

Educação profissional e neodesenvolvimentismo: políticas públicas e contradições

Professional education and neodevelopment: public policies and contradictions

Professional education and neodevelopment: public policies and contradictions

Marcelo Custódio Cardozo – Universidade de Sorocaba – Uniso | Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Educação PPGE-UNISO | Sorocaba | SP | Brasil. E-mail: macuscajan31@yahoo.com.br |



PELISSARI, Lucas Barbosa. **Educação profissional e neodesenvolvimentismo**: políticas públicas e contradições. Jundiaí Paco, 2019.

O livro está dividido em apresentação, prefácio, introdução, cinco capítulos e as considerações finais. O objetivo geral é compreender, a partir das políticas públicas de educação profissional ao longo do período 2003-2014, os interesses de classes e as relações contraditórias que caracterizam tais políticas de educação profissional e as diferenças internas de classe à conjuntura político-econômica brasileira nesse período.

No primeiro capítulo (p. 33-63), são definidos os conceitos de classe social, bloco no poder e cena política. Classe social é entendida como efeito global da articulação entre as instâncias estruturais de uma formação social no campo das relações sociais e, no modo de produção capitalista, pressupõe que as classes e as lutas entre elas não surgem unicamente de uma definição econômica, existindo impactos secundários na base que constitui essa formação social. Nesse sentido, as classes sociais não devem ser entendidas de forma homogênea, pois não há equilíbrio entre os interesses das classes e suas frações que disputam objetivos específicos, e o Estado com direção hegemônica de classe, contém uma unidade contraditória específica das classes e frações de classe politicamente dominante. O bloco no poder indica a relação entre a unidade e a forma particular, de maneira a destacar em sua totalidade uma das classes ou frações que interagem com o hegemônico. E a cena política é a manifestação da essência contraditória composta por classes e frações de classe. Dessa forma, na dimensão em que são confrontadas as demandas das frações de

• e-ISSN: 2177-5796 •

classe, sobre educação profissional, com as medidas de governo, também é possível caracterizar a luta de classes no Brasil no período analisado.

Para uma melhor compreensão das políticas públicas de educação profissional constituída pelo Estado brasileiro de 2003 a 2014, foi contextualizado o desenvolvimento dos países dependentes, na América Latina (AL). O modelo desenvolvimentista surgido na AL na década de 1930 trouxe à tona as políticas de consolidação do mercado e da industrialização, que, até a II Guerra Mundial, concentrou-se na “substituição de importações” restrita a indústria de bens de consumo e somente após a II GM é que foi desenvolvida uma indústria de base, levando os países imperialistas a se interessarem diretamente pelo desenvolvimento industrial da AL, com a necessidade de formar novas alianças com as classes dominantes locais.

A partir da década de 1970, a reconfiguração mundial na correlação de forças trouxe a emergência do neoliberalismo, com o modelo de políticas públicas baseado na retirada de direitos dos trabalhadores e nos programas de privatização. No final da década de 90 e início dos anos 2000, houve tentativas de rupturas com o neoliberalismo, com a participação das massas populares, na Venezuela, Bolívia e Equador. Já o Brasil, a Argentina e o Uruguai tiveram mudanças em seus blocos de poder, mas com menor participação dos setores populares. A partir de 2002, o projeto desenvolvimentista retorna à cena desses países, mediante políticas de integração sul-sul e negociações com os países imperialistas, porém, ainda marcadas por dependência estrutural.

Em relação às principais diferenças entre o desenvolvimentismo clássico e o neodesenvolvimentismo, o autor pontua que primeiro o neodesenvolvimentismo gera índices mais baixos de crescimento econômico em relação ao desenvolvimentismo clássico, pois esteve vinculado à acumulação do capital financeiro, diminuindo os investimentos no setor produtivo e destinando grande parte dos recursos para pagamento de dívida pública. Segundo, com o recuo imposto pelo neoliberalismo à especialização tecnológica nacional as políticas se concentraram em setores específicos com caráter agroexportador. E terceiro, é que a abertura comercial e a exportação ganharam centralidade na economia neodesenvolvimentista com menos peso ao protecionismo, diferente do que ocorreu de 1930 a 1980.

Desse modo, como as frações de classe que integraram o neodesenvolvimentismo no Brasil, foram numerosas, foi delimitado um campo de análise baseado em uma fração de classe da burguesia industrial, representada pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI), e uma fração de classe dos trabalhadores assalariados, representada pela Central Única dos Trabalhadores (CUT).

No segundo capítulo (p. 65-112), o autor traça um breve histórico da educação profissional no Brasil, levando em conta as disputas em torno das saídas propostas para o desenvolvimento e

para a industrialização do país, a partir de 1930. Com a promulgação das “leis orgânicas”, de 1942, que ficou conhecida como Reforma Capanema, a educação profissional, com sua expansão em curso, foi inserida a dualidade da educação brasileira e o ensino médio passou a ser dividido entre secundário (propedêutico e com educação conteudista) e técnico (com formação para o mercado de trabalho).

Nos anos de 1960, a educação profissional brasileira teve a segunda onda de expansão, novamente procurando adequar a formação dos trabalhadores ao novo projeto de desenvolvimento, período que marcou a hegemonia das teses educacionais e a eclosão da Teoria do Capital Humano (TCH). Na metade dos anos 1980, o processo de abertura democrática representou a crise da ideologia desenvolvimentista e a hegemonia do capital financeiro na economia e na política brasileira. Com a implantação das políticas neoliberais, houve uma reformulação da TCH, agora inserida em termos de empregabilidade e competências e a questão passou a modelar a pedagogia das competências. As mudanças na política educacional brasileira sob esse novo contexto ficaram estruturadas na nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB), lei nº 9394/96, que não deixou clara a questão sobre a dualidade na educação, prevendo apenas uma articulação genérica entre formação para o trabalho e formação geral no nível médio de ensino. Porém, essa dualidade foi concretizada pelo decreto 2208/97, que proibiu a integração entre formação técnica e propedêutica.

Sobre as propostas de educação profissional, no período desenvolvimentista, trazidas pela fração de classe social da burguesia industrial representada pela CNI, criada em 1938, não foi contemplada a universalização do ensino médio, ao contrário, sustentados no paradigma educacional tecnicista reafirmaram a necessidade de subordinação da escola aos interesses imediatos da indústria com a criação do sistema S, representado nesse momento pelo SESI e SENAI. Nos anos de 1990, a CNI manteve as bases do seu pensamento pedagógico na TCH, porém adaptando essa leitura à necessidade de formação de um trabalhador polivalente. É assim que as noções de competências e empregabilidade aparecem pela primeira vez em suas formulações.

Por outro lado, a CUT, criada em 1983, representante da fração de classe social dos trabalhadores assalariados, ao longo dos anos 80 não tinha se posicionado sobre o tema de educação profissional. Porém, a partir de 1991, houve uma mudança nesse rumo, com o fortalecimento das escolas sindicais regionais e estaduais e o início dos chamados cursos instrumentais/operacionais, com o objetivo de fornecer qualificação às necessidades colocadas pelas precárias condições de vida dos trabalhadores, com uma contradição, pois, ao mesmo tempo com a defesa de uma escola unitária e com uma educação de caráter politécnico.

O capítulo terceiro (p. 113-215) trata das reivindicações da fração de classe da burguesia industrial, representada pela CNI e da fração da classe dos trabalhadores assalariados, representada pela CUT, no que diz respeito à educação profissional.

Primeiramente, o autor analisou os seguintes documentos elaborados pela CNI: “A indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento”, de 2002; “Mapa estratégico da indústria 2007-2015”, de 2005; “Crescimento: a visão da indústria”, de 2006; “A educação para a nova indústria”, de 2007; e, por último, “101 propostas para a modernização trabalhista”, de 2012.

Destaca-se uma concepção baseada no conceito de “competências para a laboralidade”. No campo pedagógico, foi feita a reivindicação da “educação empreendedora”, com a pedagogia das competências e a TCH, convergindo, em propostas de modernização legal dos centros de educação profissional sob controle da indústria, principalmente o Senai, e a articulação entre iniciativas empresariais de formação profissional e a “educação continuada de trabalhadores”. Pela primeira vez a CNI trata do conceito de Arranjos Produtivos Locais (APLs), articulando-o a sua leitura sobre a educação profissional. Além disso, prevê-se a parceria das iniciativas industriais do Sesi e Senai em educação profissional, com o sistema público de ensino, pautando-se pela eficiência, criatividade, capacidade de adaptação e educação permanente e continuada.

No segundo momento foram analisados os documentos com as reivindicações da fração de classe dos trabalhadores assalariados, produzidos pela CUT, resultado de congressos, plenárias e encontros: 10ª Plenária Nacional, de 2002; VIII Congresso, de 2003; 11ª Plenária Nacional, de 2005; o IX Congresso nacional da CUT, de 2006; 12ª Plenária Nacional, de 2008; XX Congresso da CUT, ocorrido em 2009; 13ª Plenária, de 2010; XI Congresso da CUT, de 2012; I Conferência Nacional de Educação, realizada em 2013 e XVIII Encontro Nacional de Formação da CUT, de 2013.

Destacam-se nas reivindicações a concepção político-pedagógica que foi sintetizada como “educação integral dos trabalhadores”, embasada por uma tríade formada por: educação profissional propriamente dita, educação propedêutica e formação político-sindical. Outro ponto, é a formação de uma “estratégia de rede” nas práticas de educação integral, que tem como base a necessidade da disputa de projetos e de hegemonia, bem como a defesa da escola pública, universal e de qualidade a todos os trabalhadores com a universalização da educação básica. A luta pela democratização do Sistema S, o fortalecimento da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica (RFEPCT) e a política de inovação tecnológica, que traz uma crítica ao então projeto de lei, enviado ao congresso nacional em 2011, que previa a criação do Programa Nacional de acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec).

No quarto capítulo (p. 217-292), foram analisados decretos, leis e documentos oficiais, sobre as políticas públicas de educação profissional no Brasil entre 2003 e 2014. O primeiro documento analisado foi o decreto 5154/2004, que concebe a possibilidade da criação do Ensino Médio Integrado (EMI), e representa, ao menos legalmente, uma ruptura com as visões fragmentadas da fase anterior. Os cursos e programas da educação profissional tecnológica (EPT) foram classificados em três modalidades: a formação inicial e continuada de trabalhadores, os chamados cursos FIC; a educação profissional técnica de nível médio (EPTNM); e a educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação.

Foram tomadas duas medidas relevantes a partir desse decreto. Uma foi a criação do Programa Brasil Profissionalizado, pelo decreto 6.302 de 2007, importante política de expansão do EMI e a outra foi publicação feita pelo Ministério da Educação (MEC), em 2007, do Documento Base do EMI, que formulou as bases filosóficas, pedagógicas e políticas do EMI na categoria de totalidade. As propostas dos industriais para a EPT, não foram praticamente contempladas nesses documentos, apesar de possuir uma referência próxima à dos APLs, abordada, também pela CUT.

Outro documento analisado foi o decreto nº 6.095/2007, que é o instrumento legal que dá início ao processo de expansão da RFEPCT e que apresenta as bases políticas gerais desse processo, inserindo-o no contexto do projeto de desenvolvimento que estava em curso no Brasil, começando as transformações institucionais que deveriam ser feitas para adaptar a Rede Federal à expansão. Ainda no âmbito da expansão da RFEPCT, foi criada por meio de Portaria Interministerial nº 1.082, em 2009, a Rede Certific, pelo qual os Institutos Federais se tornaram responsáveis pelo desenvolvimento e implementação dos programas de certificação e creditação. Esse primeiro bloco de medidas iniciadas e desenvolvidas ao longo do período entre 2004 e 2010, estabeleceram à política de EPT um conteúdo e uma forma contrária ao que se vinha praticando até então, que possibilitou, ao menos parcialmente, a interrupção com a política de fragmentação iniciada nos governos neoliberais da década de 1990.

No entanto, as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCN/EM) e as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio (DCN/EPTNM), ambas englobadas pelas Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (DCN/EB) aprovadas em 2010, caracterizaram um momento híbrido entre a inflexão em benefício do público e a inflexão em benefício do privado, pois criou-se um referencial curricular contraditório, que do ponto de vista pedagógico, distancia-se de uma integração entre formação geral e ensino técnico, enfraquecendo a concepção defendida no EMI. Essa política de educação

curricular, marcada pelo hibridismo tornou explícita as contradições e passou a apontar para o fortalecimento das reivindicações da burguesia industrial.

A partir do ano de 2011, houve mudanças na política de EPT, calcadas nos princípios gerais postos no debate sobre o Plano Nacional de Educação (PNE). A principal foi o Pronatec, instituído em 2011, pela lei nº 12.513, tendo como um dos objetivos de ampliar a oferta de cursos da EPT, em todas as esferas e modalidades. Isso representou uma expansão inédita na EPT nacional, porém, ela se deu principalmente pelo financiamento das instituições privadas, tanto no Sistema S, quanto os grandes grupos educacionais. Esse quadro resultou num enfraquecimento inevitável da dimensão pública e, principalmente da perspectiva do EMI, que vinha sendo fortalecida até 2010, caracterizando, assim uma inflexão em benefício do privado, com o fortalecimento das reivindicações da fração de classe da burguesia industrial.

No quinto e último capítulo (p. 293-337), o autor faz uma relação entre as reivindicações das frações de classe e as políticas públicas de educação profissional entre os anos de 2003 e 2014, dividindo o período em: primeiro governo Lula (2003-2006), segundo governo Lula (2007-2010) e primeiro governo Dilma (2011-2014).

No primeiro governo Lula (2003 a 2006), o grande marco no campo da educação profissional foi a revogação do decreto 2.208/97 e a emissão do decreto 5154/2004, que representou a incorporação, pela política pública, da concepção de educação integral defendida hegemonicamente pelo movimento sindical brasileiro em favor dos trabalhadores assalariados, como também uma inflexão contrária a perspectiva posta pela TCH e pela privatização. Entretanto, sem que a fração industrial da burguesia interna brasileira precisasse prescindir de sua concepção pedagógica e de seus aparelhos formativo-ideológico inseridos no Sistema S.

No segundo governo Lula (2007-2010), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi uma das maiores expressões das conjuntura político-econômica desse período e o lançamento do Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE), ao qual as políticas de EPT passariam a estar articuladas, foi a sua face educacional. Além disso, dentre suas metas encontrava-se o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*. A esse contexto corresponde o decreto nº 6.095/2007, que estabelecia as diretrizes para a constituição dos novos IFs, e no mesmo ano de 2007, foram lançados o Programa Brasil Profissionalizado, o Documento Base do EMI e o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec Brasil).

Localizado em meio às novas políticas públicas e às reivindicações das entidades, o embate entre CUT e CNI foi absorvido pelo governo contraditoriamente, produzindo-se uma resultante que contemplava parcialmente as reivindicações de ambas as entidades. Entretanto, o resultado dessa

questão até o ano de 2009 representou uma modificação do cenário existente na década anterior, considerando a política de expansão da RFEPCT, dentro do neodesenvolvimentismo, a medida mais próxima daquilo que a CUT elaborou como a luta por um sistema público de educação e qualificação profissional.

No primeiro governo Dilma (2011-2014), logo de início, ocorreu um hibridismo inserido pelas Diretrizes Curriculares Nacionais, no entanto, tomando por base as reivindicações da CNI e da CUT, percebe-se que a expansão da EPT sintetizada pela disputa iniciada com o Pronatec, proporcionou a expansão da maneira como ela apareceu nas reivindicações da CNI, que se baseou na intensificação do uso de recursos públicos por entidades privadas e não previu nenhum instrumento de participação popular. Houve uma priorização na expansão privada da EPT, isso foi verificado na parcela de matrículas ofertadas em cursos FIC, na tendência de ofertas de cursos técnicos na modalidade subsequente, carro chefe do Senai em se tratando EPTNM, e no caráter das iniciativas do Fies Técnico, do Acordo de Gratuidade com o Sistema S e do Programa Bolsa-Formação.

Por fim, é importante observar que o movimento de expansão privada verificado na política de EPT, entre os anos de 2011 e 2014, não ocorreu impedindo avanços na pauta dos trabalhadores, representada aqui pelas reivindicações da CUT. O processo de expansão e consolidação da RFEPCT teve sequência, a forma integrada de oferta da EPTNM continuou sendo ampliada e a proporção de matrículas em cursos técnicos manteve-se levemente inclinada à oferta na rede pública. Essas contradições destacadas nas políticas de educação profissional no período analisado são, politicamente, consequência das próprias contradições de classe da frente neodesenvolvimentista.

Entre as pessoas que possam se interessar pelo livro estão pedagogos, docentes, cientistas políticos, militantes de movimentos populares e pesquisadores que tenham interesse na área de políticas públicas em educação, pois o livro aborda as políticas públicas de educação profissional nos períodos dos governos do PT. As propostas de política educacional são analisadas na sua relação com as demandas classe social, apresentadas pelas associações representativas dos trabalhadores assalariados e da burguesia industrial.

O autor é licenciado em Matemática pela PUC/PR e Engenheiro Civil formado pela UFPR. Mestre em educação pela UFPR e doutor em Políticas Públicas e Formação Humana pela UERJ, é professor do Instituto Federal do Paraná. O livro é resultado de pesquisa de doutorado, que analisou as políticas de educação profissional no Brasil entre 2003 e 2014.

- Recebido em: 08 de setembro de 2021
- Aprovado em: 17 de novembro de 2021