações que resultaram nos Decretos nº 2.208/1997 e nº 5.154/2004. Para tanto, consideramos o contexto mais amplo de redefinição das funções do Estado e da educação no capitalismo dependente.

A exposição está organizada em três eixos: o primeiro examina a relação entre a crise estrutural do capital, a reestruturação produtiva e a ação do Estado; o segundo discute a adesão das frações dominantes brasileiras à racionalidade neoliberal; e o terceiro reflete a respeito dos efeitos dessas determinações nas reformas da educação profissional, com foco nos marcos legais e nos sentidos atribuídos à integração curricular. A abordagem, apoiada no materialismo histórico-dialético, baseia-se em dados extraídos de uma pesquisa teórico-bibliográfica e documental. Sobre essa base, assumimos que a política educacional brasileira — em especial no que se refere à educação profissional — deve ser compreendida no interior das determinações estruturais do modo de produção capitalista, cujas crises cíclicas e reestruturações impulsionam reformas estatais.

Essa abordagem permite interpretar as políticas públicas como expressões das lutas entre frações de classe, com o Estado exercendo um papel de mediação e de hegemonia, como analisa Mazzeo (2015).

Por isso, para compreender os mecanismos, os elementos e as configurações de um determinado setor da realidade brasileira, temos que buscar a reciprocidade entre os aspectos nacionais e a totalidade do modo de produção capitalista. Foi o que buscamos analisar na exposição, esmiuçando a intrincada teia de relações que abrange nosso objeto em sua historicidade, compreendendo a relação entre a dualidade e as dicotomias educativas. Iniciamos com a contextualização mais geral da atual fase do capitalismo, mergulhado na crise estrutural do capital. Em nossa análise, pressupomos que as dicotomias educativas são expressões fenomênicas da dualidade educacional estrutural.

2 A CRISE DO CAPITAL E AS REFORMAS DO ESTADO: A OPÇÃO NEOLIBERAL E OS DESDOBRAMENTOS NA EDUCAÇÃO

A compreensão das reformas educacionais no Brasil, especialmente aquelas que incidiram sobre a educação profissional, demanda uma análise inserida na totalidade das transformações do capitalismo em sua fase de crise estrutural. Como destaca Mészáros (2011), a crise que se inicia nos anos 1970 não se restringe a um colapso cíclico, mas revela um esgotamento mais profundo da lógica do capitalista como forma de reprodução da vida social. Diante disso, o capital opera um processo de reestruturação produtiva que exige novos arranjos estatais, jurídicos e ideológicos, promovendo ajustes nas políticas públicas e na forma como o Estado atua como mediador social.

A partir das premissas indicadas e visando os objetivos desta comunicação, a nossa exposição será dividida em duas subseções. Na primeira, vamos indicar as características e os apontamentos históricos da crise estrutural do capital, o neoliberalismo e as reformas do Estado, modificando sua atuação sob diretrizes keynesianas² para uma versão afinada com os in-

⁴ Podemos indicar, resumidamente, que John Maynard Keynes (1883-1946) foi um dos economistas mais influentes do século XX. Após a eclosão da crise de 1929, suas teses foram adotadas, em grande medida, em países de economias de mercado assentadas no ideário liberal. O principal foram os Estados Unidos da América. Keynes acreditava na necessidade de um capitalismo dirigido e que na medida em que fosse eficiente, produziria um grande bem-estar e, através deste bem-estar, conseguiria eliminar obstáculos

teresses da economia de mercado. Na segunda, refletiremos sobre a opção neoliberal para o reordenamento político do Estado e a sua relação com as reformas educacionais.

2.1 A CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL, O NEOLIBERALISMO E AS REFORMAS DO ESTADO

A crise estrutural do capital, no marco da interpretação de Mészáros (2011), apresenta-se como um fenômeno estrutural e não cíclico, cuja natureza se vincula aos limites históricos da lógica desse modo de produção a reproduzir-se como forma de mediação social totalizante. O autor sustenta que a crise não é apenas conjuntural, mas um esgotamento das vias expansionistas do processo de acumulação da riqueza e redução das condições socialmente produzidas. Na análise, Mészáros indica a exaustão do desse sistema em garantir as condições mínimas para sua reprodução ampliada lucrativa. Esse esgotamento manifesta-se não apenas na esfera econômica, mas no conjunto das dimensões sociais, políticas e culturais da vida humana. Nesse cenário, a educação, e em particular a educação profissional, torna-se espaço privilegiado para a atualização das estratégias de dominação e reprodução do capitalista. A crise estrutural em sua forma permanente descortina a lógica da acumulação em choca com as viabilidades de bem-estar social e ecológica da vida humana.

As contratendências para responder às determinações da crise tiveram como estratégia a atuação do Estado com a adoção do neoliberalismo como modelo de gestão, pois os recursos públicos poderiam recompor as perdas de lucratividade. Essa seria uma nova face do modelo de acumulação flexível, adotada por países centrais das economias capitalistas desenvolvidas como Estados Unidos e Inglaterra. Nesses países, a adoção do modelo neoliberal tornaria possível a implementação desses mecanismos, afetando as jornadas de trabalho, as proteções sociais, reduzindo o papel

como a desigualdade e o desemprego. Após a Segunda Guerra Mundial, a atuação do Estado na economia se tornou essencial na produção de bens e serviços e as ideias de Keynes se difundiu entre os países de economia capitalista.

estatal frente à esfera privada. Para tanto, o trabalho teria que ser ainda mais produtivo, flexível e adaptável às exigências do mercado. As privatizações e as contrarreformas trabalhistas imporiam perdas de emprego e de certas garantias sociais, perfazendo um quadro de regressividade e, potencialmente, da desigualdade e miséria, difusores do espectro da barbárie social (Mészáros, 2011).

Na esteira do neoliberalismo, a atuação privada deve avançar onde antes o Estado, em sua versão keynesiana, atuava para conter problemas sociais e subsidiar novas mediações entre as atividades econômicas e a sociedade. Nessa vertente, o mercado deve submeter segmentos inteiros, no interior dos complexos sociais, à lógica da financeirização, implicando convertê-los em mercadoria e/ou mercantilizá-los. Os serviços sociais, direitos conquistados pela classe trabalhadora, entre os quais a educação pública, ofertados pelo Estado, passam a ser reivindicados pelo capital, diretamente, como nunca antes. Normalmente, os neoliberais operam a desregulamentação do Estado keynesiano, visando transferir esses serviços para a esfera privada.

A investida do mercado sobre o campo educativo, segundo os neoliberais, assume o caráter de conversão da educação em um serviço que, como qualquer outro bem, deve ser comercializado pelo mercado. Esse movimento, promoveria a adequação da educação aos novos padrões de acumulação flexíveis. O currículo escolar é um exemplo, pois nele predominam concepções tecnicistas, vinculadas à administração científica taylorista-fordista. Todavia, esse modelo já não atende às novas necessidades produtivas e conformações ideológicas requisitadas pelo capital (Antunes, 2017). Para isso, é essencial a redução da participação do Estado na oferta de serviços educacionais, promovendo atuação privada em cursos profissionalizantes ou na atuação por meio de parcerias público-privadas.

Perante a crise estrutural do capital, a atuação dos neoliberais definiu uma rearticulação das relações entre as esferas pública e privada, desregulamentando a primeira da atuação estatal frente às demandas econômicas (Alves, 2011). O cumprimento dessas demandas não passaria necessariamente por um amplo debate nas instâncias do congresso nacional da época, tendo em vista derrotas anteriores sofridas pelas propo-

sições do campo político progressista (Frigotto; Ciavatta; Ramos., 2012). Assim, surge o imperativo de assegurar a vitória do lucro sobre o trabalho também nesse âmbito

Na próxima seção, vamos abordar a relação entre o Estado brasileiro, em contexto de adesão ao neoliberalismo, e as reformas empreendidas em função das demandas de mercado, repercutindo nas lutas políticas e nas políticas educacionais.

2.2 O ESTADO BRASILEIRO, O NEOLIBERALISMO E AS ORGANISMOS MULTILATERAIS INTERNACIONAIS: ANOTAÇÕES CRÍTICAS

No Brasil, as reformas neoliberais se dão no contexto da redemocratização política após as mobilizações que culminaram na Constituição de 1988. A transição para um regime civil-democrático, assentado nas pactuações em torno da Nova Carta Magna, reestabelece o sufrágio universal, mediado pelo plebiscito eleitoral. A validação da opção popular legitimaria a democracia representativa. Nesse cenário, os projetos de sociedade em disputa se desdobram sobre a educação. Nos anos 1990, as disputas eleitorais confirmaram o bloco de partidos representantes das elites econômicas, assegurando a hegemonia estatal através de alianças interburguesas. A opção das elites pela desregulamentação do papel e da atuação do Estado seguiu uma cartilha estreitamente ligada aos Organismos Multilaterais Internacionais (OMIs) e, por sua vez, assentada no neoliberalismo.

A crise da dívida externa, que se aprofundou nos anos 1980, serviu como justificativa para a intensificação da dependência financeira do Brasil em relação a instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Tais organismos passaram a condicionar empréstimos e auxílios financeiros à implementação de reformas estruturais que incluíam, entre outras medidas, a privatização de empresas públicas, a desregulamentação da legislação trabalhista e a reorientação das políticas sociais. Sob o pretexto da modernização institucional e da estabilização econômica,

implementou-se um conjunto de reformas ancoradas na lógica do ajuste fiscal, da flexibilização dos mercados e da focalização das políticas sociais (Amaral, 2021).

As reformas encaminhadas por essas instituições aos Estados nacionais da periferia capitalista têm a escolarização como um setor estratégico para que, sobretudo, possa impulsionar o desenvolvimento econômico. Sobre essas orientações, surgem questões e críticas ao papel social da escola, à estrutura organizacional do sistema de ensino, aos métodos que se empregam no processo aprendizagem-ensino-aprendizagem, apontados como retrógrados e inadequados frente às exigências das últimas transformações produtivas. Esse é o sucinto cenário em que os neoliberais atuaram para redefinir as políticas públicas, visando a reformulação do contexto escolar.

Esse processo revela um vínculo ainda mais estreito entre a escola e a produção, fator que se revela cada vez mais como reflexo da relação capital e trabalho na contemporaneidade. Como apontamos acima, os OMIs são os melhores interlocutores desse anseio capitalista. Tais agências não se limitam à formulação de diretrizes abstratas. De acordo com Leher (1999), as reformas educacionais que redefiniram o papel dos sistemas educacionais estão situadas no âmbito dos encaminhamentos do BM, guardando íntima correlação com a governança e a segurança. Para o autor, essa agência se tornou um ministério mundial da educação dos países periféricos e sua agenda busca uma sintonia com os Estados nacionais.

Essa mudança de orientação, que elege a educação como estratégia de desenvolvimento, foi adotada na gestão de Robert S. McNamara (1968-1981), ex-secretário de defesa dos Estados Unidos. Leher (1999, p. 22) indica que

McNamara e os demais dirigentes do Banco abandonaram gradativamente o desenvolvimentismo e a política de substituição das importações, deslocando o binômio pobreza-segurança para o centro das preocupações; é neste contexto que a instituição passa a atuar verdadeiramente na educação: a sua ação torna-se direta e específica. O Banco volta-se para programas que atendam diretamente às populações possivelmente sensíveis ao “comunismo”, por meio de escolas técnicas, programas de saúde e controle

da natalidade, ao mesmo tempo em que promove mudanças estruturais na economia desses países, como a transposição da “revolução verde” para o chamado Terceiro Mundo.

O discurso de combate à pobreza na proposta do BM se conecta necessariamente com a ideia de conceber a força trabalho como mercadoria, um bem econômico. Segundo o autor, os analistas do BM associavam que altos índices de pobreza em países da periferia capitalista poderiam ser palco para pressões populares que colocaria em risco a manutenção da ordem capitalista. No contexto da Guerra Fria, esse tensionamento político poderia abrir espaço favorável aos movimentos políticos sensíveis ao comunismo. A educação teria um papel fundamental em prol do desenvolvimento econômico e, por sua vez, esse processo deveria conectar-se ao circuito da produção e do consumo mercadológicos. No final da década de 1980, segundo Leher (1999), a concepção do BM passou a eleger como prioridade o ensino fundamental (uma das etapas da educação básica) e a profissionalização precoce e aligeirada. A partir dessa prioridade, o Estado reduziria recursos de outros níveis de ensino para garantir o pagamento da dívida aos investidores. O financiamento da educação passou a ser uma ação estratégica do BM, combinado com as regulamentações do FMI.

Para prosseguir em nossas reflexões, precisamos recuperar brevemente as relações entre o Estado brasileiro e os OMIs, mais especificamente o BM. Para Leher (1999), essa relação é composta por uma rede complexa de elementos históricos, políticos e econômicos. O Brasil, na condição de economia periférica e dependente, considerando as teses de Fernandes (1976), tornou-se consignatário do Consenso de Washington em 1989. Mediado pelos Estados Unidos, o FMI exigiu que os países devedores só teriam renegociadas as suas dívidas e o acesso ao crédito internacional se aderissem ao pacote neoliberal de ajuste do Estado. Em outros termos, o departamento do tesouro dos Estados Unidos, o FMI e o BM condicionaram a abertura nacional ainda maior ao capital financeiro e especulativo. Essa agenda passou a ser o guia do processo de reformismo.

Nessa estratégia, os OMIs combinavam uma ação de mútua colaboração. De acordo com Cunha (2002), evidenciando uma agenda de interes-

ses compartilhados entre as elites dominantes e as agências internacionais multilaterais. Como exemplo, o autor cita que o próprio BM recruta intelectuais cujo vínculo com essas elites é orgânico. Os países consignatários indicam intelectuais com formação técnica-política para ocuparem cargos em instituições como BM, BID, FMI, UNESCO etc. Por outro lado, após passagem por esses órgãos, alguns deles são requisitados a ocuparem cargos na gestão executiva do Estado, até mesmo em ministérios. No Brasil, por exemplo, Paulo Renato de Sousa atuou por anos no Banco Mundial e depois foi ministro da educação no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), nos anos 1990. Sob sua gestão, a LDB nº 9.394/1996 (Brasil, [1996a]) foi sancionada e, em seguida, a educação profissional foi regulamentada via decreto nº 2.208/1997 (Brasil, [1997]).

Para Fernandes (1976), esses elementos revelam os traços marcantes da burguesia no Brasil. O desenvolvimento do capitalismo de herança colonialista assume sua condição dependente e associado ao capitalismo internacional. Mazzeo (2015) também analisa a atuação burguesa em abordagem distinta. O autor indica que essas características reforçam os traços de sua formação subordinada, associada e dependente, marcando a atuação da elite dominante frente ao Estado, em prol de afastar qualquer alternativa que ponha em risco seu *status quo*.

Segundo essa análise, o movimento de preservação do poder das classes dominantes prevalece na transição do regime empresarial-civil-militar através da opção pela via neoliberal. Ao realinhar as relações entre a esfera pública e a privada, essas elites preservam sua posição à frente do Estado. Desse modo, a adesão ao Consenso de Washington reflete na reestruturação do Estado, assim como o Movimento de Educação para Todos (EPT) nas reformas educacionais. O movimento de EPT teve foi lançado na conferência de Jomtien, na Tailândia, em 1990, liderada pelos OMIs. Esse foi o principal movimento internacional promovido pelo Unicef, BM e Unesco, responsável por apregoar a precariedade da educação nos países pobres como principal entrave para o desenvolvimento econômico.

A partir daí, a Unesco e o BM passaram a influenciar mais diretamente os Estados nacionais consignatários de seus acordos. De modo geral, a orientação aos países da periferia capitalista foi para que assu-

missem a obrigatoriedade de prover apenas o Ensino Fundamental. Em contrapartida, o governo deveria liberar a educação profissionalizante, principalmente no Ensino Médio, para atuação privada, o que poderia reduzir a pressão pelo acesso ao Ensino Superior (ES) público. Leher (1999) explica que essa era uma estratégia do BM para que o Estado reduzisse as despesas com o ES, garantindo o pagamento da dívida aos investidores. Nesse cenário de fins de 1990 e início dos anos 2000, restaria ao jovem estudante trabalhador a educação profissional, antecipando seu ingresso no mercado de trabalho.

Ademais, o reformismo na educação indica um conjunto de determinações que combinam as relações entre os agentes do Estado e a influência e a atuação dos OMIs. Essas se entrelaçam a partir do quadro histórico das relações sociais produtivas em um país da periferia capitalista. Na particularidade brasileira, acrescenta-se as lutas pelo fim da Ditadura Civil Empresarial Militar e as disputas pela hegemonia à frente do Estado burguês.

3. O ESTADO E A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: A OPÇÃO PELAS REFORMAS VIA DECRETOS

As mudanças na educação brasileira se intensificaram na virada do milênio. O debate em torno do ensino profissionalizante e do ensino médio fez parte desse ponto estratégico, tanto para a redefinição da estrutura organizacional do ensino no país quanto para as forças políticas que disputaram o destino da escola pública e da formação da juventude trabalhadora. Nesta seção, buscamos expor a análise sobre as reformas estatais no campo educacional na década de 1990, com especial atenção à educação profissional. Esses processos remodelaram sua configuração, atualizando antigos elementos e introduzindo novas características ao ensino médio. Para atender ao nosso objetivo, vamos dividir a exposição em duas subseções.

Na subseção 3.1, abordaremos as disputas em torno das reformas educacionais no período pós-constituente, com ênfase nos embates que

culminaram na promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394, de dezembro de 1996 (Brasil, [1996a]). A análise destacará os processos e interesses em jogo, bem como os projetos societários em disputa, refletindo sobre a nova legislação que indica os desdobramentos entre a adesão brasileira aos OMIs, sua relação mais estreita com o Movimento de Educação para Todos (EPT) e o contexto de implementação do ideário neoliberal. Também será examinada a forma como essa legislação reorganiza a educação básica, particularmente o ensino médio.

Na subseção 3.2, trataremos da regulamentação da educação profissional via decretos, com foco nos Decretos nº 2.208/1997 (Brasil, [1997]) e nº 5.154/2004 (Brasil, [2004]). A exposição se concentrará em demonstrar como esses dispositivos normativos operacionalizaram o conteúdo da LDB, ao mesmo tempo que expressam as disputas entre diferentes projetos educacionais no interior do Estado.

3.1 A DISPUTA PELA ESCOLA PÚBLICA E A RECONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO SOB A LÓGICA NEOLIBERAL

Após a adesão brasileira ao Consenso de Washington, a perspectiva neoliberal se fortaleceu com a vitória das alianças burguesas nas eleições de 1989. Na sequência, foram eleitos governos comprometidos com o neoliberalismo. Com a queda de Collor de Mello por meio do *impeachment* parlamentar em 1992, o seu vice-presidente Itamar Franco assumiu o comando. Seu governo foi responsável pela continuação das reformas neoliberais que estabilizaram a moeda, o câmbio e conteve a inflação.

Nas eleições presidenciais de 1994, presenciou-se a reorganização política de uma aliança burguesa em torno do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), sob a candidatura de FHC. Sua vitória, a partir de uma plataforma neoliberal, garantiu a continuidade das Reformas do Estado, respaldadas pelas elites econômicas brasileiras. Perseguindo a perspectiva neoliberal de Estado mínimo, o governo realizou a privatização de empresas

estatais visando a ampliação do setor privado. Nessa linha, regulamentou *holdings, trusts* e fusões entre capital externo e empresas nacionais (Neves, 2008). Esse cenário favoreceu o reformismo neoliberal e correspondeu às ansiedades das novas elites pela modernização e inserção brasileira no circuito da economia dita globalizada³.

Destacamos, com Deo (2011), que a transição da Ditadura Civil Empresarial Militar para o regime civil se deu à *long term*, criando as condições para formação de um bloco histórico político-econômico. O Pacto das Elites, como foi denominado, era

o modelo inaugurado por Collor e representou a **reestruturação do complexo econômico social brasileiro**, com vistas a inserir o país nos ciclos internacionais da mundialização do capital, cuja orientação, ritmo e lógica obedeciam às “ordens” do capital financeiro. No entanto, a hegemonia da fração financeira do capital no interior do bloco histórico somente se confirmaria com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso, sendo que tal hegemonia corresponde ao momento de consolidação da **social-democracia** brasileira com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (Deo, 2011, p. 68, grifos nossos).

Esse pesquisador realiza uma crítica à retórica da social-democracia, que busca justificar ajustes neoliberais com base em discursos de modernização e combate à pobreza. Em realidade, tais discursos ocultam a intensificação das desigualdades e a subordinação das políticas sociais às exigências do capital financeiro, resultando em reformas educacionais marcadas por dualidade e segmentação.

A Constituição de 1988, é certo, garantiu direitos fundamentais aos cidadãos. No entanto, os governos neoliberais seguintes aumentaram as desigualdades ao reestruturar a economia, mantendo estreitos laços com o FMI e o BM (Neves, 2008). A partir da década de 1990, observou-se o aprofundamento da inserção do Brasil nos circuitos do capital financeiro global. Esse contexto influenciou diretamente o setor educacional. A agenda pautada pelo BM priorizou a racionalização dos gastos públicos, a

³ Para o pesquisador Anderson Deo (2011), essa tendência pode ser observada também no governo Lula da Silva (2003-2010).

focalização das ações estatais e a reestruturação dos currículos com base em competências, impactando profundamente a educação profissional.

O empresariado interessado em *nichos* de mercado educacionais fez *lobby* político pela redução dos gastos na educação superior pública, incentivando o ensino pago e a operacionalização das universidades às grandes indústrias. Como refletimos acima, essa lógica estava alinhada com às diretrizes dos OMIs. Quanto à formação do quadro de trabalhadores de nível médio, a oferta de cursos poderia ser partilhada entre o Estado e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) (Neves, 2008). Em seguida, o governo Itamar Franco lançou o *Plano Decenal de Educação Para Todos* (1993-2003), seguindo as orientações estabelecidas em 1990 na Conferência de Jomtien. Em dezembro de 1993, o governo brasileiro ratificou seu compromisso com a *Declaração Mundial de Educação Para Todos* em Nova Delhi. Muitas medidas do *Plano Decenal EPT* eram opostas às do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) que tramitava no Congresso Nacional.

Se por um lado, o governo brasileiro aderiu ao movimento de EPT, por outro, o projeto de lei de uma nova LDB avançava muito lentamente no Congresso Nacional. O primeiro Projeto de Lei (PL) nº 1.258/1988 (Brasil, [1988]) sob relatoria do deputado Otávio Elísio e contou com a participação de diversos setores da sociedade. Sob sua relatoria, a comissão realizou inúmeras audiências públicas debatendo e acolhendo indicações para a elaboração do texto. Nessas mobilizações, os setores progressistas da educação, o campo de esquerda e as entidades coligadas em torno do Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública (FNDEP) disputaram os rumos das políticas educacionais com os setores empresariais e travaram embates políticos com a burocracia estatal. No entanto, as eleições de 1989 mudou a composição legislativa, afetando os rumos do referido PL. A nova configuração, mais conservadora, favoreceu o avanço de propostas alinhadas ao ideário liberal, tramitando sob o nº 1.258-C. Com isso, a relatoria passou a ser do deputado Jorge Hage (PDT), incorporando alterações diversas, mas preservando a linhas gerais. Tanto que o PL se tornou conhecido como Substitutivo Jorge Hage (Bolman; Aguiar, 2016).

No Senado, passou a tramitar o PL nº 101, de 1993 (Brasil, [1993]), sob relatoria do senador Cid Sabóia (PMDB), implicando alterações significativas no projeto. O relatório resultante eliminou a proposta de obrigatoriedade do ensino técnico integrado ao ensino médio, introduzindo, no lugar, a opção pela articulação facultativa entre as duas modalidades. Essa modificação, embora justificada como forma de garantir flexibilidade, refletiu uma inflexão ideológica que tende a privilegiar os interesses do mercado e a enfraquecer o projeto de escola unitária defendido por setores progressistas.

Retomando Mazzeo (2015), esse quadro indica como a legalidade institucional não isenta as classes dominantes da utilização de mecanismos antidemocráticos para fazer valer seus interesses. A burguesia tem absoluta clareza da funcionalidade institucional do Estado brasileiro e, por isso, patrocina sua ofensiva e constrói o consenso, não pela via da participação da sociedade, mas amparada pela legalidade democrática plasmada pela autocracia. Nessa linha de reflexão Deo (2011) explica que a burguesia se faz representar com poder de cooptação e favores clientelistas, ao mesmo tempo que reforça o desequilíbrio de forças entre o Estado e a sociedade civil no interior das instituições. A democracia representativa e a forma social democrática, assentadas no neoliberalismo, inseridas na crise do capitalismo, apresentam-se como um instrumento de consensos, mas não o consenso que interfira, regule ou controle o movimento do capital.

Bollmann e Aguiar (2016, p. 418) expõem como se deu a tramitação cheia de manobras que reafirmou as características da atuação autocrática da burguesia em busca da hegemonia.

a condução dos trabalhos da votação pelo presidente da Câmara foi, no mínimo, irresponsável, mostrando sua falta de compromisso e desinteresse pela educação. As intervenções dos deputados governistas, em maioria no Plenário, omitiram a verdadeira história da tramitação e elaboração do projeto Darcy/MEC, com o uso de mecanismos desrespeitadores do Regimento do Congresso Nacional, impedindo a discussão democrática e ferindo a Constituição Federal de 1988. Em contrapartida, os deputados da oposição defenderam intransigentemente o PL nº 1.258-C, de 1993, original da Câmara, apoiados pelo FNDEP.

Enquanto o projeto da nova LDB tramitava no Congresso Nacional, o governo protocolou a reforma da educação profissional através do PL nº 1.603/1996 (Brasil, [1996b]). O PL traduziu a investida feita pelo governo FHC em sintonia com o bloco histórico no poder, fazendo valer suas concepções político-econômicas e ideológicas. O referido PL tramitou ao mesmo tempo em que acontecia a luta entre os grupos neoliberais conservadores e progressistas em torno da educação. Na proposta, o PL nº 1.603/96 detalhava a ideia de educação profissional como alternativa compensatória aos que não alcançassem o ensino superior. Para isso, “a proposta reformulava vários aspectos da rede federal de escolas técnicas” (Cunha, 2002, p. 117).

A aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9.394/96 (Brasil, [1996a]) se deu na primeira gestão de FHC, em 20 de dezembro de 1996. No ano seguinte, seu governo regulamentou a educação profissional através de decreto nº 2.208/97. A nova regulamentação passou a ser responsável por indicar como deveria ser a (de)formação do trabalhador, não mais a aquela com o perfil assentada no taylorismo fordismo, mas um *novo* tipo: o trabalhador flexível. A partir do desdobramento desta legislação, a política educacional renovou o caráter dualista e possibilitou o surgimento de novas dicotomias, próprias da luta de classes e seus reflexos na escola brasileira: o ensino propedêutico básico, elementar e o ensino profissionalizante básico e de nível médio. Essa dualidade é reflexo do antagonismo de classes próprio da sociedade capitalista.

O processo de regulamentação da educação profissional no Brasil ganhou novos contornos com a promulgação da LDB, em 1996, cujo artigo 36 previu a possibilidade de articulação entre ensino médio e educação profissional. Na próxima seção, iremos analisar como os decretos nº 2.208/1997 (Brasil, [1997]) e nº 5.154/2004 (Brasil, [2004]) foram os instrumentos utilizados para reformar a educação profissional, redesenhando o ensino médio.

3.2. OS DECRETOS Nº 2.208/1997 E Nº 5.154/2004 DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: ENTRE A REGULAÇÃO E A CONTRADIÇÃO

Os decretos que regulamentaram a educação profissional — especialmente o Decreto nº 2.208/1997 e o nº 5.154/2004 — expressaram não apenas escolhas gerenciais, mas também uma correlação de forças que buscava reconfigurar o ensino médio e a formação profissional sob a ótica da empregabilidade, da racionalização de custos e da adaptação à nova morfologia do trabalho. As reformas, embora apresentadas como soluções pragmáticas e administrativas, foram, na verdade, parte de um projeto mais amplo de redefinição do papel da escola pública diante das transformações estruturais do capitalismo contemporâneo.

As disputas políticas entre setores conservadores e progressistas no campo educacional refletem embates mais amplos acerca do papel do Estado e do sentido da educação. De um lado, estão os defensores de uma escola pública, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada; de outro, forças que operam em prol da mercantilização do ensino e da ampliação das parcerias público-privadas. Essas tensões expressam contradições estruturais da sociedade capitalista, fundada na propriedade privada dos meios de produção e na divisão social do trabalho em classes sociais antagônicas.

Ao abordarmos a educação profissional, retomamos o processo que culminou na LDB nº 9.394/1996. Uma regulamentação que se alongou desde 1998. Em disputa, a correlação de forças políticas de cada grupo político lutou para atender a determinados interesses. Como aponta Cunha (2002), a aprovação da LDB nº 9.394/1996 fez o governo retirar estrategicamente o PL nº 1.603/96. Segundo o autor, o entendimento do governo era de que as diretrizes contidas no capítulo III da LDB contemplavam seus interesses. Essa manobra evitaria que se travassem novas disputas com as entidades da sociedade, especialmente a mobilização permanente do FNDEP, de partidos de oposição, do Congresso. A manobra impediria que a proposta sofresse alterações, além do alongamento da tramitação. Assim,

o governo FHC resolveria a questão, pois o conteúdo do PL nº 1.603/96 foi adaptado, convertido em decreto, identificado pelo nº 2.208/1997.

Antes de avançarmos na análise normativa dos decretos que regulamentam a educação profissional, é necessário destacar a articulação entre o governo brasileiro da década de 1990 e intelectuais orgânicos da burguesia. Esta desempenhou um papel estratégico na formulação de políticas educacionais em sintonia com os interesses dos organismos multilaterais internacionais. A articulação se expressa na composição do Ministério da Educação durante a gestão de FHC, que contou com a presença de figuras como Paulo Renato de Souza, ministro com passagem pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pelo BID. Vale destacar nomes como Cláudio Moura Castro, com atuação na OIT, no BM e no BID, e João Batista de Oliveira, também vinculado à OIT e ao BID. Eles não apenas ocupavam cargos de liderança, mas representavam um pensamento educacional alinhado aos princípios neoliberais de racionalidade econômica, empregabilidade e eficiência técnica.

Segundo Cunha (2002), Cláudio Moura Castro já defendia concepções de educação profissional compatíveis com a lógica do Banco Mundial antes mesmo de a atuação da instituição tornar-se mais incisiva no setor educacional brasileiro. Esse dado revela uma relação de mútua influência entre os OMIs e os intelectuais brasileiros que circulam em suas instâncias técnicas. Como destaca Leher (1999), uma das estratégias do Banco Mundial consiste na encomenda de diagnósticos e relatórios a especialistas nacionais, que se tornam referências técnicas nos países que contratam empréstimos junto à instituição. Nesse contexto, intelectuais com trânsito entre os espaços de formulação de políticas e os centros de decisão internacional acabam por exercer uma função de mediação orgânica entre os interesses do capital global e as estruturas estatais.

Podemos indicar brevemente que o núcleo político que sustentava o governo de Fernando Henrique Cardoso estava conformado por um arco de alianças que incluía o Partido da Frente Liberal (PFL, antiga ARENA,⁴

⁶ No decorrer da história política brasileira recente, o transformismo se tornou uma característica que busca mascarar identidades. Diante dos ventos democráticos que marcaram o fim da Ditadura Civil Empresarial Militar, o partido que representou e sustentou o regime, a Aliança Renovadora Nacional

partido de sustentação da ditadura militar, depois DEM e agora incorporado ao União Brasil), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (originado do MDB, única sigla que poderia representar a oposição ao regime autoritário) e o próprio PSDB, desmembrado do PMDB no processo de redemocratização. Esse agrupamento dava sustentação a um projeto de Estado alinhado ao receituário neoliberal, apoiado diretamente pelos setores empresariais organizados, como a Federação da Indústrias de São Paulo (FIESP), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Fundação Bradesco, o Instituto Herbert Levy, bem como suas redes vinculadas à educação, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o Serviço Social da Indústria (SESI). Esses setores, identificados como “homens de negócios”, viam na mercantilização da educação, sobretudo no campo do ensino profissional, uma via estratégica de expansão de seus interesses.

Simultaneamente, os OMIs — BM, FMI, UNESCO e BID — intensificaram sua ofensiva no campo educacional, oferecendo diretrizes e financiamentos condicionados à implementação de reformas orientadas pela lógica da reestruturação produtiva e da racionalidade gerencial. A adoção do Decreto nº 2.208/1997 como mecanismo de regulamentação da educação profissional, em vez da via da tramitação legislativa, não pode ser compreendida apenas como uma decisão administrativa, mas como expressão da lógica de uma forma de dominação política própria da autocracia burguesa, como interpretam Deo (2011) e Mazzeo (2015), cada um a seu modo. O governo FHC contornou os debates públicos e os trâmites parlamentares que poderiam tensionar o conteúdo da política educacional, optando por uma via que acelerou a implementação da medida. Essa escolha permitiu ao governo encaminhar acordos de financiamento junto ao BM. O Contrato nº 1052/OC-BR (24/11/1997), firmado entre BID e Brasil para o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), encontra-se nos registros do MEC e do BID, mencionando o financia-

(ARENA), mudou para se tornar o Partido da Frente Liberal (PFL). Recentemente, o PFL sofreu uma nova adaptação, tornando-se Democratas (DEM). Após os reacionários e neoconservadores movimentos após o golpe de impeachment de 2016 e as alterações legais que permitiram fusões, o DEM foi incorporado ao União Brasil (UB).

mento de US\$ 250 milhões e uma contrapartida nacional, nível de cada governo estadual.

Através do PROEP, o BID financiou US\$ 250 milhões, com a contrapartida nacional de que sua aplicação seria a partir das diretrizes do Decreto nº 2.208/97, colocando em prática um modelo de educação profissional subordinado à lógica da empregabilidade. O financiamento do Banco Mundial e do BID ao PROEP dependia de marcos legais compatíveis com os pressupostos da empregabilidade, da flexibilização curricular e da articulação entre escola e mercado.

O documento normativo requerido pelo governo cumpriria esse papel, uma vez que institucionalizava a separação entre o ensino médio e a educação profissional. Tal cisão, segundo Rodrigues (2005), retomou os contornos da dicotomia posta em prática pela Reforma Capanema. Em abril de 1997, a normatização virou lei, sendo defendida pelo governo com o objetivo de regulamentar o §2º do art. 36 e os artigos 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. O dispositivo definiu, como se pode ver logo abaixo, três níveis para a educação profissional:

Art. 3º. A educação profissional compreende os seguintes níveis:

I – básico - destinado à qualificação e reprofissionalização de trabalhadores, independente de escolaridade prévia;

II – técnico - destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados e egressos do ensino médio, devendo ser ministrado na forma estabelecida por este decreto;

III – tecnológico - correspondente a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico (Brasil, [1997]).

O nível básico seria destinado aos trabalhadores de modo geral que buscassem se requalificar não vinculado ao seu nível de escolaridade, portanto seria uma modalidade de treinamento profissional sem currículo previamente estabelecido. O nível “técnico”, por seu turno, passaria a ser para os estudantes do ensino médio ou egressos. Neste nível, as normativas

governamentais definiram que a articulação entre o ensino médio e curso profissionalizante poderia ser concomitante e subsequente: na modalidade concomitante, o estudante poderia cursar o ensino médio e, simultaneamente, estar matriculado em um curso profissionalizante. Entretanto, a oferta destes últimos seria feita em instituições diferentes ou, se na mesma instituição, com matrículas distintas. A dupla matrícula foi uma das formas de habilitar as instituições públicas e privadas a ofertarem esses cursos.

A diferenciação entre a oferta pública e a privada que precisamos apontar é que as instituições públicas foram desestimuladas a oferecer matrículas em cursos concomitantes, pois os recursos financeiros foram vinculados, primeiro ao PROEP e depois ao Programa Nacional de Formação de Cargos (PLANFOR). No recorrer desses financiamentos, as redes públicas tinham que alinhar suas propostas pedagógicas às diretrizes do BID e do BM. As análises de Cunha (2002), Frigotto e Ciavatta (2004), Kuenzer (2002), Cêa (2007), Deitos (2000), Santos (2017), entre outros, indicam o quanto essas medidas reafirmaram a separação entre o ensino médio público e a educação profissional. Na modalidade subsequente, a oferta de cursos de nível “médio-técnico” era destinada aos estudantes que já concluíram o nível médio da escolaridade. Nessa modalidade, a oferta poderia ser realizada por instituições de nível superior públicas ou privadas, certificando o estudante também com diploma de tecnólogo. As pesquisas de Santos (2017) indicam que a modalidade subsequente, a preferida das instituições privadas, foi a que mais cresceu em matrículas.

A política pública para a educação reforça que a dualidade educacional é uma determinação capitalista posta em movimento no complexo de complexos da reprodução social, a partir de Lukács (2013). Os embates em torno da educação profissionalizante ganharam um capítulo a mais com a alternância de poder pós-eleições de 2002, quando a chapa encabeçada pelo PT saiu vencedora da disputa eleitoral. Naquele período, o governo Lula conseguiu mobilizar sujeitos de diferentes orientações político-sociais. Os intelectuais do campo progressista eram críticos contundentes do Decreto nº 2.208/1997. No cenário eleitoral daquele ano, esse segmento reivindicou junto ao candidato Lula da Silva mudanças efetivas quanto aos marcos de orientação da educação profissional. Após a vitória eleito-

ral, o governo Lula da Silva iniciou o movimento revisionista através do **Seminário Ensino Médio: construção política**, em maio de 2003.

Esse evento foi complementado pelo **Seminário Nacional de Educação Profissional: concepções, experiências, problemas e propostas**, em julho de 2004. De acordo com Marise Ramos e Ibañez Ruiz (2003), o movimento era gerador de um duplo compromisso coletivo com educadores e educadoras de incorporar institucionalmente suas proposições junto à Semtec/MEC, reafirmando as relações democráticas por parte do órgão com as entidades da sociedade civil. As discussões de concepções, problemas e propostas que ocuparam esses dois eventos estão documentadas em *Educação profissional: concepções, experiências, problemas, propostas* (Seminário Nacional de Educação Profissional, 2003) e *Ensino médio: ciência, cultura e trabalho* (Frigotto; Ciavatta, 2004). Em abril de 2004, foi publicado um outro documento sistematizando as discussões dos Anais do Seminário Nacional de Educação Profissional realizado em julho de 2003.

O movimento do governo retoma o debate e às lutas educacionais dos anos 1980 e 1990. Os educadores que integravam o campo progressista, entidades organizadas como o GT Trabalho e Educação da ANPED, acreditavam que esta conjuntura abriria possibilidades para recuperar elementos importantes das lutas sociais e educacionais. Esse campo político se viu fortalecido pela vitória de Lula e, na expectativa de reverter retrocessos impostos pelas derrotas políticas para os conservadores do campo neoliberal, muitos deles participaram dos novos embates. Em torno do problema estrutural da educação está a separação e a impossibilidade de integração entre ensino médio e educação profissional. O debate mobilizou um conjunto de forças políticas cujo resultado, após dois anos, gestado pelas disputas, foi a promulgação de um novo Decreto sob o nº 5.154 em 16 de julho de 2004. A revogação do Decreto nº 2.208/1997 traria a possibilidade de integração entre educação básica e educação profissional e abriria espaço para o ensino médio unitário a partir do trabalho como princípio educativo.

A construção da política que veio a substituir o Decreto nº 2.208/1997 não se deu sem tensões internas e disputas quanto à concep-

ção de integração entre ensino médio e educação profissional. Os grupos integrantes do **Seminário Ensino Médio: Construção Política** tinham posições muito distintas em relação à educação profissional. Entre 1997 e 2004, dois grupos tensionaram as disputas. O grupo do campo democrático-popular defendia a articulação entre a formação humana integral a partir do trabalho como princípio educativo. Já o campo tecnicista, esse estava mais afeito à lógica da empregabilidade e à funcionalidade do ensino técnico subordinado às exigências do mercado. Em meio a essa disputa, a “revogação” do decreto se impôs como uma medida necessária para descongelar os limites legais herdados dos anos 1990, abrindo espaço à formulação participativa de diretrizes e, ao mesmo tempo, a reafirmar o papel do Estado como provedor da educação como direito social.

Nesse processo, como sublinha o texto-base do **Seminário Ensino Médio: uma construção política**, os debates produzidos nos encontros entre 2003 e 2004 alimentaram a elaboração de novas diretrizes que visavam a resgatar o projeto de formação integrada e de escola unitária. O Decreto nº 5.154/2004, resultado desse processo, recuperou a possibilidade da integração por matrícula única e formação simultânea — ainda que como alternativa, não como obrigatoriedade. A medida representou a expressão de um processo marcado por muitas contradições. O rearranjo jurídico foi interpretado como um avanço para a concepção pedagógica que critica a dualidade estrutural do sistema educacional brasileiro. Por outro lado, o decreto sucessor não alterou as disposições relativas à articulação das modalidades concomitante e subsequente. Embora o novo dispositivo tentasse reverter os retrocessos da década anterior e reposicionar a educação profissional como parte indissociável da formação geral da juventude trabalhadora, o documento, com efeito, manteve as reivindicações do setor privado.

O decreto nº 5.154/2004, desse modo, substituiu o dispositivo anterior, contudo, não revogou a estrutura educacional aligeirada e fragmentada, como estabelece o seu Artigo 4º:

§ 1º - A articulação entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio dar-se-á de forma:

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, podendo ocorrer:

- a) na mesma instituição de ensino, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis;
- b) em instituições de ensino distintas, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis; ou
- c) em instituições de ensino distintas, mediante convênios de intercomplementaridade, visando ao planejamento e ao desenvolvimento de projetos pedagógicos unificados;

III - **subsequente**, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino médio (Brasil, [2004]).

A articulação que sustenta a base do ensino recebe um incremento a mais por meio da possibilidade de integração, não obstante o novo não anula o velho. O decreto nº 5.514/2004, em síntese, absorve o decreto antecessor. Essa nova configuração permite às redes públicas estaduais, que são responsáveis pela oferta de ensino médio, a opção de elaborar propostas educacionais contemplando a possibilidade de integração, numa perspectiva distinta da vertente mercadológica. O cenário de crescente mercantilização educacional, entretanto, reforça a atuação do setor privado. Isso cria a ampliação do leque de novos cursos, uma vez que não há mais a obrigatoriedade da oferta de ensino médio integrado, embasado nos princípios pedagógicos da *politecnia*, da escola unitária e/ou do trabalho como princípio educativo, como queria a esquerda progressista.

A novidade do Decreto nº 5.154/2004 foi possibilitar que a oferta de ensino profissionalizante ocorresse de forma articulada, além do já es-

tabelecido pela LDB nº 9.394/1996, na forma concomitante ou sequencial ao ensino médio, previstas no decreto nº 2.208/1997 (Cêa, 2007). Especificamente o Decreto nº 5.154/2004 acrescentou o Art. 4. Essa articulação do ensino médio com a formação profissionalizante foi denominada como “integrada”, porém não significa que a educação profissional se tornou uma formação integral dos indivíduos para o trabalho. O embate era para revogar a estrutura educacional do decreto anterior e abrir espaço para fazer da *politecnia* e da escola unitária uma política pública da escola brasileira. As expectativas de que o Decreto nº 5.154/2004 produzisse uma reestruturação da educação profissional foram frustradas. Entre os embates registrados por Frigotto, Ciavatta e Ramos (2012, p. 45), a mudança estrutural no MEC logo após a sanção do Decreto nº 5.154/2004 reafirmou o dualismo: “de um lado, a Secretaria de Educação Básica e, de outro, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Ambas com responsabilidade sobre o ensino médio”.

Para os próprios intelectuais envolvidos na elaboração do novo decreto, a lógica de desarticulação entre ensino médio e ensino profissionalizante foi reiterada pela Resolução do Conselho Nacional de Educação CNE/CEB nº 1/2005 (Brasil, [2005]). Essa normativa validou as diretrizes curriculares para a educação profissional como já constava nas Resoluções nº 3/98 (Brasil, [1998]) e nº 4/99 (Brasil, [1999]). Desse modo, evidenciou-se o peso político dos empresários da educação sobre o governo Lula e reafirmou a relação com o ideário da Educação Para Todos (EPT). Sem romper com esse movimento, a mercantilização do ensino pôde avançar por intermédio da pedagogia do “aprender a aprender”, das “competências”, do “empreendedorismo”, entre outras.

O novo dispositivo aumentou o espaço de flexibilização na oferta de ensino profissionalizante, condizente com os padrões de acumulação capitalista na crise estrutural. Essa relação é indicada por Rodrigues (2005, p. 261, grifo nosso):

se o decreto nº 2.208/97 recriara explicitamente a dualidade no ensino, o decreto nº 5.154/04 reconhece a dualidade, **permitindo não duas, mas uma multiplicidade de possibilidades de relação**

entre o ensino médio e a formação profissional. Em síntese, em 2004, a legislação da educação profissional brasileira deu um salto no tempo: deixamos o ano de 1942 e avançamos até 1982.

Segundo o autor, a flexibilidade, a multiplicidade e a fragmentação oriundas dessas reformas via decretos contribuem para explicar a nossa hipótese de dualidade da educação *lato versus restrita* e suas diversas dissonâncias.⁵ A dicotomia entre ensino propedêutico e profissional, fundada após a Revolução Industrial, reformada em diversos ciclos e feições, atualiza-se partir do reformismo via decretos. Essas novas roupagens indicam os reflexos das disputas e lutas de classes em diferentes períodos da história brasileira contemporânea. Essa atualização, indicam Rodrigues (2005) e Santos (2017), estreitou as relações entre a escola e as necessidades socio-reprodutivas do capital em crise estrutural, potencializando o avanço do setor privado na oferta de cursos profissionalizantes. Por outro lado, as propostas públicas de algumas redes estaduais chamam a atenção para o fato de como escolas profissionais têm um papel importante no rol de ofertas de ensino médio, alternativas ao modelo de escola regular.

Em nossa análise, podemos destacar tanto a dualidade histórica quanto a dicotomia posta pela LDB nº 9.394/1996 e pelo decreto nº 2.208/1997, assimiladas pelo Decreto nº 5.154/2004, mesmo na possibilidade de integração entre o ensino médio e o profissionalizante. O parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB) nº 39/04 reforçou a natureza distinta entre os conteúdos curriculares do ensino médio e os da educação profissional. Como indica o voto do Relator Francisco Aparecido Cordão,

não há como utilizar o instituto do aproveitamento de estudos do Ensino Médio para o ensino técnico de nível médio. Esta parece ser a lógica adotada pelo Decreto nº 5.154/04, principalmente se examinarmos com mais atenção a sua exposição de motivos. O § 2º do Artigo 4º do referido Decreto não deixa margem para dúvidas. Define que, na hipótese de adoção da forma integrada, é preciso “ampliar a carga horária total do curso, a fim de assegurar, simultaneamente, o cumprimento das finalidades estabelecidas

⁷ Para aprofundar essa análise, ver a tese em Amaral (2021).

para a formação geral e as condições de preparação para o exercício das profissões técnicas”. **O conteúdo** do Ensino Médio é pré-requisito para a obtenção do diploma de técnico e pode ser ministrado “simultaneamente” com os conteúdos do ensino técnico. Entretanto, **um não pode tomar o lugar do outro. São de natureza diversa.** Um atende a objetivos de *consolidação da Educação Básica*, em termos de “formação geral do educando para o trabalho” e outro objetiva a preparação “*para o exercício de profissões técnicas*” (Brasil, 2004, p. 405, aspas do original, itálico e grifo nossos).

Esse parecer expressa a separação entre a natureza, os objetivos e os conteúdos os quais reconhecem as dicotomias entre o ensino médio regular e a modalidade da educação profissional.. Por fim, o parecer CNE/CEB nº 39/04 (Brasil, 2004) destacou que, mesmo na forma integrada, os conteúdos do ensino médio e os do técnico mantêm finalidades distintas e não podem se sobrepor, exigindo uma maior carga horária para atender aos objetivos de ambas as formações. O Ministério da Educação acatou as orientações do parecer nº 39/2004 do CNE, reforçado pela Resolução nº 1/2005, mantendo as diretrizes curriculares para a educação profissional, elaboradas sob as orientações das políticas neoliberais do decreto de 1997. As resoluções reafirmam a separação, marcada por flexibilidade e fragmentação

Outro aspecto das reformas via decretos é a recorrência à tramitação não convencional, pois utilizou-se do expediente autocrático para implementar as reformas. Um dos motivos que aponta para isso indica o *modus operandi* de uma institucionalização da autocracia burguesa. A mobilização feita para revogar o decreto e pôr outro em seu lugar, apesar das vantagens corretivas que ofereceu, expressou muito mais a forma de dominação burguesa pela via da conciliação do que uma democratização efetiva, popular e de massas. Todavia, essa correção não institui uma educação alternativa para o conjunto dos trabalhadores, que integre mãos, mente e emoções. Os governos estaduais responsáveis constitucionalmente pelo ensino médio não seguiram um modelo ou proposta nacional, cada um buscou elaborar seu projeto de ensino médio integrado ao profissional. De modo geral, a indicação do decreto de um projeto EMI assentados em conceito como a

politecnia ou do trabalho como princípio educativo se tornavam vagos e imprecisos nas propostas estaduais.

O que a realidade do Decreto nº 5.154/2004 revela é que os governos petistas e sua coalização não poderiam deixar de atender ao empresariado, apesar de se ter firmado um compromisso de campanha com as entidades representantes dos intelectuais do campo progressista. O que se viu após o decreto foi um complexo de mudanças de um processo fragmentado entre as diversas ofertas de ensino profissionalizante, sua articulação com o nível médio da educação básica e os cursos mercadológicos. Esse processo em si não direciona as lutas dos trabalhadores para a emancipação da sociedade do capital. Pelo contrário, reforça que a luta de classes amortecida pela “ideologia da conciliação” pode alcançar posições vantajosas para os exploradores da força de trabalho.

Para fecharmos esta seção, mas sem encerrar o debate e esgotar as possibilidades de novas contribuições, analisamos o papel do Estado brasileiro nas reformas da educação profissional, enfatizando a atuação por meio dos decretos. A reestruturação proposta pelos dispositivos nº 2.208/1997 e nº 5.154/2004 revela sua sintonia com a lógica neoliberal. Abordamos tanto a reconfiguração do ensino médio por intermédio da LDB nº 9.394/1996 quanto os desdobramentos regulatórios dos decretos, evidenciando as disputas entre diferentes projetos societários no interior do próprio Estado.

Enquanto o decreto nº 2.208/1997 cristalizou a separação entre formação geral e profissional, subordinando a escola aos interesses imediatos do mercado, o documento subsequente reabriu a possibilidade de integração curricular, ainda que de forma limitada e marcada por tensões internas. Assim, a hipótese de que a política educacional brasileira, em sua vertente profissional, tem sido profundamente condicionada pelas estratégias atuais, tanto das determinações do modo de produção capitalista em crise quanto das lutas de classes nas condições particulares da formação social brasileira. Esse movimento reposiciona a educação frente às novas necessidades mercadológicas e reformulada a partir das disputas entre as frações de classe que disputavam no interior do Estado e as relações deste com os OMIs.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regulamentação da educação profissional no Brasil, especialmente após a promulgação da LDB nº 9.394/1996, tornou-se objeto de intensas disputas de projeto sociais distintos. Esse cenário se desenrolou em um contexto de transição política e consolidação do receituário neoliberal, em que o discurso da modernização da educação era mobilizado como justificativa para reorganizar o sistema educacional em sintonia com as exigências do capital. A década de 1990 foi marcada por uma série de ajustes estruturais que impactaram diretamente o papel do Estado, deslocando suas funções para um modelo gerencial e focalizado.

As mudanças educacionais que transcorreram entre os anos 1990 e 2004 apontaram um norte para o ensino médio e para a educação profissional que sinalizou a opção da elite governante brasileira pelo modelo de ajustamento econômico capitalista mundial, através da adoção de medidas neoliberais. Mesmo que o grupo consorciado no poder nesse período tenha avançado em melhorias sociais para alguns segmentos alijados, o projeto de uma escola para os jovens estudantes trabalhadores não rompeu com a lógica do capitalismo em crise. Essa, concebe que as relações de mercado devem ser expandidas ao máximo, de modo que possam abranger um conjunto cada vez maior das relações sociorreprodutivas. As medidas são encaminhadas pelos OMIs, especialmente o Banco Mundial. Os governos petistas não romperam com o ideário mercantilizador, buscaram moldá-la à conjuntura brasileira.

O Decreto nº 5.154/2004 não revogou as medidas do dispositivo anterior e não obrigou o ensino médio integrado, apenas autorizou sua implementação, que foi negada pela normatização anterior. Como permanece intocada a possibilidade de oferta de cursos profissionalizantes de curta duração e modulares nos domínios da iniciativa privada, a flexibilização da oferta de ensino profissionalizante atende ao pré-requisito da nova fase de acumulação flexível do capital. Mesmo o governo Lula propagando um discurso carregado de argumentos sociais, o ideário neoliberal avançou sobre as políticas educacionais. A flexibilização atua nesse âmbito como parte da fragmentação

que abre *nichos* de mercados educacionais explorados desde os investidores nas bolsas de valores, passando pelos empresários vinculados ao fundo destinado ao Sistema S, até os empreendedores menores, cujas promessas de emprego seduzem os estudantes trabalhadores. A conservação desse viés une todos esses setores ao pressuposto de mercantilização da educação no qual todos podem “vender” certificados em cursos aligeirados e modulares, tanto em cidades metropolitanas quanto nas do interior.

O ideário empresarial e mercantil que pairava sobre a educação, principalmente com a implementação de políticas minimalistas reduzindo o papel do Estado ou mesmo atribuir a educação um papel que atenda às determinações produtivas, políticas e ideológicas do mercado. O projeto de educação básica dos governos reformistas da educação profissional entre 1996 e 2004 abriu espaço ao ideário pedagógico empresarial. Como demonstramos, os governos seguiram à cartilha neoliberal e encaminharam reformas em sintonia com os interesses do setor privado e as determinações das agências multilaterais internacionais. Nessa linha, o Estado deve ser mínimo para os trabalhadores e, ao mesmo tempo, máximo para o capital. Em outros termos, na ótica neoliberal, o privado deve ser priorizado em detrimento do público.

As disputas políticas entre conservadores e progressistas se desdobram no âmbito educacional entre os que defendem a educação pública, gratuita, laica e de qualidade para todos e os privatistas em favor da mercantilização. As relações público-privadas são sintomas da vida social estruturada em classes, estão divorciadas pela propriedade privada e pela divisão social do trabalho em classes sociais antagônicas. A dicotomia público-privado também reflete e se reproduz na estrutura do ensino. Os currículos podem ser estruturados e distinguindo o propedêutico e profissional, reproduzindo a tendência à dualidade, e realizar diferenciações devido às dicotomias.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Trabalho e subjetividade**: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. São Paulo: Boitempo, 2011.

AMARAL, George. **Educação profissional, ensino médio e crise do capitalismo contemporâneo no Brasil**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2021.

ANTUNES, Ricardo. Da educação utilitária fordista à da multifuncionalidade liofilizada. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 38., 2017, São Luís. **Anais** [...]. São Luís: UFMA, 2017. p. 1-15. Disponível em: https://anais.anped.org.br/sites/default/files/arquivos/trabalhoencom_38anped_2017_gt11_textoricardoantunes.pdf. Acesso em: 21 out. 2024.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega; AGUIAR, Letícia Carneiro. LDB: projetos em disputa: da tramitação à aprovação em 1996. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 10, n. 19, p. 407-428, , jul./dez. 2016. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/703/705>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.258, de 28 de novembro de 1988**. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1988]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=189757>. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 101, de 1993**. Fixa diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Senado Federal, [1993]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/21944>. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.603, de 07 de março de 1996**. Dispõe sobre a educação profissional, a organização da rede federal de educação profissional, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1996b]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=194093&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. **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. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2208.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Resolução CEB nº 3, de 26 de junho de 1998**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Brasília, DF: Presidente da Câmara de Educação Básica, [1998]. Disponível em: https://www.seduc.ro.gov.br/portal/legislacao/RESCNE003_1998.pdf. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB nº 04, de 1999**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico. Brasília, DF: Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, [1999]. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/seb-1/pdf/leis/resolucoes_cne/copy_of_legisla_tecnico_resol0499.pdf. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. **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. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer nº 39, aprovado em 8 de dezembro de 2004**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 8 dez. 2004. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14428-pceb039-04&category_slug=outubro-2013-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 3 de fevereiro de 2005**. Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação para o Ensino Médio e para a Educação Profissional Técnica de nível médio às disposições do Decreto nº 5.154/2004. Brasília, DF: Câmara de Educação Básica, [2005]. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb001_05.pdf. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Contrato de empréstimo nº 1052/OC-BR**. Brasília/DF: MEC, 1997.

CÊA, G. A reforma da educação profissional e o ensino médio integrado: perspectivas, tendências e riscos. In: CÊA, G. S. S. (org.). **O estado da arte da formação do trabalhador no Brasil: pressupostos e ações governamentais a partir dos anos 90**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2007.

CUNHA, Luiz Antonio. As agências financeiras internacionais e a reforma brasileira do Ensino Técnico: a crítica da crítica In: ZIBAS, Dagmar M. L.; AGUIAR, Marcia Ângela da S.; BUENO, Maria Sylvia Simões. **Ensino médio e reforma da educação básica**. Brasília, DF: Plano, 2002. p. 103-134.

DEITOS, A. R. **O ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional**. Cascavel: Edunioeste, 2000.

DEO, Anderson. **A consolidação da social-democracia no Brasil: forma tardia de dominação burguesa nos marcos do capitalismo de extração prussiano-colonial**. 2011. 303 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/entities/publication/95d62a0e-d063-4e21-8a9b-b020b3684531>. Acesso em: 25 maio 2025.

- FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional; Zahar Editores, 1976.
- FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Gaudêncio; RAMOS, Marise (org.). **Ensino médio integrado**: concepção e contradições. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (coord.). **Ensino médio**: ciência, cultura e trabalho. Brasília: MEC/SEMTEC, 2004.
- KUENZER, Acacia Zeneida. Exclusão incluyente e inclusão excluyente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. *In*: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luís (org.). **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas: Autores Associados, 2002.
- LEHER, Roberto. Um novo senhor da Educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Revista Outubro**, São Paulo, ed. 3, n. 3, p. 19-30, 1999.
- LUKÁCS, Georg. **Para uma ontologia do ser social II**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MAZZEO, Antonio Carlos. **Estado e burguesia no Brasil**: origens da autocracia burguesa. São Paulo: Boitempo, 2015.
- MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Tradução: Carlos Cezar Castanheira e Sergio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2011.
- NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais no Brasil dos anos 1990: período Itamar Franco. *In*: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **Educação e política no limiar do século XXI**. 2. ed. São Paulo: Autores Associados, 2008. p. 5-38.
- PONCE, Aníbal. **Educação e luta de classes**. São Paulo: Cortez, 2010.
- RAMOS, Marise Nogueira; RUIZ, Antonio Ibañez. A importância das falas reunidas nesta publicação. *In*: SEMINÁRIO POLÍTICAS DE ENSINO MÉDIO PARA OS POVOS INDÍGENAS. 2003, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: Secretaria de Educação Média e Tecnológica, Diretoria de Ensino Médio, 2003. p. 5-6.
- RODRIGUES, José. Ainda a educação politécnica: o novo decreto da educação profissional e a permanência da dualidade estrutural. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 3, n. 2, p. 259-282, 2005.
- SANTOS, Deribaldo. **Educação e precarização profissionalizante**: crítica à integração da escola com o mercado. São Paulo: Instituto Lukács, 2017.
- SEMINÁRIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, 2003, Brasília, DF. **Educação profissional “concepções, experiências, problemas e propostas”**: anais. Brasília, DF: MEC, 2003.