

Ensino Médio: Reforma da Reforma?

A reforma do ensino médio, instituindo a profissionalização generalizada e compulsória para todos os alunos desse grau, foi, possivelmente, a mais ambiciosa medida de toda a política educacional empreendida a partir da Revolução de 1964. Tinha, como objetivos, mudar o conteúdo do ensino (de predominantemente geral e propedêutico para profissional e terminal), a formação dos professores e dos processos de planejamento educacional, orientando-o para as necessidades do mercado de trabalho.

Mas, além desses, a profissionalização do ensino médio teve, como objetivo *não manifesto*, conter os crescentes contingentes de jovens das camadas médias que buscavam nos cursos superiores a conquista de um requisito educacional cada vez mais necessário (embora não suficiente) para a ascensão social através das hierarquias ocupacionais.¹

A burocracia educacional² tinha consciência das dificuldades que existiam para a implantação de uma reforma como essa. Para superá-las foram elaboradas campanhas de “esclarecimento” e utilizadas as facilidades dos meios de comunicação de massa para divulgar as novas medidas e inculcar a sua legitimidade. Essa tarefa foi facilitada, de um lado, pela vulgarização do “man-power approach” no ensino da economia e das técnicas de planejamento educacional; de outro, pela procura, pelos educadores, de um objetivo palpável para a educação escolar de modo a preencher o vazio criado pela perda de confiança nos alvos “morais” e “intelectuais” do ensino, antes aceitos sem discussão. Para atenuar a resistência de alunos e seus pais ao ensino profissional, na escola que, tradicionalmente, preparava candidatos para o ensino superior, criou-se ou, pelo menos, divulgou-se, um termo especial para designá-lo, “ensino profissionalizante”, cujo significado era mais ou menos o seguinte: *ensino profissional sem os aspectos negativos do ensino profissional existente*. Os aspectos negativos que eram identificados ao ensino profissional consistiam, principalmente, na sua destinação aos filhos dos trabalhadores, fazendo-os permanecer na classe social onde nasceram; e, conseqüentemente, na menor duração da carga horária e menor qualidade das disciplinas de cultura geral, justamente as que eram exigidas nos exames vestibulares às escolas superiores. Estes estereótipos negativos, incidentes sobre o ensino das escolas técnicas de nível médio, embora comesçassem a se diluir na década de 60, tinham, ainda na de 70, vigência em amplos setores das camadas médias.³ A mudança do nome do ensino profissional para profissionalizante destinava-se, então, a intensificar a diluição desses estereótipos.

Em 1974, após 3 anos de tentativas, começaram a aparecer indícios de mudança na política de profissionalização do ensino médio. Aviso de ministro, indicação e parecer do Conselho Federal de Educação, declarações e artigos de professores, técnicos e administradores educacionais, passaram a criticar e/ou reinterpretar a legislação, o que nos leva a afirmar que, a partir de janeiro de 1975, houve uma redefinição da política educacional relativa ao 2.º grau.

1. Para maiores detalhes, consultar LUIZ ANTÔNIO CUNHA, *Política Educacional no Brasil: A Profissionalização no Ensino Médio*, Rio de Janeiro, Livraria Eldorado Tijuca Editora, 1973, especialmente cap. IV.

2. A burocracia educacional compõe-se do conjunto de órgãos administrativos, assessorias, conselhos, e outros que exercem, direta ou indiretamente, o controle do Estado sobre as atividades educacionais. É preciso chamar a atenção do leitor para o fato de que *não assumimos* os estereótipos correntes que fazem da burocracia (e dos burocratas) sinônimo de ineficiência ou morosidade.

3. Cf. CUNHA, *ob. cit.*, pp. 97-114.

Pretendemos, neste texto, examinar a inflexão ocorrida no processo de reforma do ensino médio, na direção da profissionalização universal e compulsória, procurando determinar as suas causas, bem como delinear o contexto sócio-político em que lhes deram força e sentido. No item 1 analisamos os documentos oficiais que permitem constatar a existência de uma mudança de direção no processo, no contexto da distensão; no item 2 apresentamos as causas da inflexão: as pressões da burocracia educacional e dos empresários do ensino e a crítica pedagógica.

1. A INFLEXÃO DO PROCESSO

As mudanças ocorridas na profissionalização do ensino médio, a partir de 1975, permitem-nos evidenciar as ligações que existem entre as políticas do Estado em áreas consideradas pela ideologia vigente, autônomas ou univocamente complementares, como a economia, a educação e a política propriamente dita.

Os problemas econômicos gerados pelo modelo de desenvolvimento do país, nos últimos 10 anos, mas atenuados por uma conjuntura internacional favorável, resultaram, a partir de 1973, pela mudança dessa conjuntura, no recrudescimento da inflação que passou a ameaçar o ritmo de crescimento da economia, pedra de toque do chamado "milagre brasileiro".

O modelo econômico tem base no pacto das empresas estatais com as empresas multinacionais, viabilizado por um regime autoritário civil/militar através do cumprimento de quatro funções essenciais:

- a) garantir a política salarial de rebaixamento progressivo dos salários dos trabalhadores;
- b) assegurar a posição das empresas estatais e multinacionais no centro dinâmico da economia;
- c) controlar a distribuição da renda como instrumento de acumulação de capital e criação de mercados;
- d) converter parte da renda do trabalho em poupança, reforçando os demais processos de acumulação de capital.⁴

Mas os problemas econômicos e sociais têm mostrado, cada vez mais dramaticamente, a inviabilidade da continuação do modelo. Problemas que vão desde a duplicação, em dois anos, da dívida externa, até a ocorrência de graves epidemias resultantes da deterioração das já precárias condições de vida (em termos de alimentação, moradia, saúde, etc.) da classe trabalhadora. Com isso,

4. Cf. "Os rumos difíceis da abertura", em *Visão* 28-01-74, p. 21.

aparecem sinais de possível rompimento do pacto entre as empresas públicas e as multinacionais, definindo-se, então, um novo modelo econômico. Nessa transição, teme-se a possibilidade de ressurgimento de correntes militares de orientação nacionalista e anticapitalista. Prevendo esse risco, o governo empossado em março de 1974 procurou incorporar novos parceiros ao pacto político dominante, principalmente os empresários nacionais (pela redefinição do papel do Congresso no jogo político) e de grupos sociais da classe média, da Igreja Católica e dos intelectuais. A eliminação das tensões geradas, mantidas e acumuladas pelos governos anteriores, a distensão,⁵ é, assim, o primeiro passo para o alargamento da base social do Estado.

O Ministro da Educação não demorou a se aperceber do fato de que a política educacional, referente ao 2.º grau, constituía uma fonte geradora de tensões que cumpria estancar. A inflexão da política educacional relativa ao 2.º grau passa a desempenhar, assim, um novo papel na modificação do quadro político-econômico da nova etapa do desenvolvimento do país.⁶

Surgiu, então, o Aviso Ministerial n.º 924 de 20/09/74, dirigido ao Presidente do Conselho Federal de Educação, Padre José de Vasconcelos, o mesmo que presidiu o grupo de trabalho que elaborou o anteprojeto da lei n.º 5.692/71, justamente a que determinou a profissionalização universal e compulsória no ensino médio. O CFE era, na época, o principal baluarte de defesa do ensino profissionalizante.

O aviso do Ministro mostrava terem as críticas de diferentes setores chegado ao seu conhecimento. Dizia:

“Estamos empenhados em propiciar, da melhor maneira possível, a implantação adequada e tranqüila da profissionalização no ensino de 2.º grau. As Secretarias de Educação e diretores de colégios têm trazido freqüentemente suas dificuldades e até perplexidades perante esse problema.

A implantação do regime, progressivo, como prescreve a lei, requer procedimentos revestidos da necessária prudência

5. A distensão foi entendida, antes e imediatamente depois das eleições legislativas de 1974, como tendo uma dimensão predominantemente política. A partir de agosto de 1975, entretanto, o Presidente da República ampliou o conceito: a distensão passou a ser entendida como não sendo predominantemente política, mas como a “atenuação, se não a eliminação, das tensões multiformes, sempre renovadas, que tolhem o progresso e o bem-estar do povo”, resultado do “desenvolvimento integral e humanístico, capaz, portanto, de combinar, orgânica e homogeneamente, todos os setores — político, social e econômico — da comunidade nacional”. Os assuntos educacionais, podemos deduzir, estão incluídos no setor social mencionado.

e que levem em conta os recursos disponíveis e as condições sociais diversificadas. Sabemos todos que a profissionalização é um dos aspectos complexos da implantação da lei, na medida em que implica em profunda transformação da escola de 2.º grau em sua estrutura, em seus métodos e em seus objetivos.

A sua execução está pois, a exigir, não somente a adequação dos recursos, de resto insuficientes para modificações aceleradas, mas a decisão esclarecida e a diligência dos sistemas estaduais, baseadas nas normas práticas e exequíveis, que lhes ousamos oferecer.

Cabe, sem dúvida, a este ministério desenvolver assistência técnica e prestar ajuda financeira aos Estados, em vista da implantação racional do regime criado pela lei.

O Conselho Federal de Educação, no uso de suas atribuições, através de pareceres e resoluções, já se deteve em estabelecer normas que visam a aplicação do regime em causa.

Mas, considerando a complexidade da matéria e as dificuldades que são inevitáveis na implantação de toda reforma, faz-se necessária uma ação normativa continuada, que fixe novas diretrizes capazes de guiar o processo executivo.

Nesse sentido, dirigimo-nos a Vossa Excelência, para solicitar ao Conselho Federal de Educação que promova estudos ou estabeleça novas normas que incorporem a experiência já adquirida e sirvam de orientação para que o ministério enfrente as dificuldades mais emergentes.

Com o intuito de melhor entrosar a ação dos órgãos competentes do ministério com a atividade normativa e doutrinária do Conselho, colocamos à disposição desse colegiado nossos técnicos para fornecer os subsídios que, por ventura, devam ser solicitados."

É possível que o Ministro tenha constatado a existência de técnicos do MEC capazes de "fornecer os subsídios" de que o CFE carecia, pelo que se pode deduzir da rapidez com que este conselho assumiu novas posições. Assim é que poucos meses depois (em dezembro) foi apresentada ao plenário do CFE uma indicação (n.º 52/74), de autoria de Newton Sucupira, reconhecendo e legitimando, de modo bastante explícito, uma corrente de opinião diferente do próprio ministério. Dizia a indicação:

"(...) recente Documento Preliminar, elaborado pelo Ministério da Educação sugere a possibilidade de "Habilitações

Básicas, seguidas da indicação do ramo ou área de atividade."

"Será (...) da maior importância o exame, pela Câmara de Ensino de 1.º e 2.º graus, destas modalidades de habilitações profissionais."

O exame da questão foi extremamente rápido: em janeiro foi aprovado o Parecer n.º 76/75, relatado por Terezinha Saraiva.

O novo parecer começou por reafirmar a justeza da tese da profissionalização do ensino médio (que "a maioria dos educadores considera absolutamente correta") na versão do "antológico" Parecer n.º 45/72,⁶ embora reconhecesse que o tempo decorrido desde então "mostrou a necessidade de novas normas, instruções mais diversificadas".

Essa necessidade seria decorrente, segundo o novo parecer, da falta de recursos financeiros necessários à implantação do ensino profissionalizante, da escassez de docentes qualificados, das dificuldades criadas pela redução da carga horária da parte da educação geral, das dificuldades de cooperação das empresas, da carência de informações sobre o mercado de trabalho para os professores licenciados antes da nova lei.

Essas dificuldades, por sua vez, teriam sido produzidas por um equívoco básico sobre a natureza do ensino profissionalizante. A interpretação da lei, do modo como estava sendo feita, levava à suposição errônea de que toda escola de 2.º grau deveria fornecer um "ensino técnico e profissional", transformando-se todas as escolas secundárias em escolas técnicas. Se essa fosse a determinação legal, a carência de recursos humanos e materiais seria, certamente, muito grande.

Mas o ensino de 2.º grau (e não cada escola) é que deveria ser profissional, implicando na cooperação de escolas técnicas (e não), empresas e outras instituições.⁷

Mas a inovação de maior relevo do parecer foi a própria definição de ensino profissionalizante, diferente da contida no parecer 45/72.

Pela doutrina do parecer 45/72, o ensino profissionalizante seria aquele destinado à habilitação profissional dos estudantes, com-

6. Pelo Parecer n.º 45/72, o CFE aprovou a composição da parte especial do currículo do ensino médio, relativa a uma lista de habilitações profissionais.

7. Essa "correção" na interpretação da lei foi, provavelmente, uma resposta aos empresários do ensino que concentraram suas críticas à nova política educacional no fato de que ela estaria causando um grande aumento dos custos, inviabilizando as escolas particulares.

preendida esta como formação para o desempenho de ocupações específicas.

“Habilitação profissional é o resultado de um processo por meio do qual uma pessoa se capacita para o exercício de uma profissão ou para o desempenho das tarefas típicas de uma ocupação”.

“As habilitações profissionais que são obtidas mediante o cumprimento de currículos oficialmente aprovados e os respectivos diplomas ou certificados, devidamente registrados, conferem aos portadores direitos específicos de exercício das profissões”.⁸

Foram listados, por esse parecer os nomes de 130 ocupações de técnicos e auxiliares técnicos, extremamente específicas. Em certos casos, previam-se várias ocupações “típicas” de um mesmo setor. Para a indústria de tecidos, por exemplo, as ocupações foram 8, a saber: técnico têxtil, técnico em fiação, técnico em tecelagem, técnico em malharia, técnico em acabamento têxtil, desenhista de padronagem, auxiliar de laboratório têxtil em fibras e tecidos, auxiliar de laboratório têxtil em química. De 1972 em diante, novos nomes de habilitações (e currículos específicos) foram acrescentados aos da lista original. Em agosto de 1974 as habilitações do ensino profissional chegavam a 158, algumas delas vigentes apenas em certas unidades da federação.

O parecer 76/75 redefiniu esses termos-chave, partindo do princípio de que não seria viável, nem desejável, que todas as escolas de 2.º grau se transformassem em escolas técnicas. Foram as seguintes as razões apontadas para a inviabilidade/indesejabilidade da formação para ocupações específicas:

— a formação específica poderia fazer com que os estudantes levassem para as empresas certos “vícios” resultantes de uma formação que poderia estar “distorcida em relação à atividade que irá efetivamente exercer”;

— a formação específica exige que se conheçam dados de difícil obtenção sobre as necessidades do mercado de trabalho, considerando-se que há cerca de 1.000 ocupações que exigem escolaridade de 2.º grau;

— a formação específica exige que as escolas acompanhem as transformações tecnológicas cada vez mais frequentes, o que é muito dispendioso;

8. Parecer 45/72, itens 7.1.1 e 7.1.2.

— a formação específica dificulta a adaptação a novas ocupações havendo o perigo do “excedente profissional”;

— a formação específica exige a reprodução de todo o ambiente das empresas dentro de cada escola acarretando duplicações que elevariam de muito os custos do ensino.

A educação profissionalizante deixou de ser entendida como “a transmissão de um conhecimento técnico limitado e pouco flexível e muito menos de atividades”; pretende, agora, “tornar o jovem consciente do domínio que deve ter das bases científicas que orientam uma profissão e levá-lo à aplicação tecnológica dos conhecimentos meramente abstratos transmitidos até então pela escola”. Assim, ao invés da educação profissionalizante específica, orientada para habilitações profissionais específicas, passa-se a raciocinar em termos de uma educação profissionalizante básica, “que teria caráter geral e que se proporia a inserir o jovem no contexto do humanismo do nosso tempo, a ser concretizada eminentemente a nível do segundo grau”, através de uma habilitação básica, entendida como “o preparo básico para iniciação a uma área específica de atividade, em ocupação que, em alguns casos, só se definiria após o emprego”. Na escola de 2.º grau, os estudantes teriam informações de problemas amplos da produção e dos serviços e, assim, cada um deles “estaria preparado para adquirir um amplo leque de incumbências dentro da empresa, segundo as necessidades desta”. As ocupações para as quais é possível e vantajosa a habilitação específica em escola, poderão ser objeto de ensino pelas escolas técnicas federais, pela conjugação de escolas com empresas, de escolas com centros interescolares e outros arranjos possíveis.

Dentro das novas concepções, a divisão, antes bem definida, entre a parte geral e a parte especial do currículo, ficou perturbada pelo reconhecimento de que há disciplinas da parte de educação geral que podem ser consideradas instrumentais de habilitação, constituindo parte da formação especial.

“Deste modo, na organização dos currículos, a escola de 2.º grau poderá, de acordo com as várias habilitações, aumentar a carga das disciplinas de educação geral, distribuindo-as entre a parte geral e a especial ou computando-as na especial, sobretudo quando grupadas por áreas. Além disto, se aceita a concepção de formar para habilitações básicas, e com enfoque sistêmico, poder-se-á compatibilizar perfeitamente as duas cargas horárias.”⁹

9. Parecer 76/75.

Por exemplo, no caso da habilitação básica em agropecuária, aprovada pelo CFE, dentro dos novos parâmetros do Parecer 76/75, a parte de formação especial do currículo compreende 1.050 horas, assegurando a predominância da formação especial sobre a educação geral. Entretanto, apenas 600 dessas 1.050 horas (27% da carga horária do currículo pleno) compreendem disciplinas que poderiam ser consideradas "disciplinas de caráter técnico" (agricultura, zootécnica, economia e administração agrícola). As demais 450 horas da formação especial serão preenchidas e denominadas instrumentais (desenho básico, química, biologia, física e programa de orientação profissional) "que irão permitir aos alunos embasamento técnico e também atenderão ao melhor preparo dos que visam à continuação dos estudos em grau superior".

Deste modo, a carga horária da educação geral, correspondente ao núcleo comum do ensino de 2.º grau ficou reforçada, não só pela adição de tempo das disciplinas já existentes, como, também, pela introdução de outras disciplinas, também de caráter nitidamente geral.

As novas concepções não pretenderam, entretanto, eliminar as 130 *habilitações específicas* previstas pelo Parecer 45/72, mas, acrescentar a estas, *habilitações básicas* correspondentes a famílias de ocupações como as seguintes: saúde, edificações, eletrônica, administração, comércio etc.

O Parecer 76/75 prevê, também a existência de uma segmentação do ensino de 2.º grau.

"Parece-nos que a política educacional voltada para o trabalho pode ser vista sob dois ângulos: a de formação profissional, subordinada à demanda do mercado de trabalho e da educação para o trabalho, feita não tão dependentemente da existência de oportunidades ocupacionais, mas pelo interesse dos alunos e pelas manifestações espontâneas das tendências ambientais da escola".

"No primeiro caso, haveria a obrigatoriedade de adquirir uma habilitação completa para receber o diploma de técnicos de 2.º grau; no segundo, o diploma poderia ser expedido sem que o aluno tivesse obtido a habilitação plena para ocupações definidas, mas houvesse recebido qualificação para o trabalho em habilitações básicas ou parciais. No primeiro caso, alguns estabelecimentos, os centros interestaduais, o complexo escolar, as escolas técnicas, as empresas, ofereceriam a habilitação plena; no segundo todas as escolas

teriam condições de cumprir aquilo que a sociedade delas espera — a formação integral de sua juventude, através de uma sólida educação geral, da consciência do valor do trabalho e a da aquisição de habilidades tecnológicas”.

2. AS PRESSÕES PARA A INFLEXÃO

2.1. *Pressões da Burocracia Educacional*

A política de profissionalização universal e compulsória do ensino médio foi elaborada pelo Ministério da Educação, entidade simultaneamente política e burocrática. É possível dizer que, no processo imediato de promulgação da lei n.º 5.692, nos anos de 1970 e 1971, a instância “política” do MEC sobrepujou a instância “burocrática”: os técnicos dos diversos níveis da burocracia educacional não foram consultados a respeito da nova política; foram, simplesmente, “esclarecidos” a respeito das novas diretrizes.

Pretendeu-se fundir dois grandes ramos do ensino médio, o secundário, destinado à educação geral, e o técnico, destinado à educação profissional. Pois bem, surgiram reações dos dois lados, embora tardias e tímidas, devido ao clima autoritário vigente.

Vamos apresentar, neste item, as críticas da burocracia educacional à nova política, classificadas conforme as diversas áreas ou instâncias onde surgem.

2.1.1. *Pressões da Burocracia do Ensino Secundário*

A elaboração da reforma do ensino médio não levou em conta a realidade objetiva de carência de recursos humanos e materiais das escolas, principalmente a das escolas públicas. A não ser algumas concessões a essa realidade (implantação gradativa e alguma permissibilidade na titulação dos professores), não se levou em consideração o fato de que grande número de escolas têm prédios adaptados, sem dispor sequer de instalações adequadas às disciplinas de educação geral, à recreação dos alunos, bibliotecas e laboratórios passíveis de utilização prática. Mesmo nos municípios das capitais, é comum encontrar-se professores do ensino médio sem titulação e/ou formação específicas.

Essa carência de recursos obrigou os administradores educacionais a improvisar cursos profissionais visando procedimentos semelhantes aos das escolas privadas, as quais escolhem aqueles

cursos que não desviam muito a clientela das suas metas, nem comprometem muito seus custos.

A solução que alguns administradores educacionais aventaram para conseguir aumentar os orçamentos disponíveis, foi a cobrança de uma taxa compulsória para a caixa escolar, uma maneira de introduzir a cobrança de anuidades. O ensino de 2.º grau não está previsto nas constituições federal e estadual, nem na lei n.º 5.692, como gratuito. A medida parecia, pois, legítima. Essa não é, entretanto, o pensamento dos estudantes das escolas públicas de 2.º grau que têm se manifestado contrários ao fim da gratuidade do ensino nos lugares em que a cobrança de anuidades começou a ser feita, qualquer que fosse o nome ou pretexto.

O depoimento abaixo dá uma idéia da dimensão da carência de recursos no Estado da Guanabara, em 1974.

"Sem professor, sem aulas, sem amparo da Secretaria de Educação, os colégios sobrevivem graças ao prestígio e à criatividade dos diretores, criatividade que na maioria das vezes se esgota no apelo aos alunos para o pagamento de taxas. No João Alfredo e no Visconde de Cairu as cadernetas escolares são pagas (Cr\$ 10,00). No primeiro os alunos não pagam e não tem cadernetas ('Podemos até ser presos por falta de documentos') e no Visconde de Cairu os alunos são obrigados a pagar para entrar no colégio. As taxas extras se multiplicam. Obrigados por decisão do Governo a devolver quantias entre Cr\$ 50,00 e Cr\$ 150,00 cobradas obrigatoriamente no início do ano para a caixa escolar, os colégios se viram impossibilitados de receber os alunos. Recebendo da Secretaria de Educação apenas material de limpeza (insuficiente) e ainda com a falta crônica de professores, os diretores passaram a cobrar por tudo, de apostilas a cadeira quebrada. O Colégio Visconde de Mauá, antiga escola técnica e com instalações e equipamentos completos, passou a exigir dos alunos uma taxa para compra de material a ser utilizado nas aulas práticas (duas horas por semana). Há menos de dois meses os alunos voltaram a pagar Cr\$ 80,00. Por força de suas instalações o colégio consegue estruturar as suas habilitações técnicas, mas sofre também da falta de professores, suprida com os próprios alunos da 3.ª série, que como monitores orientam as turmas".¹⁰

Este depoimento aponta a situação crítica de escolas da unidade da federação que possuía, na época, a segunda maior renda mé-

10. "Deficiências aumentam na rede de 2.º grau do Estado", em *Jornal do Brasil*, 25-11-74, 1.º cad., p. 11.

dia per capita, maior arrecadação média por habitante, maior densidade populacional, fatores todos que concorreriam para que os problemas advindos da nova política educacional fossem menores do que os das demais. É lícito pensar que os problemas que se colocam para a burocracia educacional dos Estados onde a situação econômico-demográfica não é tão favorável, assumam proporções ainda mais graves.

Não bastassem os problemas de carência de recursos que se apresentam para o atendimento da clientela existente, as previsões apontam para um aumento sensível no crescimento da demanda de ensino médio, resultado imediato da extensão da escolaridade obrigatória no 1.º grau. Mesmo que as escolas privadas absorvam uma parte do acréscimo e os colégios públicos instalem sistemas de seleção, é pouco provável que o Estado possa deixar de atender a essa demanda, devido aos novos problemas político-eleitorais surgidos a partir das eleições de 1974. Assim, a carência de recursos só tende a aumentar.

Mas outro problema relevante se coloca.

A leitura, mesmo que superficial, da lei n.º 5.692 e o conhecimento, ainda que limitado, da realidade educacional brasileira bastam para mostrar as grandes responsabilidades da burocracia encarregada das tarefas da sua implantação. A extensão da escolaridade obrigatória, os novos currículos, as formas de associação de escolas entre si e destas com empresas, entre outros aspectos, constituem encargos novos, exigentes de qualificações e disposições bastante raras nas secretarias e nos conselhos estaduais de educação. Quanto à profissionalização no ensino médio, em particular, colocam-se problemas novos como a identificação das necessidades do mercado de trabalho (e sua quantificação), elaboração de currículos conforme essas necessidades, construção e/ou adaptação de escolas dotadas dos suportes materiais necessários ao desenvolvimento dos currículos, formação de professores e outros profissionais necessários, motivação dos candidatos potenciais para os novos cursos etc..

Ciente das dificuldades das burocracias estaduais, o MEC tem tentado montar um sistema de assistência técnica que, entretanto, parece não ter resultado nos efeitos esperados.

Os planos estaduais de implantação da reforma consistem em grossos volumes contendo cronogramas, gráficos, diagramas PERT, enfoques sistêmicos e outros símbolos da eficiência burocrática, esvaziados todos pela contrapartida de superestimação das próprias possibilidades e de desconhecimento da realidade sócio-educacional a que se referem.

Multiplicam-se os “estudos de necessidades do mercado de trabalho” que conseguem, quando muito, expressar o senso comum numa “linguagem técnica”.

Uma das conseqüências da incompetência das burocracias estaduais é a sobrecarga das escolas técnicas industriais da rede federal e das escolas técnicas e centros de formação profissional do SENAI.

Como o paradigma do ensino médio profissionalizante é a escola técnica industrial, e a intercomplementaridade é recomendada pela lei, as burocracias estaduais vêm nos convênios entre os colégios públicos, capazes de fornecer educação geral, e essas escolas, a solução dos seus problemas de “implantação da reforma”.¹² Além disso, alunos de escolas técnicas têm sido utilizados, improvisadamente, como professores da parte especial do currículo, em certos Estados, acarretando novos problemas pedagógicos e disciplinares.

De um modo geral, constata-se uma grande avidez das burocracias estaduais na cópia de modelos prontos e/ou na montagem de “experiências-piloto” nas capitais, destinadas a impressionar os visitantes/fiscais do governo federal.

Jorge Nagle, com uma ponta de amargura, identifica a causa dessa ânsia de reproduzir modelos prontos da incapacidade das burocracias estaduais (regionais, na sua linguagem) de assumir as margens de liberdade que a própria lei n.º 5.692 lhes atribui. Diz ele:

“Se durante tanto tempo se criticou a camisa-de-força que a administração central impunha às administrações regionais, agora a própria sistemática da legislação, ao distribuir competências do poder normativo, contemplou tanto os órgãos superiores quanto os regionais, e até cada unidade escolar. Mas, a solução de um problema acabou criando um outro. O problema então existente era o da tutela asfixiante que a administração central sempre imprimiu aos assuntos da educação escolar. Agora é o da dificuldade das administrações regionais, e das próprias escolas, em realizar as tarefas que lhe são, hoje, atribuídas ou delegadas. Tudo se passa como se, depois de uma grande luta para obter certa margem de liberdade de atuação própria, faltassem coragem e conhecimento para bem aproveitar a oportunidade. Percebe-se, mes-

11. No item 2.2 serão explicitados os procedimentos usuais e as críticas que recebem.

12. Essa sobrecarga das escolas técnicas industriais tem levado a outros problemas que comentaremos no item seguinte.

mo, que está havendo uma inversão de aspirações, pois parece que é preferível não ter alcançado essa margem de liberdade de ação, que resulta em responsabilidade, e, assim voltar à época de tutela, quando não havia estimulação para que cada região e cada escola dessem uma fisionomia própria a seus planos educacionais, nem muito menos a necessidade de espírito criador".¹³

Seria possível atribuir essas dificuldades a uma situação residual do passado, aos baixos salários pagos pelas secretarias estaduais de educação, à (de) formação dos cursos superiores de pedagogia, ao domínio semi-matriarcal que as professoras-normalistas exercem no interior das burocracias estaduais etc... São todos, no nosso entender, fatores importantes na determinação da incompetência das burocracias. Mas não consideramos que toda essa incompetência se deve apenas ao desconhecimento, à desorganização ou à desqualificação, pois muitas secretarias estaduais têm quadros de excelentes qualidades e podem dispor, hoje mais do que nunca, do apoio dos cursos de mestrado (em educação, economia, sociologia, e administração) para a elaboração de projetos, a realização de pesquisas, o fornecimento de pessoal altamente qualificado e o aperfeiçoamento do seu próprio

Há outro componente dessa incompetência que não tem sido apontado e que gostaríamos de comentar. Trata-se dos padrões de autoritarismo vigentes no Brasil contemporâneo, cujas consequências, sentidas pelos burocratas do setor educacional, de modo mais ou menos explícito, levam-nos a reduzir à expressão mais simples suas iniciativas, atitudes e imaginação. Isso, somado ao próprio processo de elaboração/promulgação/imposição da lei n.º 5.692,¹⁴ são elementos que compõem aquela falta de coragem de que falava Jorge Nagle na citação acima. As medidas precárias,

13. JORGE NAGLE, "A reforma da escola de 1.º e 2.º graus: soluções e problemas", em Jorge Nagle (org.), *Educação Brasileira — Questões da Atualidade*, São Paulo, EDART, 1966, p. 11.

14. O projeto da lei foi elaborado por um grupo de trabalho do MEC. Submetido ao Plenário do Congresso, onde foram apresentadas 357 emendas, foi "posto a salvo" por um eficiente mecanismo de filtragem que aceitou apenas 32 delas. Depois de aprovado o projeto, já então, lei, os professores foram "esclarecidos" a respeito da nova política educacional. Isso contrasta fortemente com a discussão pública e livre dos projetos de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1946 a 1961, quando todos os interessados (vale dizer, todo o povo brasileiro), discutiram o assunto através das suas organizações associativas, partidárias e não. Infelizmente, o longo tempo necessário à promulgação da LDBEN tem sido apresentado por muitos professores de cursos de pedagogia como sinal de ineficiência, desorganização e hesitação, males certamente não encontráveis no processo de institucionalização da lei n.º 5.692 nos anos de 1970 e 1971.

as cópias de modelos prontos, as soluções de fachada são, também, medidas de auto-defesa dos burocratas do setor educacional diante de uma situação imprevisível, onde o arbítrio de certos órgãos educacionais aparece como ameaça potencial a qualquer medida por eles próprios julgada contrária à segurança nacional.

Por isso, consideramos que a incompetência das burocracias educacionais dos estados seja resultado, não apenas da ignorância, da desorganização e da desqualificação, como, também, das formas de ajustamento aos padrões de autoritarismo ainda vigentes no Brasil.

Pois bem, a incompetência das burocracias estaduais e suas conseqüências práticas, têm levado alguns de seus membros mais responsáveis, junto a outros da burocracia federal, a constatar a inviabilidade da política de profissionalização generalizada e compulsória no ensino de 2.º grau, e a pressionar o governo federal para o adiamento da sua implantação e, até mesmo, para a sua modificação.

2.1.2. *Pressões da Burocracia do Ensino Industrial*

O fato de que as escolas técnicas industriais, principalmente as da rede federal, foram usadas como paradigmas do ensino profissionalizante,¹⁵ custou caro a várias delas. Paradigmas de difícil reprodução pelos colégios, tanto públicos quanto privados, foram procurados para estabelecer convênios com esses colégios, pelos quais deveriam fornecer a parte especial do currículo das habilitações próprias do setor industrial. Com isso, a clientela ~~dessas~~ escolas industriais cresceu muito, pois além dos seus alunos, passavam a atender, também, os de colégios públicos e privados. Esses convênios foram legitimados pelo próprio texto da lei que recomendava a cooperação entre as escolas e a montagem de centros interescolares. Em contrapartida, em alguns casos, os alunos das escolas técnicas passavam a frequentar aulas das disciplinas de cultura geral nos colégios públicos. Onde isso ocorreu, tem provocado, já, profundo desagrado entre os professores das escolas industriais: os das disciplinas da parte geral vêem sua importância progressivamente diminuída; os das disciplinas da parte especial, vêem sua carga horária aumentando.

Além disso, quando o governo federal manifestou a disposição de transferir para os sistemas estaduais as escolas técnicas industriais da sua rede, provocou insatisfações adicionais devido à perda de prestígio que a medida poderia acarretar. Professores e diretores dessas escolas temiam, também, que sua subordinação aos siste-

15. Para maiores detalhes, consultar CUNHA, ob. cit., pp. 114-116.

mas estaduais viesse representar um retrocesso na autonomia das escolas técnicas, conseguidas em 1959 com a montagem de um sistema de direção bastante flexível.

Além dessas questões, a burocracia das escolas técnicas industriais não têm visto com agrado a "intromissão" dos colégios públicos na formação de técnicos, tarefa nas quais se julgam os únicos competentes. É possível ouvir-se, com frequência, manifestações de desagrado quanto à "desvalorização" previsível da profissão de técnico industrial à medida em que os colégios começaram a diplomar (como técnicos) pessoas dotadas de qualificação muito inferior à dos concluintes das escolas técnicas propriamente ditas.

Pelo menos em um caso, esse desagrado resultou em medidas compensatórias da desvalorização entrevista. O curso técnico industrial foi transformado em curso superior de curta duração pela adição ao currículo existente de disciplinas (como matemática superior) desnecessárias para o exercício profissional, mas fornecedores do alibi indispensável à recuperação do valor acadêmico (e econômico) do diploma conferido pelo curso.

Para a burocracia do ensino industrial, a profissionalização generalizada e compulsória no ensino médio não foi, como a propaganda oficial faz crer, uma *valorização* do ensino industrial, mas o contrário. Para muitos professores e diretores, a reforma do ensino médio trouxe apenas problemas.

Mas houve críticas de outra natureza no âmbito dessa burocracia que reconheciam a inviabilidade prática da profissionalização universal e compulsória no ensino médio. Eram as críticas de diretores de escolas técnicas, de administradores de sistemas de ensino industrial e especialistas em educação profissional que conheciam a *realidade do trabalho* e os problemas especiais que coloca a formação de trabalhadores de todos os níveis de qualificação, particularmente os chamados "profissionais de nível médio". Para eles, a lei n.º 5.692 resumia os estereótipos de pessoas que regulavam o ensino para o trabalho sem o conhecimento, mesmo que limitado, da *realidade do trabalho* e das necessidades dos problemas da formação de pessoas por elas acarretadas.

Vale a pena, neste texto, focar a atenção sobre as atividades de um especialista em educação profissional, Roberto Hermeto Correa da Costa, não por ter sido o único membro da burocracia do ensino industrial a criticar a nova política educacional, mas pela eficácia das suas atividades no sentido da inflexão do processo em questão.¹⁶

16. A promulgação da lei n.º 5.692, em agosto de 1971, representou, no que se refere ao ensino de 2.º grau, a vitória de uma corrente de

Em 1973, Roberto Hermeto era assessor da Comissão Especial para Execução do Plano de Melhoramentos e Expansão do Ensino Técnico e Industrial, CEPETI do Departamento de Ensino Médio quando teve lugar, em Fortaleza, o IV Encontro de Secretários de Educação e Cultura e Representantes de Conselhos de Educação.

Roberto Hermeto, convidado a fazer uma exposição, causou escândalo entre os arautos da nova lei ao emitir afirmações como a seguinte:

“Um sistema para atendimento ao total de 1.200.000 alunos de 2.º grau poderia limitar-se a proporcionar aos alunos os conhecimentos básicos de um grupo de ocupações, deixando que sua formação profissional se complete no emprego ou em escola especializada”.¹⁷

Ao mesmo tempo em que essa alternativa era apresentada, Roberto Hermeto lançava posições distintas daquelas que constituíam a razão mais profunda da política de profissionalização universal e compulsória no ensino médio: a de conter o crescimento dos contingentes de egressos do 2.º grau que demandavam o ensino superior. Ao tratar das alternativas que se abririam para o conculente da escola média comum, conforme o esquema por ele proposto, apresentou as seguintes possibilidades:

- ingresso no ensino superior, “certamente com melhor preparo do que antes da lei n.º 5.692”;
- ingresso no mercado de trabalho, completando, no local de trabalho, a parte operacional da sua formação;
- ingresso numa escola de 2.º grau especializada (uma das escolas técnicas existentes) para completar sua formação de

pensamento que propugnava, dentro do MEC, pela profissionalização universal e compulsória do ensino médio, numa especialização estrita dos estudantes conforme as ocupações existentes na economia. A corrente derrotada era, entretanto, mais numerosa, pelo que podemos deduzir dos anais da IV Conferência Nacional de Educação, de junho de 1969 e do Seminário preparatório (de fevereiro de 1970) à V Conferência que acabou por não se realizar. Tanto o Documento Inicial deste Seminário, redigido por Ignácio Rangel, quanto as recomendações da IV Conferência convergem na condenação à especialização precoce na formação profissional (por razões econômicas e sociais), no reconhecimento da função propedêutica do ensino médio, na necessidade de se atualizar o conceito de educação geral centrada na ciência e na tecnologia e na proclamação da desejabilidade da formação profissional associando-se escolas e locais de trabalho.

17. Ministério de Educação e Cultura, Departamento de Ensino Médio, *Intercomplementariedade na Área do 2.º Grau*, Rio de Janeiro, MEC/DEM, 1973, p. 94.

modo a obter "uma habilitação completa de 2.º grau", um diploma de técnico industrial, por exemplo.¹⁸

Entretanto acrescentava, cautelosamente, que:

"Salvo melhor juízo, a implantação de um sistema desse tipo em nada contraria os dispositivos da Reforma. Bastaria que novos currículos fossem aprovados."¹⁹

É lícito supor que esta advertência tenha decorrido da tentativa de alterar o conteúdo da nova política educacional pelo seu ponto mais facilmente modificável: os pareceres do CFE e não a própria lei n.º 5.692, não tocando no prestígio dos seus patrocinadores (nos ministérios da Educação e do Planejamento) e nas relações destes com o Congresso Nacional.

De fato, a proposta de Roberto Hermeto colocava a possibilidade de ingresso no ensino superior como uma alternativa de igual peso em relação às demais (profissionalização), e, talvez até, de peso superior, se o fato dela aparecer citada em primeiro lugar não foi mera coincidência... Para a nova política educacional vigente, ao contrário, a preparação para o ensino superior era vista como um objetivo secundário, pois seu objetivo era justamente o desvio para o mercado de trabalho, supostamente carente de técnicos (e auxiliares-técnicos), de parcela dos que tentavam, indevidamente, ingressar em uma escola superior.²⁰

Quando o governo Geisel foi instalado, em março de 1974 e Ney Braga assumiu o Ministério da Educação, Roberto Hermeto encontrava-se organizando o Centro Brasileiro de Construções e Equipamentos Escolares, CEBRACE, no âmbito do MEC, órgão de que foi o primeiro diretor.

As atividades do CEBRACE, orientadas para a elaboração de projetos de construção de escolas e padronização de material de ensino (de 1.º e 2.º graus), dependiam, necessariamente, das definições de currículos, por um lado, e das disponibilidades de recursos, de outro. Se, no encontro de Fortaleza, em 1973, Roberto Hermeto chamava a atenção principalmente para a inadequação *técnica* da nova política educacional, relativa à formação profissional, apontava, agora, a existência de novos problemas, resultantes da sua inadequação *econômica*: os custos da profissionalização universal e compulsória no ensino médio seriam dificilmente cobertos pelos

18. Cf. *idem*, p. 95.

19. *Idem*, p. 95.

20. Cf. CUNHA, *ob. cit.*, pp. 118-137.

orçamentos existentes e previsíveis. É o que consta do texto, escrito em 1974, de longa (e cautelosa) denominação: *O Ensino de 2.º grau e a habilitação profissional — Sugestões em torno da interpretação da Lei n.º 5.692 — Documento Preliminar*.²¹

Este documento alertava para os altos custos da profissionalização universal e compulsória:

“Para que a escola pudesse proporcionar o treinamento operacional exigido para o exercício das ocupações deveria, portanto, dispor de instalações agrícolas, industriais e comerciais, de tipos variados e sujeitas a sucessivas modificações, o que se tornaria inviável pelo elevado custo.”

Mas, ao contrário, caso o ensino de 2.º grau se limitasse, na parte especial do currículo, ao fornecimento dos conhecimentos tecnológicos básicos de certas áreas de atividade, os custos não seriam assim tão elevados, vantagem que se adicionaria à outra, já mencionada, de estar de acordo com a estrutura ocupacional existente.

“Em um sistema deste tipo as dependências de ensino destinadas à formação especial poderiam ser muito simplificadas, pois se reduziriam a laboratórios com equipamentos modulares, ou salas-ambiente, tornando-se desnecessárias grandes oficinas. Seria também simplificada a formação de professores. Todos esses fatores influirão fortemente na redução do custo do ensino.”

O documento apontava duas saídas para o impasse *técnico-econômico* da reforma. A primeira saída seria a manutenção da lei n.º 5.692 inalterada, “reinterpretando-a” através de novos pareceres do CFE que aprovariam os currículos de habilitações básicas, extinguindo-se as habilitações até então em vigor, a fim de se evitarem “interpretações equívocas sobre a validade de umas e outras”. A segunda saída seria a alteração da própria lei n.º 5.692 de modo a fazer a preparação para o ensino superior não uma alternativa secundária, mas uma possibilidade equivalente à das habilitações básicas, em áreas correspondentes às dos cursos superiores. Assim, o currículo do ensino médio comportaria habilitações básicas correspondentes a grupos ocupacionais e cursos de aprofundamento de estudos gerais nas áreas biomédicas, ciências sociais, ciências exatas e tecnológicas, ciências humanas e filosofia, letras e outras.

21. É este, provavelmente, o “documento preliminar” a que se refere Newton Sucupira na Indicação n.º 52/74 do CFE, já comentada mais acima.

Qualquer que fosse a solução escolhida, entretanto, o documento reconhecia, simultaneamente, o "caráter propedêutico do ensino de 2.º grau" e a necessidade de se manterem os cursos técnicos existentes.

"Deveriam entretanto, ser preservados os antigos Cursos Técnicos Agrícolas, Industriais e Comerciais, mantidos nas antigas Escolas Técnicas, pois estes cursos têm pleno cabimento para um número limitado de alunos, e são de grande importância para o desenvolvimento do País. Além disto, estas escolas, de modo geral, estão aptas a mantê-los."

2.2. *Pressões dos Empresários do Ensino*

As manifestações de desagrado de diretores de escolas privadas surgiram imediatamente após a promulgação da lei n.º 5.692, em 1971. As críticas incidiam, predominantemente, sobre o caráter "pragmatista" da profissionalização compulsória do ensino médio, tendendo a submeter os objetivos "formadores" da educação escolar a finalidades imediatistas do mercado de trabalho. Entretanto, já em 1972, apareciam nos jornais declarações de diretores de escolas privadas chamando a atenção para a elevação dos custos, dificilmente passíveis de serem cobertos pelos aumentos das anuidades, tabeladas pelo governo. Nos dois anos seguintes, presidentes de associações de classe, como os de sindicatos de estabelecimentos particulares de ensino passaram a fazer, com frequência crescente, declarações dizendo que a profissionalização do ensino médio estava levando os colégios privados à falência.

Essas críticas aumentaram de intensidade, em 1973, quando surgiram vários documentos legais que tentavam minimizar "as margens de ajustamento" dos novos dispositivos à realidade existente, fazendo-os perder seu vigor. Passamos a comentar alguns desses "ajustamentos" e as medidas legais que tentavam limitá-los.

A lei previa a possibilidade de encurtar a duração do ensino de 2.º grau de três para dois anos. Além disso, admitia, como possibilidade excepcional, que, para determinados alunos, a parte especial do currículo deixasse de ter, como objetivo, a habilitação profissional, para permitir o "aprofundamento em determinada ordem de estudos gerais".

Essas duas proposições foram interpretadas pelos empresários privados, principalmente os proprietários de "cursinhos", como permitindo a especialização de certos estabelecimentos (e alunos) na preparação para os exames vestibulares.

Entretanto, o Conselho Federal de Educação obstou tais "ajustamentos", pelo Parecer n.º 681/73, nomeando a quem eles interessavam. E, em continuação a isso, aprovou o Parecer n.º 1 710/73, pouco tempo depois, dando *incentivos* à profissionalização: os alunos que viessem a concluir o ensino de 2.º grau, conforme os novos ditames legais, poderiam ganhar uma bonificação de 10%, a ser acrescida aos pontos obtidos nos exames vestibulares. Visava-se, com isso, valorizar os cursos profissionais relativamente aos demais.²²

Esse parecer tentava enquadrar os "cursinhos" na legislação de modo a provocar a sua extinção:

"Dada a natureza do ensino de 2.º grau na Lei n.º 5.692, não mais se admite, sob qualquer forma, ainda que a pretexto de intercomplementariedade, o 'convênio' do passado, que indiretamente legitimava os 'cursinhos'. Tais cursos que, na sistemática da Lei n.º 4.024, vinham substituindo a 3.ª série das escolas regulares de 2.º grau, devem agora subordinar-se a todas as exigências legais a que estão sujeitas tais escolas: autorização para funcionamento, duração do ano letivo, programas de ensino, número de alunos por classe, controle e percentual de frequência, titulação adequada dos professores, inspeção pela autoridade competente do sistema, bem como às demais exigências da lei. Devem igualmente submeter à competente Comissão de Encargos Educacionais do sistema o cálculo da composição dos custos para efeito de fixação de anuidades, bem como fazer aprovar anualmente os eventuais aumentos."

Como seria de se esperar, os proprietários de "cursinhos" não receberam de bom grado as propostas para o seu enquadramento às mesmas normas que faziam reduzir a lucratividade das *escolas regulares*. Tanto os proprietários dos "cursinhos" puros como daqueles disfarçados em colégios, reagiram a essas medidas pelo fato delas implicarem numa perda de tempo intolerável no desvio das suas finalidades próprias, a de preparar candidatos aos exames vestibulares. E para legitimar esses interesses, não faltaram justificativas ideológicas, como a de um diretor de "cursinho" que

22. Essa medida, proposta no Parecer n.º 1 710/73 foi institucionalizada pelo Decreto n.º 73 079/73. As críticas que recebeu, sobretudo as que apontavam para o erro grosseiro de se pretender valorizar o ensino profissional para efeito de ingressar no ensino superior, justamente o que se pretendia evitar com a nova política educacional, fez com que, pelo Decreto n.º 75 369/75, fosse adiada sua vigência para a data incerta em que o MEC estabelecesse "as condições e a oportunidade" para isso.

chegou a afirmar que este tipo de ensino (totalmente voltado para os exames) é fator de democratização, por permitir ao aluno de pior situação econômica, que conclui o ensino do 2.º grau através de madureza, disputar uma vaga no ensino superior em igualdade de condições "com o filho da família rica, que fez um bom curso técnico e conseguiu estagiar numa empresa".²³

Em fins de janeiro de 1975 realizou-se em Porto Alegre o XIV Congresso Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino, promovido pela Federação Nacional dos Estabelecimentos Particulares do Ensino. Durante oito dias, representantes de associações diversas discutiram vários temas e ouviram conferencistas. A preocupação com a profissionalização compulsória do ensino médio e suas repercussões negativas nas escolas privadas, permeava todas as exposições e debates.

Os congressistas concordavam em reconhecer que a escola privada está em crise desde a lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961. Segundo os presentes, embora esta lei reconhecesse a legitimidade da escola privada e o caráter complementar das escolas públicas (reforçada por legislação posterior), estas últimas teriam se multiplicado no período "de forma desordenada" sendo instaladas até mesmo em áreas já servidas por escolas privadas. Como as escolas públicas são gratuitas, embora a lei preveja que o ensino médio seja pago, os alunos se transferem para elas, deixando as escolas privadas com um contingente de alunos cada vez menor. Com a receita decrescente (pelo número reduzido de alunos e pelo tabelamento "irrealista" das anuidades), muitas escolas tiveram sérias dificuldades financeiras. Muitas delas, as mantidas por entidades religiosas, tinham suas despesas reduzidas por utilizarem religiosos como professores sem remuneração. Entretanto, diversas razões fizeram com que essas escolas usassem professores leigos de modo crescente, o que fez aumentar de muito o valor das folhas de pagamento. Com as despesas subindo e a receita em declínio, essas escolas foram especialmente atingidas pelos efeitos das medidas do Estado na área educacional.

Essa situação foi agravada com a política de profissionalização compulsória do ensino médio, de 1971. A quase totalidade das escolas privadas ofereciam cursos secundários (o clássico e o científico) consistindo no uso de salas de aula comuns a todas as disciplinas, material didático barato e pouco diversificado, pro-

23. "Curso técnico não descongestiona universidade", em *Jornal do Brasil*, 15-10-73, 1.º cad., p. 14.

fessores formados tradicionalmente pelas faculdades de filosofia, ciências e letras. Os egressos dessas faculdades (e mesmo estudantes) lecionavam em salas dotadas de quadro-negro e giz e, mais raramente, projetores de slides, retroprojetores e algumas unidades para demonstração). Entretanto, a nova lei (e o parecer que a detalhava) estipulava que 41 a 47% da carga horária dos cursos do ensino médio fosse dedicada à parte propriamente profissional do currículo,²⁴ demandando professores especiais, salas próprias para cada disciplina, máquinas, instrumentos e aparelhos de toda a ordem e, o que passava a ser muito importante em termos financeiros, material de consumo para utilização pelos alunos. Tudo isso concorreu para aumentar os custos das escolas privadas que tentavam adaptar suas instalações aos novos dispositivos, levando outras a encerrar suas atividades antes mesmo de qualquer tentativa.

Apesar da implantação da reforma do ensino médio ser gradativa, conforme as determinações legais, os diretores de escolas privadas disseram que, no seu caso, as exigências de adaptação aos novos esquemas são maiores, sendo 1975 o ano em que as secretarias de educação apontam como o da “última chance”.²⁵

A solução da crise, segundo os empresários do ensino, dependerá da concessão às escolas particulares de favores especiais. Foram as seguintes as principais reivindicações:

- atenuação da política de profissionalização universal e compulsória no ensino de 2.º grau, permitindo o atendimento de alunos que pretendam exclusivamente o preparo para o ensino superior.
- instalação de um Banco da Educação, à semelhança do Banco Nacional da Habitação, que conceda empréstimos às

24. Em alguns casos, permitia-se que essa parte ocupasse apenas 15% da carga horária total. Para maiores detalhes, consultar CUNHA, *ob. cit.*, pp. 137 e segs.

25. Mas é possível que a crise das escolas particulares se deva, também, à incapacidade gerencial de muitos diretores, habituados a controlar as atividades de professores e alunos, sem maiores problemas de administração de laboratório e oficinas. Inferimos isso do fato de que algumas escolas particulares ampliaram suas atividades (e lucratividade) justamente desenvolvendo disciplinas “profissionalizantes” e “vendendo-as” a outras escolas, à guisa de “centros interescolares”; além disso, não é raro o encontro de declarações de diretores de escolas lamentando a necessidade de adoção de soluções “extra-pedagógicas” para ampliação da receita, como o aluguel de parte do terreno da escola para usos comerciais, o que revela dificuldades em assumirem as necessidades econômicas da empresa escolar.

escolas particulares a juros baixos e a prazos longos e com período de carência;

— diminuição dos impostos que incidem sobre as escolas;

— transformação dos débitos das escolas particulares para com o Instituto Nacional de Previdência Social em bolsas de estudo para alunos pobres;

— aumento do interesse dos governos estaduais e municipais na aquisição de vagas nas escolas particulares (e aumento do preço pago por elas) ao invés de se construir novas escolas e ampliar as existentes.

A consolidação dos interesses dos empresários do ensino foi feita pelo deputado Alvaro Valle (Arena, RJ) que apresentou à Câmara Federal, a 3 de março de 1975, um projeto de lei (n.º 17/75) alterando vários dispositivos da Lei n.º 5.692/71.

Apresentamos abaixo, em relação livre, os pontos que julgamos mais importantes no projeto, levando em conta o processo que descrevemos neste texto.

a) OBJETIVOS DO ENSINO DO 2.º GRAU

Lei 5.692/71

No currículo do ensino de 2.º grau predomina a parte de formação especial, com objetivo de habilitação profissional. Excepcionalmente, essa parte especial poderá assumir o caráter de aprofundamento em determinada ordem de estudos gerais, para atender à aptidão específica do estudante, por indicação de professores e orientadores.

Emenda Proposta

No currículo do ensino de 2.º grau predomina a parte de formação especial, com o objetivo de habilitação profissional ou *preparação para o ensino superior*.

Colocando a preparação para o ensino superior como objetivo alternativo do ensino de 2.º grau, a emenda pretende evitar a elevação dos custos do ensino gravados com as exigências da habilitação profissional, e garantir a especialização da escola particular no cumprimento dos alvos da sua clientela: o treinamento para o ingresso em uma faculdade.

b) ENSINO RELIGIOSO

Lei 5.692/71

O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais dos estabelecimentos oficiais de 1.º e 2.º graus.

Emenda Proposta

O ensino religioso de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais em todas as séries dos estabelecimentos de 1.º e 2.º graus. Os professores dessa disciplina terão títulos concedidos, controlados e cassados pelas entidades eclesiásticas da cada credo. Estes professores receberão salários equivalentes aos dos demais e, lecionando em escolas públicas, serão remunerados pelo Estado, na mesma base dos professores das outras disciplinas.

É possível que esse detalhamento do dispositivo legal relativo ao ensino religioso se deva à tentativa de obter apoio de setores religiosos, garantindo aos professores a remuneração do Estado e, às instâncias de poder desses setores, o controle desse ensino.

c) DIVISÃO DE PAPEIS DO ESTADO E DA INICIATIVA PRIVADA

Lei 5.692/71

O ensino de 1.º e 2.º graus será ministrado pelos poderes públicos e, respeitadas as leis que o regulam, livre à iniciativa particular. Os recursos públicos destinados à educação serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do ensino oficial, de modo que assegurem maior número de oportunidades educacionais, melhoria progressiva do ensino e o desenvolvimento científico e tecnológico.

Emenda Proposta

O ensino nos diferentes graus será ministrado pelos poderes públicos e por estabelecimentos particulares. Os recursos públicos destinados à educação serão aplicados no pagamento de serviços prestados por estabelecimentos particulares; na concessão de bolsas de estudo; na manutenção do ensino oficial e no seu desenvolvimento sempre que ele for indispensável para assegurar o ensino gratuito e obrigatório previsto pela constituição; a iniciativa privada, no ensino, merecerá o amparo téc-

nico e financeiro dos poderes públicos inclusive mediante bolsas de estudos; nas escolas públicas de ensino médio e superior, a gratuidade será progressivamente substituída pelo regime de concessão de bolsas de estudo restituíveis.

Os objetivos dessa mudança são bastante claros: primeiro, legitimar o pagamento do ensino (de 2.º grau, no caso) nas escolas públicas, diminuindo sua "vantagem" relativa para os alunos; segundo, garantir o papel do Estado como fonte de subsídios para a escola particular, ameaçada pela "proliferação indiscriminada" das escolas públicas para além do seu papel de mero supridor de ensino nas áreas não cobertas pela iniciativa privada.

É interessante notar que, da mesma forma como na década de 50, o movimento liderado pelos empresários do ensino e seus representantes políticos procura utilizar a Igreja Católica como principal grupo de pressão, dotado de legitimidade mais fácil de ser pretendida do que eles próprios. Esse apoio eles conseguiram na década de 50, torpedeando o projeto da escola pública, secular, universal e gratuita. Também agora, o fantasma do comunismo, que rendeu tantos dividendos na década de 60, surge novamente nesse projeto, habilmente manipulado pelo autor: vários dispositivos da lei 5.692 foram associados a experiências conduzidas (e abandonadas) em países socialistas, como se dissesse: se eles que são comunistas já tentaram isso e abandonaram, por que nós, que não o somos, vamos por esse caminho?

Corrigidas algumas "imperfeições", o deputado redator do projeto, reconhece a importância da lei 5.692 e lhe dá plena adesão, apesar de pretender alterá-la em partes fundamentais. Diz ele na exposição de motivos do seu projeto:

"A lei n.º 5.692/71 representou talvez o maior passo dado pelo ensino brasileiro e, por si, consagra uma administração. Aos seus autores não faltou a coragem de revolucionar (é esta a expressão correta) uma estrutura secular; não lhes faltou grandeza para a compreensão da nova realidade brasileira e das necessidades futuras do país".

Mas,

"A lei n.º 5.692 não se pretende, entretanto, perfeita. Por ser revolucionária, criou novas realidades que exigem ajusta-

mentos naturais. Iniciou um processo que é dinâmico e não se poderia desenvolver nos limites de seu texto, às vezes rígido”.

Por isso,

“As emendas que ora apresentamos inserem-se nesta perspectiva e são, afinal, uma homenagem aos autores da lei n.º 5.692 e indicativas de confiança na nova escola por ela instaurada no Brasil”.

2.3. *Crítica Pedagógica*

Se, no primeiro ano de vigência da lei, as críticas pedagógicas que lhes eram dirigidas baseavam-se no entrechoque de princípios vagos como educação geral X educação técnica, ou no combate ao seu excessivo “pragmatismo”, não tardou que outras, mais fundamentadas, fossem sendo formuladas.²⁶

Vamos apresentar, neste item, apenas duas críticas, suficientes para evidenciar a insatisfação dos educadores para com a política de profissionalização generalizada e compulsória no ensino médio.²⁷

A lei supunha que fosse possível decompor a estrutura ocupacional em umas tantas ocupações “de nível médio”, às quais se faria corresponder o mesmo número de “habilitações” que seriam dadas em escolas. Sobre essa suposição foi construída toda a concepção do ensino de 2.º grau. Mas os educadores especializados no ensino profissional passaram a mostrar a falta de fundamento daquela suposição.

26. Surgiram também críticas não fundamentadas, como as de certos educadores que, pretendendo salvar, de alguma forma, a política educacional do Estado, reconheceram os problemas causados pela profissionalização generalizada e compulsória no 2.º grau, mas atribuíram a responsabilidade ao Congresso Nacional. Dizem que foi do Congresso a iniciativa de generalizar a profissionalização, ao contrário do que pensava o grupo de trabalho e o Conselho Federal da Educação. Entretanto, o exame acurado das exposições de motivos e do processo de “discussão” do projeto de lei não deixa dúvida de que, se o Congresso generalizou a profissionalização, fez isso a pedido ou, pelo menos, com a concordância do Executivo, do MEC, em particular.

27. Muitas das críticas feitas por burocratas do Estado, como as comentadas no item 2.1.2 cabem neste. Apresentamo-las separadas por considerarmos relevantes as possíveis diferenças de posição entre os burocratas do Estado, levados, por força das exigências do cargo, a omitir certos temas, e os educadores que se situam fora dela, ou, pelo menos, na sua periferia, como é o caso de professores universitários.

Não há nenhum critério objetivo pelo qual se pode decompor a estrutura ocupacional em categorias, de modo a identificar as "de nível médio". O processo de elevação (e rebaixamento) dos requisitos educacionais inviabilizam as tentativas de montagem de um sistema escolar todo voltado para a formação profissional. Além disso, esse modo de conceber a formação profissional supõe, pelo menos implicitamente, que os mercados de trabalho são fechados, isto é, que as escolas de uma determinada cidade preparam trabalhadores exclusivamente para as empresas nela situadas, ignorando-se as altas taxas de migração de jovens de 2.º grau de escolaridade. Abusa-se, também, da técnica de análise ocupacional, supondo, ingenuamente, ser possível deduzir currículos da descrição das tarefas e atividades que compõem as rotinas das ocupações consideradas (por meios também duvidosos) de "2.º grau" ou "de nível médio". Esta técnica tem sido largamente utilizada nas empresas de todo o mundo para finalidades como classificação de cargos, montagem de sistemas e níveis de remuneração, e *treinamento de pessoal para postos de trabalho específicos*. Mas, a utilização de análise ocupacional para o planejamento dos currículos do ensino médio é efeito do completo desconhecimento da realidade objetiva dos universos do trabalho e da escola, embora esse desconhecimento assuma ares de modernidade e símbolo de competência técnica.²⁸

Chegou-se a propor, em contrapartida, que se repensasse o currículo da escola de 2.º grau de modo a restabelecer o seu conteúdo geral. Como na passagem abaixo:

"Acreditamos (...) que os educadores devam repensar os alvos que desejam atingir com o ensino de 2.º grau. E, para melhor fazer isso, reler John Dewey, principalmente *Democracia e Educação*, focalizando algumas de suas proposições fundamentais, como as que dizem que o processo educativo é o seu próprio fim e que o preparo para as ocupações é um atributo necessário e não delegável das próprias ocupações. Isso não significa, de modo algum, o deslocamento para as empresas de atribuições da escola nem o início de uma possível nova dependência da educação aos interesses dos grupos econômicos. Significa, isso sim, o reconhecimento da especificidade do papel da escola (ensino) e da empresa (treinamento). É preciso frisar, mais uma vez, que o ensino (na escola) e o treinamento (na empresa) não são sempre convergentes. Uma boa educação escolar (geral) pode

28. Para uma explanação mais detalhada dessas proposições, consultar LUIZ ANTONIO C. R. CUNHA, "Mercado de Trabalho e Profissionalização no Ensino de 2.º grau", em Jorge Nagle (org.), *Educação Brasileira — Questões da Atualidade*, São Paulo, EDART, 1975.

ser uma ajuda importante para um dado treinamento, mas, em certos casos, pode tornar-se empecilho, e isto está longe de ser necessariamente um defeito".²⁹

Não é tecnicamente possível que *todas* as escolas pretendam preparar para *todas* as ocupações. A grande maioria das ocupações têm peculiaridades, conforme o contexto em que se situam (conforme cada empresa) que inviabiliza a habilitação em escola. Ainda que isso fosse tecnicamente possível, não seria desejável, pois as condições de exercício de muitas ocupações não são aceitáveis e uma boa educação escolar não deve impedir o seu reconhecimento.³⁰

Os educadores têm criticado, também, a concepção do currículo do ensino de 1.º e 2.º graus. O núcleo comum, correspondente à educação geral, compreende três matérias: comunicação e expressão, estudos sociais e ciências. No 1.º grau essas matérias abrangem misturas exóticas de conteúdos que têm sido seriamente criticadas. Mas, no 2.º grau, essas matérias são fragmentadas ou particularizadas em disciplinas. *Comunicação e expressão* compreende língua portuguesa e literatura brasileira, educação artística, língua estrangeira. *Estudos sociais* compreende história, geografia, educação moral e cívica, organização social e política do Brasil. *Ciências* compreende ciências físicas e biológicas e matemática. Como a carga horária de cada disciplina é reduzida, surgiu, como solução de "economia", a formação de professores habilitados conforme toda uma área de conhecimento. Essa medida, continuando a tendência atual, trará como resultado o rebaixamento da qualidade do ensino, dificilmente recuperável num prazo previsível.

Transcrevemos abaixo um texto que exemplifica essas preocupações de modo dramático: é a "receita pedagógica" para a elaboração de um programa de *estudos sociais*.

"Tomar, inicialmente, um pouco de História, mas dessa História bem comportada, composta de nomes e datas, que se encontra abundante nos manuais descomprometidos do ensino primário. Acrescentar um pouco de Geografia, dessa Geografia do Crioulo Doido que faz Minas Gerais limitar-se com o Oceano Atlântico e os afluentes de um rio desaguardarem em outro. De Sociologia, apenas uma colherinha de extrato artificial, disponível em envólucros plásticos coloridos nos supermercados e nas boas casas do ramo (dez envólucros darão direito a um brinde). Algumas fatias desossadas de

29. *Idem*, pp. 49-50.

30. *Idem*, *idem*.

Psicologia, coletadas no Almanaque Capivarol e em antigos números de 'A Careta'; há dois tipos, de acordo com o paladar dos fregueses: Sabor Groselha e Sabor Marshmallow. De Antropologia, algumas folhas de gelatina com tabelas de medidas cranianas serão suficientes. De Filosofia, apenas alguns nomes, de preferência errados, acompanhados de verbetes copiados de enciclopédias que se publicam em fascículos. De Moral, a permitida, e de Civismo, o conveniente. Uma pitada de Santa Ignorância e Ketchup à vontade. Lavar tudo cuidadosamente, tendo a máxima preocupação em retirar todos os espinhos científicos e todo o sal do sentido crítico. Misturar tudo no liquidificador, no Muito Rápido. Espargir sobre os ingredientes, a manchieias, os valores éticos vigentes e temperar tudo com boa dose de doutrina oficial. Generosas medidas de autocensura e uma clara de ovo batida para dourar bem. Cozinhar lentamente em forno brando e servir morno. O nome do prato: Estudos Sociais. É a coqueluche do momento nos currículos de 1.º e 2.º graus." ³¹

Essas críticas não incidem apenas sobre a mistura descaracterizadora de conteúdos diversos ou a redução da carga horária no ensino de 1.º e 2.º graus, mas se dirigem, também, às consequências negativas previsíveis para o ensino superior. Para atender à demanda de professores para o ensino médio, faculdades de filosofia, ciências e letras, públicas e privadas, estão abrindo cursos de *estudos sociais* que, em vista das oportunidades de trabalho, passam a ser mais procurados do que os antigos cursos de filosofia, de ciências sociais, de geografia, de história, de psicologia, entre outros. Estes cursos preparavam os professores do ensino médio e também pesquisadores em diversas áreas do conhecimento. Mas, como o número de matrículas nestes cursos tende a cair, eles serão, no limite, extintos por "anti-econômicos". Daí, o surgimento de perguntas angustiantes, como as seguintes:

"E, então, onde e como será estudada a realidade brasileira, quem e quando fará a análise crítica do desenvolvimento da nação, quais especialistas questionarão o momento histórico do País? Os alunos do Grupo Escolar? Os funcionários do Ministério da Educação? Os 'bacharéis' em pudins e vitaminas pedagógicas das escolinhas de beira-de-estrada?" ³²

Acreditamos que a formulação dessas críticas, e de muitas outras que não foram mencionadas, foi devido, em grande parte, à situação contraditória dos cursos de mestrado em educação. Eles são

31. PERSEU ABRAMO, "Receita Pedagógica", em Jorge Nagle (org.), *Educação Brasileira — Questões da Atualidade*, S. Paulo, EDART, 1975, p. 25.

32. *Idem*, p. 27.

necessários à formação dos quadros que a política educacional do Estado, em todos os níveis, exige para a sua realização. Por isso, quase todos eles dão preferência, no processo de seleção de candidatos, aos funcionários de secretarias de educação. Mas, as mesmas condições que permitem a formação de burocratas não questionadores podem fazer (e frequentemente fazem) com que os estudantes reconheçam os problemas e os motivos das reformas educacionais (em particular a do ensino médio).

3. CONCLUSÕES

A política de profissionalização universal e compulsória no ensino médio, instituída pela lei n.º 5.692/71 foi uma decorrência da reforma universitária de 1968. Esta dizia que a solução do problema de longo prazo da expansão do ensino superior dependia do desvio para o mercado de trabalho, através da profissionalização do ensino médio, dos contingentes cada vez maiores de jovens que demandavam vagas nas escolas superiores.

Essa política provocou resistência e críticas de diversos setores.

A burocracia do Estado, tanto a ligada ao ensino técnico industrial como ao ensino secundário, verificava, na atividade quotidiana de cumprir as determinações legais, que estas desconheciam a realidade do trabalho (exigindo formação diferente da preconizada) e do sistema escolar (carente de recursos materiais e humanos de toda ordem).

Os empresários do ensino sentiam no ensino profissional um fator de aumento de custos, provocando redução sensível nos lucros e, até mesmo, a inviabilidade econômico-financeira de muitos estabelecimentos que chegaram a encerrar suas atividades.

Os estudantes, por sua vez, manifestaram-se contrários ao novo tipo de ensino. Uns, porque as disciplinas ligadas diretamente à formação profissional faziam diminuir a carga das disciplinas que integravam os exames vestibulares, meta única valorizada; outros, porque os administradores das escolas públicas, diante da carência generalizada de recursos, lhes transferiam os custos decorrentes das inovações, sob a forma de anuidades e taxas.

Os educadores, situados alguns na própria burocracia do Estado e outros nas faculdades de educação, particularmente nos cursos de mestrado em educação, mostravam, de forma cada vez mais sistemática, os supostos falsos e/ou ideológicos da política educacional apontando, inclusive, alternativas válidas.

Mas, se as resistências e as críticas eram freqüentes, sua expressão ficava extremamente dificultada pelo controle rígido da opinião, principalmente no âmbito da burocracia do Estado, propiciado pelos padrões de autoritarismo vigentes no Brasil contemporâneo.

O governo empossado em março de 1974, em meio a uma crise econômica de graves proporções, foi levado à tentativa de incorporar novos grupos sociais ao pacto do poder, como condição para a defesa das características básicas de estrutura social existente. Para isso, passou a orientar-se para a *distensão* das relações existentes entre o núcleo do poder e esses grupos, alguns deles no próprio interior do aparelho do Estado.

A inflexão da política educacional de profissionalização universal e compulsória no ensino médio consiste na substituição das *habilitações profissionais* pelas *habilitações básicas*, redefinindo-se o significado do próprio neologismo "ensino profissionalizante". De "educação profissional dissimulada em seus aspectos negativos", passa a ser entendido, agora, como "educação geral, sem os aspectos negativos". A educação geral (com os apodos de "propedêutica", "beletrista", "humanística", "livresca", entre outros) era concebida, no contexto da lei n.º 5.692, como podendo ter efeitos negativos, pois se dominante no currículo do ensino médio, obrigava os estudantes a buscarem o ingresso no ensino superior para a obtenção da formação profissional. Assim fazendo, os estudantes congestionavam o ensino superior, aumentavam os custos do ensino e, principalmente, frustravam a si próprios. Entendida, agora, a educação geral como preparação para a formação profissional, mas chamada ainda de profissionalizante, passa a ser mais facilmente aceitável, na medida em que aqueles estereótipos negativos são supostamente diluídos pela ligação do ensino com o trabalho.

Esta inflexão decorre da tentativa de eliminar tensões geradas pela própria política educacional, mas de um modo tal que ela mesma não seja posta em questão. Foi o que se pretendeu pela "reinterpretação" da lei, livrando-se o Estado de um desgaste político numa área sensível como essa. Até mesmo os empresários do ensino que chegaram a elaborar um projeto de reformulação da lei n.º 5.692, manifestaram sua adesão a ela, carente, apenas, de "correções".

Entretanto, se a política de *distensão* criou condições para a inflexão da política educacional no ensino médio, acreditamos que a direção deste processo já não depende das marchas e contramarchas daquele, sujeito a vicissitudes de toda a ordem.

A inflexão da política educacional no ensino médio não significa, todavia, que os problemas desse grau de ensino estejam resolvidos.

O pagamento do ensino, nas escolas públicas, continua sendo uma possibilidade garantida pelas constituições federal e dos Estados e pela própria lei "reinterpretada" sendo, também, um objetivo de não raros administradores de sistemas estaduais.

Por outro lado, caberia perguntar se as tentativas feitas para "salvar" a lei pela introdução das *habilitações básicas* não constituirão concessões excessivas, em termos de currículos, de sistemas escolares carentes de equipamentos e material de consumo de difícil aquisição, em que pese a sua desejabilidade pedagógica?

O fim da gratuidade do ensino nas escolas públicas de grau médio e o suprimento diferenciado de recursos materiais e humanos para o ensino poderão determinar, a curto prazo, a emergência de padrões novos nos processos de discriminação social, pelo menos no que se refere às funções da escola desse grau. Esses padrões novos, se emergirem, dependerão, também necessariamente, do que acontecer nos outros graus de ensino, em particular no ensino superior onde se tenta a implantação e multiplicação dos cursos de curta duração.