



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

Lucas Barbosa Pelissari

**As políticas públicas de educação profissional no Brasil entre 2003
e 2014: disputas e contradições sob o neodesenvolvimentismo**

Rio de Janeiro

2018

Lucas Barbosa Pelissari

**As políticas públicas de educação profissional no Brasil entre 2003 e 2014:
disputas e contradições sob o neodesenvolvimentismo**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, Centro de Educação e Humanidades, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Área de Concentração Interdisciplinar. Linha de pesquisa: Estado e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Pablo Antonio Amadeo Gentili

Rio de Janeiro
2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

P384 Pelissari, Lucas Barbosa.
As políticas públicas de educação profissional no Brasil entre 2003 e 2014: disputas e contradições sob o neodesenvolvimentismo/ Lucas Barbosa Pelissari. – 2018.
286 f.

Orientador: Pablo Antonio Amadeo Gentili.
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Faculdade de Educação

1. Educação e Estado – Teses. 2. Políticas Públicas. – Teses. 3. Central Única dos Trabalhadores (Brasil) – Teses. I. Gentili, Pablo Antonio Amadeo. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação. III. Título.

es

CDU 37(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Lucas Barbosa Pelissari

**As políticas públicas de educação profissional no Brasil entre 2003 e 2014:
disputas e contradições sob o neodesenvolvimentismo**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, Centro de Educação e Humanidades, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Área de Concentração Interdisciplinar. Linha de pesquisa: Estado e Políticas Públicas.

Aprovada em 23 de março de 2018.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Pablo Antonio Amadeo Gentili (Orientador)
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Profa. Dra. Marise Nogueira Ramos
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Prof. Dr. Zacarias Jaegger Gama
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Prof. Dr. Caio Martins Bugiato
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Claudino Otigara
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais - IFSELDEMNAS

Rio de Janeiro

2018

DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado a três pessoas sem as quais jamais seria possível vencer o desafio sintetizado nas folhas seguintes: minha mãe, Cinthia Barbosa Pelissari, meu pai, Marcos Antonio Pelissari, e minha companheira, Maria Luiza Freitas Marques do Nascimento.

AGRADECIMENTOS

Escrevo as últimas linhas de uma desafiadora caminhada que se estendeu por quatro anos e foi marcada por dúvidas, inquietações e muitas alegrias. Todos esses sentimentos foram compartilhados com várias pessoas, às quais dedico meus sinceros agradecimentos.

À Malu, que participou de todos os principais momentos da elaboração da tese, desde aqueles mais gratificantes até os que geraram difíceis angústias. Obrigado pela parceria, pela compreensão e pelo amor, sem os quais seria impossível chegar até aqui.

A meu pai e a minha mãe, pelo amor sincero e pelo apoio nos momentos mais difíceis, suportando a distância e os sacrifícios que precisaram ser feitos. Não tenho dúvidas de que vocês são o alicerce mais sólido de toda minha formação.

A meu orientador e amigo, professor Pablo Gentili, que me ajudou a tomar decisões adequadas perante escolhas feitas ao longo do trabalho.

À professora Marise Ramos, que apontou caminhos importantíssimos para o prosseguimento da pesquisa durante a banca de qualificação e contribuiu de maneira bastante significativa nas conversas e reflexões teóricas dentro e fora do PPFH. Obrigado pela contribuição até o momento final do trabalho.

Ao professor Caio Bugiato, também componente da banca de qualificação, fazendo sugestões decisivas, e componente da banca de avaliação final.

Aos professores Zacarias Gama e Claudino Ortigara, que também aceitaram compor a banca de avaliação e ler atentamente o texto apresentado.

À professora Monica Ribeiro da Silva, que me acompanha desde os estudos no mestrado e sempre me incentivou a dar continuidade à formação como professor e pesquisador. Obrigado pelas sugestões e, principalmente, pela amizade e confiança.

Ao professor Floriano Godinho, coordenador do PPFH, à equipe de servidores técnico-administrativos, sem a qual o Programa não existiria, e à Maria, funcionária terceirizada, pelo carinho com que me recebeu na UERJ desde o primeiro dia.

Aos professores Emir Sader, Gaudêncio Frigotto, Theotônio dos Santos e Raquel Villardi, com quem compartilhei, no PPFH, preciosos conhecimentos ao

longo das disciplinas e através dos quais pude conhecer a realidade brasileira e latino-americana desde um olhar verdadeiramente crítico e revolucionário.

Aos professores Armando Boito Jr., Breno Bringel e Simone Meucci, em cujas aulas e grupos de estudos pude aprofundar minha visão sobre o tema pesquisado e conhecer debates e reflexões que colaboraram muito para o trabalho.

Ao conjunto de alunos e servidores do IFSULDEMINAS – Campus Avançado Carmo de Minas, em nome dos quais agradeço aos trabalhadores e estudantes que constroem diariamente a educação profissional brasileira. Em especial, ao Rone, ao Max e ao Rafael, amigos verdadeiros que a educação pública federal me proporcionou e com quem compartilhei muitas inquietações, vividas na realidade e no dia a dia do campus em que trabalhamos juntos.

Ao Thiago Divardim e à Andressa Garcia, pelo apoio permanente, pela preocupação e, principalmente, pela amizade sincera. Que nossas trajetórias voltem a se encontrar academicamente, porque a confiança a vida já proporcionou.

Ao Danilo Uler Corregliano “Padre”, amigo atento com quem dividi reflexões.

Ao Kleybson, à Laura e ao Miguel, que me acolheram carinhosamente no Rio de Janeiro.

Aos lutadores e companheiros da Consulta Popular, do Levante Popular da Juventude e do MST, inspirações cotidianas da luta por um mundo livre das desigualdades e que são importante parte da minha escola da vida.

À Capitu e ao Boi, que alegraram os momentos de redação da tese com ternura e companheirismo.

A todos os que, de alguma forma, estão e estiveram envolvidos com o PPFH/UERJ e fizeram parte dessa trajetória. Em nome de vocês, agradeço especialmente à comunidade uerjiana, que vem lutando incansavelmente e superando inúmeros desafios na construção de uma Universidade com a cara do povo brasileiro.

À Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), por financiar meus estudos com bolsa de pesquisa entre 2014 e 2017.

As diversas formas de luta de classes exercem uma influência particularmente profunda sobre o desenvolvimento do conhecimento humano. Numa sociedade de classes, cada indivíduo existe como membro de uma classe determinada e cada forma de pensamento está invariavelmente marcada com o selo de uma classe.

Mao Tse-Tung

RESUMO

PELISSARI, Lucas Barbosa. **As políticas públicas de educação profissional no Brasil entre 2003 e 2014: disputas e contradições sob o neodesenvolvimentismo.** 2018. 286 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

O presente trabalho tem como objeto as políticas públicas de educação profissional no Brasil ao longo do período compreendido entre os anos de 2003 e 2014, que se divide entre os dois governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e o primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014). O problema de pesquisa refere-se à investigação das relações entre as transformações dessas políticas públicas e as contradições de classe internas à conjuntura político-econômica brasileira ao longo do período. Partimos de duas teses já desenvolvidas em trabalhos anteriores, uma delas referente à educação profissional (RAMOS, 2015), que verifica duas inflexões no conjunto das políticas públicas no período analisado, e outra relativa ao campo da Ciência Política, que recorre ao conceito de frente neodesenvolvimentista para analisar a conjuntura brasileira (BOITO JR., 2007; 2012a; 2012b). Em termos metodológicos, analisamos, em primeiro lugar, as reivindicações de duas frações de classe integrantes da frente neodesenvolvimentista, no âmbito da educação profissional, através de documentos formulados por suas principais entidades representativas. As frações de classe são a burguesia industrial e os trabalhadores assalariados, representados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), respectivamente. Em seguida, analisamos quatro conjuntos de políticas públicas empreendidas pelos governos em questão: as medidas advindas do Decreto nº 5.154/2004, as iniciativas que tiveram como base a Lei nº 11.195/2005 e compuseram o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, as mudanças nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) que orientam a Educação Profissional Técnica de Nível Médio (EPTNM) e, por último, as medidas inseridas no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC). Finalmente, cotejamos as reivindicações com as políticas públicas, observando as disputas de interesses que consolidaram a incorporação ou não das propostas das duas entidades. Procuramos, assim, contribuir para uma análise da educação profissional brasileira em termos de lutas de classes e de projetos de desenvolvimento, além de possibilitar uma caracterização mais detalhada da frente neodesenvolvimentista e suas contradições internas. Concluimos, em geral, que as transformações sofridas pelas políticas analisadas são próprias das contradições de classe que caracterizaram a conjuntura do período.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Educação Profissional. Confederação Nacional da Indústria. Central Única dos Trabalhadores. Neodesenvolvimentismo..

ABSTRACT

PELISSARI, Lucas Barbosa. **The public policies of professional education in Brazil between 2003 and 2014: disputes and contradictions under neodevelopmentism.** 2018. 286 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

The object of present work is the public policies of professional education in Brazil over the period from 2003 to 2014, which is divided between the two governments of Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 and 2007-2010) and the first government of Dilma Rousseff (2011 and 2014). The research problem refers to the investigation of the relations between the transformations of these public policies and the internal class contradictions to the Brazilian political-economic conjuncture during the period. We started from two theses already developed in previous works, one of them concerning to the professional education (RAMOS, 2015), which verifies two inflections in the set of public policies in the analyzed period, and another related to the field of Political Science, which uses the concept of the neodevelopmentalist front to analyze the Brazilian conjuncture (BOITO JR., 2007; 2012a; 2012b). In methodological terms, we analyzed, first, the claims of two class fractions members of the neodevelopmentalist front, in the scope of professional education, through documents formulated by their main representative entities. The class fractions are the industrial bourgeoisie and the salaried workers, represented by the National Industry Confederation (CNI) and the Unified Worker's Central (CUT), respectively. Then, we analyzed four sets of public policies undertaken by the Governments: the measures arising from Decree 5,154/2004, the initiatives based on Law 11,195/2005 and made up the Expansion Plan of the Federal Network of the Professional, Scientific and Technological Education, the changes in the National Curricular Guidelines (DCN) which guide the Professional Technical Education of Medium Level (EPTNM) and, lastly, the measures inserted in the scope of the National Program of Access to Technical Education and Employment (PRONATEC). Finally, we compared the claims with the public policies, observing the disputes of interests that consolidated the incorporation or not of the two entities's proposals. Thus, we attempted to contribute to an analysis of Brazilian professional education in terms of class struggles and development projects, besides making possible a more detailed characterization of the neodevelopmentalist front and its internal contradictions. We concluded, in general, that the changes experienced by the policies analyzed are characteristic of the class contradictions that explained the conjuncture of the period.

Keywords: Public Policy. Professional Education. Neodevelopmentalism. National Industry Confederation. Unified Worker's Central.

RESUMEN

PELISSARI, Lucas Barbosa. **Las políticas públicas de educación profesional en Brasil entre 2003 y 2014: disputas y contradicciones bajo el neodesenvolvimentismo.** 2018. 286 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

El presente trabajo tiene como objeto las políticas públicas de educación profesional en Brasil a lo largo del período comprendido entre los años 2003 y 2014, que se divide entre los dos gobiernos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 y 2007-2010) y el primer gobierno de Dilma Rousseff (2011-2014). El problema de investigación se refiere a la investigación de las relaciones entre las transformaciones de esas políticas públicas y las contradicciones de clase internas a la coyuntura político-económica brasileña a lo largo del período. Partimos de dos tesis ya desarrolladas en trabajos anteriores, una de ellas referente a la educación profesional (RAMOS, 2015), que verifica dos inflexiones en el conjunto de las políticas públicas en el período analizado, y otra relativa al campo de la Ciencia Política, que recurre al concepto de frente neodesenvolvimentista para analizar la coyuntura brasileña (BOITO JR., 2007; 2012a; 2012b). En términos metodológicos, analizamos, en primer lugar, las reivindicaciones de dos fracciones de clase integrantes del frente neodesenvolvimentista, en el ámbito de la educación profesional, a través de documentos formulados por sus principales entidades representativas. Las fracciones de clase son la burguesía industrial y los trabajadores asalariados, representados por la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y la Central Única de los Trabajadores (CUT), respectivamente. A continuación, analizamos cuatro conjuntos de políticas públicas emprendidas por los gobiernos en cuestión: las medidas derivadas del Decreto nº 5.154/2004, las iniciativas que tuvieron como base la Ley nº 11.195/2005 y compusieron el Plan de Expansión de la Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica, los cambios en las Directrices Curriculares Nacionales (DCN) que orientan la Educación Profesional Técnica de Nivel Medio (EPTNM) y, por último, las medidas introducidas en el marco del Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y al Empleo (PRONATEC). Finalmente, cotejamos las reivindicaciones con las políticas públicas, observando las disputas de intereses que consolidaron la incorporación o no de las propuestas de las dos entidades. Por lo tanto, buscamos contribuir a un análisis de la educación profesional brasileña en términos de luchas de clases y de proyectos de desarrollo, además de posibilitar una caracterización más detallada de la frente neodesenvolvimentista y sus contradicciones internas. Concluimos, en general, que las transformaciones sufridas por las políticas analizadas son propias de las contradicciones de clase que caracterizaron la coyuntura del período.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Educación Profesional. Neodesenvolvimentismo. Confederación Nacional de la Industria. Central Única de los Trabajadores.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Documentos referentes às reivindicações das frações de classe analisadas, segundo a entidade representativa correspondente	50
Quadro 2 –	Conjuntos de documentos referentes às políticas públicas analisadas, por marco legal	52
Quadro 3 –	Etapa metodológica, objetivo específico correspondente e parte do texto em que os resultados serão expostos	53
Figura 1 –	Estrutura do sistema de ensino profissional brasileiro, prevista na Lei nº 5.692/1971	60
Quadro 4 –	Metas para o período 2007-2015, apontadas pela CNI no Mapa Estratégico de 2005	96
Quadro 5 –	Principais ações e metas que compõem o Programa Educação para a Nova Indústria.....	113
Quadro 6 –	Categorias resultantes da análise dos documentos da CNI.....	118
Quadro 7 –	Argumentos que constituem a contraposição da CUT à educação neoliberal, de acordo com seu 10º Congresso (2009)	148
Figura 2 –	Evolução dos instrumentos jurídico-normativos que caracterizaram as políticas públicas de educação profissional entre 2004 e 2011	188
Quadro 8 –	Comparação entre concepções presentes nos Pareceres nº 15/1998 e nº 5/2011, referentes às DCN/EM	198
Quadro 9 –	Comparação entre os objetivos do Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil – e-Tec Brasil (Decreto nº 6.301/2007) e da Rede e-Tec Brasil (Decreto nº 7.589/2011) (continua)	206

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Número de matrículas no PRONATEC através do Programa Bolsa-Formação, por instituição ofertante e modalidade de EPT – 2011 a mai/2014.....	210
Tabela 2 –	Brasil: Saldo líquido de ocupações geradas para técnicos de nível médio segundo a área de atuação – décadas de 70, 80, 90 e 2000.	241
Tabela 3 –	Número de matrículas na EPTNM no Brasil no período 2001-2014, por modalidade e por esfera administrativa (público/privado)	283
Tabela 4 –	Proporção de matrículas conforme esfera administrativa na EPTNM no Brasil no período 2001-2014, por modalidade	284
Tabela 5 –	Variação do número de matrículas em relação ao ano anterior na EPTNM no Brasil no período 2001-2014, por modalidade e por esfera administrativa (público/privado).....	285
Tabela 6 –	Variação percentual do número de matrículas em relação ao ano anterior na EPTNM no Brasil no período 2001-2014, por modalidade e por esfera administrativa (público/privado)	286

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

ADS	Agência de Desenvolvimento Solidário
ALBA	Aliança Bolivariana para as Américas
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ANDES-SN	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANPED	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
APL	Arranjo Produtivo Local
APS	Arranjo Produtivo Solidário
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEB	Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação
CEDOC	Centro de Documentação e Memória Sindical da CUT
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CFE	Conselho Federal de Educação
CIB	Centro Industrial do Brasil
CGT	Confederação Geral dos Trabalhadores
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNA	Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNM	Confederação Nacional dos Metalúrgicos
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONCLAT	Congresso da Classe Trabalhadora
CONCUT	Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores
CONDSEF	Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal
CONTEE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CUT	Central Única dos Trabalhadores
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EES	Empreendimento Econômico Solidário
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMBRAPII	Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial
EMI	Ensino Médio Integrado
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ENERA	Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
EPTNM	Educação Profissional Técnica de Nível Médio
FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FIC	Formação Inicial e Continuada
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNT	Fórum Nacional do Trabalho
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEP	Fundo de Desenvolvimento da Educação Profissional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IEL	Instituto Euvaldo Lodi
IFET	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC	Ministério da Educação
MEI	Microempreendedor Individual
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDE	Plano de Desenvolvimento Educacional
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PNQP	Projeto Nacional de Qualificação Profissional
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSI	Programa de Sustentação de Investimentos
PROEJA	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRONACAMPO	Programa Nacional de Educação do Campo
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego
PROUNI	Programa Universidade Para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
Rede CERTIFIC	Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada
RFEPCT	Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
SDS	Social Democracia Sindical
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEFOR	Secretaria Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional e Aprendizagem do Transporte
SESC	Serviço Social do Comércio

SESI	Serviço Social da Indústria
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SISUTEC	Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica
SNF	Secretaria Nacional de Formação da CUT
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas e Emprego
UNISOL	União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social no Brasil
UGT	União Geral dos Trabalhadores
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	18
1	CONTEXTO E CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA	28
1.1	Estado, classes sociais e política pública	29
1.2	Desenvolvimentismo e neoliberalismo na América Latina	32
1.3	A frente neodesenvolvimentista no Brasil nos anos 2000	37
1.4	Objetivo e metodologia	44
2	A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA CONFORMAÇÃO DE PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL	54
2.1	Histórico e conjuntura da educação profissional no Brasil	55
2.2	A CNI e a educação ao longo de sua história	66
2.3	A CUT e a educação profissional ao longo de sua história	78
3	REIVINDICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	90
3.1	Burguesia industrial: as reivindicações da CNI	90
3.2	Trabalhadores assalariados: as reivindicações da CUT	118
4	AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL ENTRE 2003 E 2014	164
4.1	O Ensino Médio Integrado a partir do Decreto nº 5.154/2004	165
4.2	A expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e seus desdobramentos	173
4.3	As Diretrizes Curriculares Nacionais no âmbito da EPTNM	189
4.4	O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC)	203
4.5	Análise das políticas à luz de dados relativos às matrículas	216
5	RELAÇÕES ENTRE AS REIVINDICAÇÕES DAS FRAÇÕES DE CLASSE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	222
5.1	Primeiro Governo Lula (2003-2006)	222
5.2	Segundo Governo Lula (2007-2010)	228
5.3	Primeiro Governo Dilma (2011-2014)	241
5.3.1	<u>O hibridismo nas Diretrizes Curriculares Nacionais</u>	241
5.3.2	<u>A continuidade do projeto de desenvolvimento</u>	246

5.4	Análise global do período 2003-2014	253
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	258
	REFERÊNCIAS	266
	APÊNDICE A – Tabela 3	283
	APÊNDICE B – Tabela 4	284
	APÊNDICE C – Tabela 5	285
	APÊNDICE D – Tabela 6	286

INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos 2000, a educação profissional caracterizou-se como um tema que dividiu opiniões no Brasil. Entre 2003 e 2014, os cursos técnicos que possuem algum tipo de articulação com o ensino médio partiram de um total de cerca de 560.000 matrículas chegando ao fim do período com mais de 1.170.000, o que representa a duplicação do número de jovens e adultos que acessaram esse tipo de formação. Além disso, apenas entre 2011 e 2014, foram geradas mais de oito milhões de vagas em cursos de educação profissional, incluindo os cursos técnicos e os cursos mais rápidos de formação da mão de obra, denominados Formação Inicial e Continuada (FIC). Baseando-se nesses dados, as opiniões sobre o tema variaram desde a comemoração da expansão, tida como vitória de toda a “sociedade brasileira”, até os olhares mais críticos que a viram como um simples cumprimento das demandas por força de trabalho requeridas pelo capitalismo.

Dos pontos de vista pedagógico e curricular, o novo período também trouxe mudanças significativas. Com a emissão do Decreto nº 5.154, em 2004, permitiu-se aos programas oficiais de educação profissional que integrassem a formação técnica requerida ao preparo para uma profissão à educação propedêutica que possibilita a apropriação dos conhecimentos historicamente acumulados pela humanidade, criando condições de continuidade nos estudos a amplos setores das classes trabalhadoras. Essa integração havia sido proibida na década de 90, numa das políticas mais marcantes do neoliberalismo brasileiro. Tanto o referido decreto quanto a proibição citada faziam interpretações próprias, dentro de correlações de forças específicas, ao que o artigo 40 da Lei nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da educação nacional – previa genericamente como “articulação” entre o ensino regular e a educação profissional.

Em relação a essa mudança legal, também foi possível verificar um espectro de opiniões divergentes, nesse caso um pouco mais complexo. No campo da esquerda, as posições estiveram entre aquelas que encararam a medida como o estabelecimento dos germes de processos formativos preparatórios de uma ruptura anticapitalista, até as mais descontentes, que a encararam como uma mera continuidade do que se vinha aplicando, já que a possibilidade de existência das formas curriculares não integradas permanecia e ficava a critério das instituições

escolares e, principalmente, dos Governos Estaduais e Municipais. Já entre setores do empresariado, houve desde aqueles que perceberam a novidade como uma ameaça à autonomia de suas instituições formativas até os que procuraram os flancos abertos pela nova medida, disputando recursos e enxergando positivamente o aumento da qualidade dos técnicos que estariam à disposição do mercado de trabalho em alguns anos.

Por sua vez, no caso do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC), instituído em 2011, as divergências ficaram ainda mais marcadas. Os trabalhadores dividiram-se entre, de um lado, posições de apoio à expansão inédita da educação profissional trazida pelo Programa e/ou à possibilidade de acesso a instituições educacionais cujo acesso foi historicamente negado à população pobre; de outro lado, a oposição sistemática ao que seria uma medida no sentido da precarização da formação técnica. Por sua vez, também não houve consenso entre os empresários, de modo que alguns deles criticaram o “caráter populista” da medida e outros se articularam ao governo exigindo parcelas maiores da expansão em benefício de seus negócios.

Enfim, disputas intensas não faltaram, a partir de 2004, entre todos esses posicionamentos, seja em instituições do Estado, nas conferências democráticas convocadas pelo governo, nas escolas, na academia e até nas entidades representativas dos setores sociais. O esforço deste trabalho é procurar compreender, cientificamente, quais as características das políticas públicas que deram origem a essas transformações. Trata-se, portanto, de uma pesquisa sobre políticas públicas de educação, o que, a despeito de exigir o esforço de objetividade requerido pela análise científica, não nos furta de considerar as polêmicas descritas. Na verdade, partindo da análise marxista da realidade, o que pretendemos fazer foi compreender de que maneira essas polêmicas são, além de um produto, o que constitui a base da conformação dessas próprias políticas públicas.

Aí reside, em nosso entendimento, a originalidade do trabalho. Não faltam pesquisas sobre as políticas públicas de educação profissional do período citado, referente aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Muitas, aliás, compreendem que essas políticas são resultado da luta de classes e foram conformadas a partir de intensas disputas de interesses. Há, inclusive, aquelas que caracterizam as políticas públicas independente do contexto e da materialidade que lhes deram origem, não deixando, no entanto, de dar contribuições significativas

para a compreensão das transformações sofridas pela educação brasileira e até para questões mais amplas, como as novas características dos processos de trabalho ou do Estado capitalista brasileiro. O nosso trabalho, porém, procura analisar as políticas públicas a partir de um olhar um pouco diferente, cuja principal característica reside no fato de complementar as pesquisas citadas. Nesse sentido, destacamos duas questões que compõem esse olhar e são implicação direta uma da outra.

A primeira questão refere-se ao esforço de localizar as transformações sofridas pelas políticas de educação profissional na conjuntura político-econômica do Brasil. Esse é, na verdade, o objetivo geral do trabalho, que procura compreender as relações entre as duas questões. Essa não é uma tarefa simples, a começar pela própria definição da noção de “conjuntura”, passando pela diversidade de análises já desenvolvidas a respeito dos cenários econômico e político do Brasil durante o período, até chegar à ausência de estudos que tenham apresentado metodologias específicas para o desenvolvimento dessa empreitada. Em meio a essas dificuldades, decidimos partir, então, de duas teses já consolidadas, uma delas referente às próprias políticas de educação profissional e outra advinda do campo de estudos da Ciência Política. O caminho percorrido para o cumprimento de nosso objetivo prevê submeter a primeira tese à análise, tendo como referência a segunda.

No que se refere à educação profissional, partimos do trabalho de Marise Ramos (2015), que analisa as políticas públicas dos governos petistas iniciados em 2003 tendo como referência as relações entre o público e o privado. A autora identifica dois momentos fundamentais que representam inflexões nessa política. O primeiro momento é uma “inflexão em benefício do público”, representada pela aprovação do Decreto nº 5.154/2004 e da Lei nº 11.195/2005. O decreto, na visão de Ramos, possibilitou a emergência e a manutenção da oferta da Educação Profissional Técnica de Nível Médio (EPTNM) integrada ao ensino médio, tida como uma reivindicação histórica das classes trabalhadoras¹. A Lei de 2005, por sua vez,

¹ A questão foi objeto de estudo de uma série de pesquisas brasileiras, desde a década de 70, conformando, inclusive, um campo denominado Trabalho e Educação, que tem no marxismo seu principal fundamento teórico, apesar de divergências internas. A nosso ver, três são as considerações fundamentais elaboradas pelo campo, mutuamente imbricadas teoricamente ao longo de sua consolidação: a) a ideia de que o trabalho é a categoria fundante do ser social, ou seja, é o fundamento ontológico da constituição do ser humano; apesar disso, o trabalho assume formas históricas correspondentes ao tipo de organização social, conformando a produção da vida humana a partir, por exemplo, da escravidão, da servidão coletiva ou do trabalho assalariado; a contradição entre essas formas assumidas pelo trabalho, nas sociedades de classe, é o que o caracteriza como

provocou uma alteração sutil na legislação referente à educação profissional, mas que permitiu que se colocasse em prática o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, projetado ao longo do primeiro governo Lula (2003-2006). O plano representou, entre 2007 e 2014, a abertura de 424 novas unidades na rede pública federal, número três vezes maior que o de escolas abertas desde o início da rede, em 1909. (BRASIL, 2015a)

Já o segundo momento destacado por Ramos localiza-se em 2011, com a instituição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC), e representa, para a autora, um refluxo dos avanços políticos obtidos até então. Com o PRONATEC, o que se passa a privilegiar, em detrimento da EPTNM, são os cursos FIC. Além disso, em que pese representar também uma inédita expansão na política de educação profissional, no que se refere aos cursos técnicos propriamente ditos, essa expansão se dá nas modalidades não integradas e concentrada na esfera privada.

A autora finaliza a apresentação da tese com uma provocação, que nos serve de ponto de partida:

Diante do exposto, caberia perguntar com que projeto de sociedade e de desenvolvimento a política de educação profissional é convergente. Apresentaremos algumas reflexões sobre o tema, as quais, mesmo como um ensaio, podem contribuir para o estudo da política pública neste campo. (RAMOS, 2015, p. 108)

um princípio educativo; b) o conceito de educação politécnica, presente já nos escritos de Marx e Engels, que se refere ao desenvolvimento integral do ser humano – ou omnilateral –, compreendido pelas dimensões produtiva, corpórea, intelectual, cultural e tecnológica; c) o conceito de escola unitária, formulado por Gramsci (2010) a partir das duas considerações anteriores e segundo o qual os espaços de educação da classe trabalhadora compreenderiam a apropriação crítica dos princípios gerais e científicos de todo o processo de produção, além da transmissão das técnicas elementares das diversas profissões; é importante destacar – e a questão é polêmica – que o conceito de escola unitária não é factível apenas em uma sociedade “em transição” ou caracterizada pela ausência de classes sociais; ao contrário, a “unidade” da escola destacada por Gramsci refere-se a uma ferramenta de formação dos quadros políticos socialistas e comunistas inclusive devendo ser iniciada já no capitalismo, de maneira que a ideia está bem longe de ser um modelo pedagógico ou escolar, mas deve ser reproduzida inclusive nas instâncias externas ao aparelho escolar que formam aqueles indivíduos. Enfim, a possibilidade de integração entre a educação propedêutica e o ensino técnico foi objeto de inúmeros estudos no campo Trabalho e Educação no Brasil, chegando a conformar teorias sobre o sistema de ensino brasileiro, como a de Acácia Kuenzer (2009), segundo a qual a educação capitalista caracteriza-se por uma dualidade. Retomaremos essa questão mais à frente. Por enquanto, basta ter em mente esses conceitos, que, apesar de não serem nosso objeto, aparecerão ao longo de todo o trabalho. Para um aprofundamento, ver Machado (1989). Para um detalhamento da conformação do campo de estudos Trabalho e Educação, ver Kuenzer (1991) e Bomfim (2007).

E inicia essas reflexões com a pergunta “Educação profissional para que projeto de desenvolvimento?”, que, na verdade, permeia toda a história da educação brasileira, apesar de adquirir especificidades em cada conjuntura. Fomos levados, então, a dar um encaminhamento à questão, encontrando na tese de Armando Boito Jr. (2007, 2012a, 2012b)² pistas para a resposta. Segundo o autor, o projeto levado a cabo pelos três governos brasileiros entre 2003 e 2014 (dois governos Lula e primeiro governo de Dilma Rousseff), marcado pelo crescimento econômico com distribuição de renda, atendeu aos anseios de uma fração importante da burguesia brasileira e, ao mesmo tempo, das classes trabalhadoras. Isso acabou constituindo, politicamente, uma frente de apoio aos governos, que, a despeito de se caracterizar por inúmeras contradições internas entre seus componentes, consolidou a contradição principal da política brasileira ao longo do período: neodesenvolvimentismo versus neoliberalismo. O neodesenvolvimentismo é a expressão econômica da relação de representação entre as políticas governamentais e essa frente política, integrada pelas seguintes frações de classe: a grande burguesia interna³, que atua como força dirigente, englobando diversos setores como a construção civil, construção pesada, agronegócio, indústria de transformação e grande bancos privados nacionais; o operariado urbano, a baixa classe média e os assalariados em geral, com participação organizada, principalmente, em sindicatos e centrais sindicais; o campesinato, tanto o pobre quanto o remediado, que também atua de maneira organizada em movimentos

² A tese é aqui apenas esboçada. Pela importância que tem no desenvolvimento do trabalho e, principalmente, na construção do objeto de pesquisa e na delimitação do campo empírico, dedicamos uma seção (1.3) para apresentá-la em detalhes.

³ O conceito foi elaborado por Nicos Poulantzas (1976), ao estudar sistemas de fracionamento da burguesia. O autor analisa, a partir da noção de “primado dos fatores internos”, modificações importantes na estrutura de classes de países dependentes, sobretudo quando se tem como referência as relações com o imperialismo. Nesse âmbito, Poulantzas identifica o desenvolvimento de uma fração da burguesia que não se identifica diretamente nem com a chamada burguesia compradora, “[...] aquela cujos interesses estão inteiramente subordinados aos do capital estrangeiro [...]”, nem com a burguesia nacional, “[...] realmente autônoma em relação ao capital estrangeiro e que poderia tomar parte ativa numa luta antiimperialista pela independência nacional efetiva.”. “A *burguesia interna*, ao contrário, mesmo sendo dependente do capital estrangeiro, apresenta contradições importantes em relação a este. Em primeiro lugar porque se sente frustrada na repartição do bolo da exploração das massas: a transferência leonina de mais-valia se faz em detrimento dela e a favor do capital estrangeiro e respectivos agentes, a burguesia compradora. Em seguida porque, concentrada principalmente no setor industrial, se interessa pelo desenvolvimento industrial que seja menos polarizado para o seccionamento do país causado pelo capital estrangeiro e se interessa pela intervenção estatal que lhe asseguraria alguns domínios dentro do país e que a tornaria também mais competitiva diante do capital estrangeiro.” (POULANTZAS, 1976, p. 37, grifo do autor)

sociais; e trabalhadores da massa marginal: subempregados, desempregados, conta própria e que possuem uma relação particular com a frente, pois, em sua maioria, atuam de maneira desorganizada. (BOITO JR., 2012a)

Do ponto de vista econômico, o autor analisa o neodesenvolvimentismo a partir de suas diferenças com o desenvolvimentismo clássico, vigente no Brasil entre as décadas de 30 e 80. Por enquanto, é apenas importante lembrar que, ao longo desse período, houve um compromisso mínimo assumido pelas classes dominantes em torno do desenvolvimento capitalista e da industrialização do país, compromisso iniciado no primeiro governo Vargas em 1930 e mantido, apesar das diferentes correlações de forças e instabilidades, até 1985. A eclosão do projeto neoliberal, cujo marco brasileiro é a abertura democrática após a Ditadura Militar (1964-1985), rompeu esse compromisso, impondo aos setores desenvolvimentistas uma posição subordinada dentro do bloco no poder do Estado brasileiro. (SAES, 2001). Para esses setores – e para a grande burguesia interna em geral – o neodesenvolvimentismo representou a possibilidade de melhoria de posição nesse bloco no poder.

Enfim, veremos que as transformações sofridas pelas políticas de educação profissional, ao longo de toda a história do Brasil, podem ser estudadas exatamente a partir das mudanças ocorridas nos projetos de desenvolvimento e na ideologia desenvolvimentista. Além disso e principalmente, as características do novo desenvolvimentismo colocado em prática entre 2003 e 2014 são, para nossa pesquisa, um eixo de análise. Em suma, está colocado o esforço analítico geral de nosso trabalho: compreender as inflexões na política de educação profissional à luz das contradições do neodesenvolvimentismo.

Deparamo-nos, aí, com a segunda questão que compõe nosso olhar. Qual o percurso metodológico que deveria ser traçado para cumprir aquele objetivo, confrontando as duas teses apresentadas? Nesse esforço, a revisão bibliográfica apontou caminhos interessantes. De um lado, identificamos pesquisas sobre as políticas de educação profissional que confirmaram, indiretamente, a tese das inflexões. É pertinente citar os trabalhos de Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005b; 2005c; 2014), Oliveira (2012), Ortigara (2014), Fernanda Cosme da Costa (2015), Moura (2016) e Melo e Moura (2016). De outro lado, encontramos trabalhos que investigaram os projetos de educação profissional formulados por entidades

representativas das frações de classe brasileiras⁴, todos eles tendo como objeto frações componentes da frente neodesenvolvimentista. No campo da grande burguesia interna, destacam-se os trabalhos de Guimarães (2014), sobre o agronegócio, e de Rodrigues (1993), Ramon de Oliveira (2003) e Melo (2010) sobre a burguesia industrial. No campo das classes trabalhadoras, Guhur (2010) analisou as formulações do campesinato organizado no MST e Tumolo (2002), Souza (2005), Souza (2006), Teixeira (2013) e Laikovski (2016) analisaram o movimento sindical. Todos os trabalhos construíram importantes relações entre os campos de estudos sobre sindicalismo ou organização da burguesia e o campo da educação.

Abriu-se, assim, um campo fértil e com bons pontos de partida para que pudéssemos desenvolver uma análise mais detalhada das políticas de educação profissional em termos dos anseios das classes sociais que disputaram interesses dentro da frente neodesenvolvimentista. Nesse sentido, o caminho metodológico adotado na pesquisa consiste em, por um lado, identificar demandas e anseios – chamados no trabalho de reivindicações – de frações de classe em relação à educação profissional. Por outro lado, cotejar essas reivindicações com as políticas públicas, partindo, também, de uma análise mais detalhada dessas políticas e tendo como referência as inflexões apontadas por Ramos (2015). Com isso, foi possível traçar um perfil realista das transformações sofridas pela educação profissional brasileira, identificando-as em termos da absorção ou não, conjunta ou separadamente, dos interesses em disputa.

É importante destacar que são muitas e diversas as combinações analíticas que podem ser feitas entre as classes e frações de classes em questão. Isso nos levou a delimitar um campo empírico que teve como referência o material disponível na revisão bibliográfica e o resultado de uma primeira etapa metodológica do trabalho, que chamamos análise prospectiva. Concluímos pela escolha da burguesia industrial, representada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), e dos trabalhadores assalariados, representados pela Central Única dos Trabalhadores

⁴ Percebemos que ainda há poucos estudos que têm como objeto as visões das diversas classes e frações de classe da sociedade brasileira a respeito da educação, o que dificulta bastante uma leitura dos processos educacionais – seja no campo pedagógico ou das políticas públicas – a partir do ponto de vista das lutas de classes. Em específico no âmbito da educação profissional, há uma gama muito grande de pesquisas que se baseiam no materialismo histórico, mas acabam por efetuar leituras economicistas, historicistas ou bastante restritas aos processos pedagógicos. Nesse sentido, achamos importante que haja uma disposição do campo da educação de se abrir para o estudo da política nacional, tomando o lugar da política não como mero epifenômeno da determinação econômica.

(CUT). Isso, porém, não esgota as possibilidades nem da análise de outras frações de classe, nem da escolha de outras entidades representativas das frações que escolhemos. Ao contrário, pesquisas que se dediquem a investigar, por exemplo, as reivindicações do agronegócio, de setores específicos da indústria, da burguesia comercial, do campesinato ou da massa marginal enriqueceriam muito a contribuição que procuramos dar com nosso trabalho.

De todo modo, essas observações nos levaram a formular o seguinte problema de pesquisa: Como as políticas de educação profissional empreendidas pelos três governos do período 2003-2014 inserem-se na conjuntura político-econômica brasileira? Para responder à questão, construímos uma metodologia baseada na análise documental das propostas elaboradas pela CNI e pela CUT, através de documentos oficiais das duas entidades.

Por fim, é importante que se faça uma única observação de cunho teórico, que compõe a perspectiva adotada e, de resto, ajudará a embasar a leitura nos capítulos que seguem. A observação se refere ao conceito de Estado adotado na pesquisa, importante de ser feita nesse momento pois, a depender da forma como a questão é encaminhada, pode produzir resultados analíticos bastante diversos.

Seja qual for a abordagem adotada para a investigação de políticas públicas, a relação entre o Estado e “a sociedade” tem sido a questão central. (FLEURY, 1994) Com efeito, a própria concepção das relações entre Estado e “sociedade” é o que embasa os conceitos e as visões sobre as políticas públicas. Em sua obra de 1968⁵, intitulada *Poder Político e Classes Sociais*, Nicos Poulantzas demonstra que a coesão da unidade entre os níveis (instâncias) estruturais – econômico, político e ideológico – de uma formação social dividida em classes é garantida pelo Estado. Essa esfera, definida como um lugar da instância política, é tida pelo autor como o nível específico da formação social que institucionaliza o poder político. No caso do Estado capitalista, o traço distintivo fundamental consiste no fato de

[...] estar ausente a determinação de sujeitos (fixados, neste Estado, como ‘indivíduos’, ‘cidadãos’, ‘pessoas políticas’) enquanto *agentes da produção*, o que não acontecia com outros tipos de Estados. Este Estado de classe apresenta de específico o fato da dominação política de classe estar constantemente ausente das instituições. Este Estado apresenta-se como um Estado-popular-de-classe. As suas instituições estão organizadas em

⁵ Utilizamos edição brasileira de 1977, publicada pela editora Martins Fontes. Ver Poulantzas (1977).

torno dos princípios da liberdade e da igualdade dos 'indivíduos' ou 'pessoas políticas'. (POULANTZAS, 1977, p. 119, grifo do autor)

A questão tem como fundamento a separação entre o produtor direto e os meios de produção na relação econômica real de apropriação do processo de trabalho, separação esta que origina a autonomia específica do político e do econômico e imprime ao processo de trabalho uma estrutura determinada. Os fatos ficam evidentes quando se analisa o direito capitalista, instrumento que instaura os agentes da produção como "indivíduos-sujeitos" despojados de sua determinação econômica, ou seja, de sua inserção em uma classe. (POULANTZAS, 1977, p. 124-125) O mesmo ocorre com as políticas públicas ou "medidas de governo", em geral: elas aparecem, sob o véu da igualdade, apenas como relações jurídicas. A questão fica ainda mais evidente se observarmos a forma como esse Estado organiza os processos de educação profissional, reprodutores da relação econômica de apropriação e da divisão do trabalho, na forma de políticas públicas. Nesse caso, cria-se, como observou Acácia Kuenzer (2009), uma dualidade estrutural, caracterizada por um tipo de formação que prevê a apropriação de conhecimentos historicamente acumulados e outro tipo que tem como fundamento a aquisição de habilidades técnicas próprias do trabalho capitalista. Assim, o Estado fornece, através do aparelho escolar, tipos específicos de formação para cada setor social fundamental.

É exatamente nessa acepção que compreendemos o Estado capitalista, que, por ser um Estado com direção hegemônica de classe, organiza os interesses políticos das frações dominantes. Isso não significa, no entanto, que a intervenção do Estado capitalista nas relações de produção garantam, sem contradições, os interesses econômicos das classes dominantes. Para Poulantzas, há limites dentro dos quais a garantia simultânea de interesses econômicos das classes dominadas não coloca em questão a relação política de dominação de classe. Esses limites são impostos pelas próprias lutas das classes trabalhadoras e pela configuração específica, no seio do Estado, entre as forças das frações dominantes. Por isso, ainda que haja a direção hegemônica, as formas assumidas pelo Estado capitalista e pelas políticas públicas (governamentais, nas palavras de Poulantzas) referem-se às correlações de forças existentes. Resta-nos, assim, contribuir para a identificação das características do Estado capitalista brasileiro sob o neodesenvolvimentismo, apesar desse não ser o objeto central de nossa análise, já que isso demandaria todo

um esforço específico, além do fato de haver limites em tomar como referência apenas um setor da política pública.

Essa questão será aprofundada no Capítulo 1, que tem como objetivo geral detalhar o percurso de construção do objeto de pesquisa. Assim, apresentaremos, logo a seguir, além de alguns conceitos gerais que são pressupostos da análise, uma discussão sobre o desenvolvimentismo, um detalhamento da tese referente à frente neodesenvolvimentista e uma descrição mais detalhada da metodologia adotada no trabalho.

No Capítulo 2, procedemos a um breve resgate histórico da educação profissional no Brasil e das entidades representativas das frações de classe cujas reivindicações foram analisadas. Por haver bibliografia consistente sobre as questões, levamos em conta apenas as disputas de interesses em torno das saídas propostas para o desenvolvimento e para a industrialização do país, já que se tratam de questões fundamentais para o trabalho. As discussões dão mais consistência aos resultados e ajudam a ancorá-los historicamente.

O Capítulo 3 apresenta resultados propriamente ditos da pesquisa. Seu conteúdo refere-se às reivindicações da CNI e da CUT para a educação profissional, a partir das fontes documentais selecionadas. Já no Capítulo 4 são expostos os resultados a que chegamos com a análise das políticas públicas de educação profissional, que, de resto, confirmam, a partir de um estudo detalhado de documentos referentes às políticas, as conclusões de Ramos (2015). O Capítulo se divide em cinco seções, sendo a primeira relativa aos desdobramentos diretos do Decreto nº 5.154/2004, a segunda à política de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, a terceira às Diretrizes Curriculares Nacionais que orientam a Educação Profissional Técnica de Nível Médio (EPTNM) e a quarta ao PRONATEC. A última seção do quarto Capítulo destina-se a uma análise baseada em dados de matrículas da EPTNM ao longo de todo o período (2003-2014), evidenciando resultados das seções anteriores.

O último Capítulo apresenta as conclusões gerais da pesquisa, obtidas a partir do confronto entre os resultados expostos nos Capítulos 3 e 4. Seccionamos esse último Capítulo em quatro partes, que tratam, respectivamente, dos três governos em que se divide o período e de uma análise global que sintetiza as conclusões. Essa disposição permitiu que se evidenciassem tanto as diferenças existentes entre os governos quanto as linhas de continuidade.

1 CONTEXTO E CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

Neste Capítulo, apresentamos o contexto e a construção de nosso objeto de pesquisa, procurando, inicialmente, delimitar o campo teórico ao qual ele se refere e as teses que lhe servem como pressupostos. Este é um trabalho sobre política pública. Mais especificamente sobre as políticas públicas de educação profissional no Brasil, num período histórico definido (2003-2014). Porém, os campos das Ciências Sociais e da Educação apresentam diversos enfoques para se analisar tanto as políticas públicas quanto a questão da educação profissional⁶, de modo que é necessário posicionar-nos a respeito do enfoque adotado. Faremos isso, na primeira seção, apresentando conceitos gerais utilizados e que nortearão toda a análise.

Em segundo lugar, a pesquisa tem como pressupostos duas teses já desenvolvidas por outros autores, em campos teóricos diferentes, mas não excludentes. A primeira delas aborda as políticas públicas de educação profissional no Brasil e já foi discutida na Introdução. A segunda tese insere-se no campo da Ciência Política e trata da análise da conjuntura brasileira durante o período analisado. Para explicá-la, é necessário compreender as noções de desenvolvimentismo e neoliberalismo, que, ademais, são elementos essenciais para o trabalho como um todo. Por isso, trabalhamos essas duas noções na segunda seção do Capítulo, preparando a apresentação da tese referente à conjuntura, feita na terceira seção.

Todas essas questões estão na base da delimitação do objeto de pesquisa, tanto em termos teóricos quanto metodológicos. Dessa forma, a quarta seção do Capítulo discute de maneira mais detalhada os objetivos do trabalho, as escolhas

⁶ O termo “educação profissional” pode ser utilizado em diversos sentidos. Em nossa pesquisa, ele se refere, em primeiro lugar, aos processos correspondentes à formação da força de trabalho e, em segundo lugar, ao setor da política pública educacional que regulamenta esses processos. Portanto, trataremos das formas como o Estado capitalista brasileiro institucionaliza a preparação e a reprodução da força de trabalho, através de seus aparelhos ideológicos, em especial a escola. Nesse sentido, nos termos de Althusser (1985), ainda que possa haver nuances específicas e diferenças, adotamos os termos “educação profissional” e “formação profissional” como sinônimos. Já o termo “qualificação profissional” restringe-se à dimensão propriamente técnica da educação da força de trabalho, podendo ser realizada na escola ou fora dela, através de instrumentos específicos, como, em geral, é a tendência do Modo de Produção Capitalista (ALTHUSSER, 1985).

para definição da empiria e das fontes documentais utilizadas e os procedimentos de pesquisa.

1.1 Estado, classes sociais e política pública

A concepção apresentada na Introdução a respeito do Estado capitalista abre espaço para a demarcação de três conceitos que são, igualmente, essenciais ao trabalho: o de classe social, o de bloco no poder e o de cena política. Pretendemos discuti-los, sinteticamente, nesta seção. Quando for preciso apresentar uma ou outra complementação, o faremos ao longo dos capítulos.

Em primeiro lugar, Poulantzas (1977) define o conceito de classe social como o efeito global da articulação entre as instâncias estruturais de uma formação social no campo das relações sociais. No caso das formações sociais capitalistas, essa concepção implica, primeiro, que as classes e as lutas entre elas não derivem exclusivamente de uma definição econômica e, segundo, que passe a existir uma série de efeitos secundários na base que constitui essa formação social. Vejamos como o segundo ponto é colocado:

Os efeitos da combinação concreta das instâncias respectivas dos modos de produção, efeitos de combinação que estão presentes nos efeitos das estruturas de uma formação social sobre os seus suportes – nas classes de uma formação –, originam *toda uma série de fenômenos (de fracionamento de classes, de dissolução de classes, de fusão de classes, em suma de sobredeterminação ou de subdeterminação de classes, aparecimento de categorias específicas etc.)*, que nem sempre podem ser localizados pelo exame dos modos de produção puros que entram em combinação. (POULANTZAS, 1977, p. 70, grifo nosso)

Nesse sentido, a consideração de uma “burguesia homogênea” ou de um “proletariado único”, cujos interesses definem-se no plano estrutural, pode implicar em sérios limites na análise de formações sociais capitalistas. Martuscelli (2010), por exemplo, mostra que o “[...] processo de internacionalização do capital, ocorrido nas últimas décadas, tem suscitado uma série de questionamentos sobre a operacionalidade e a validade de certos conceitos [...]” (p. 29). Esses questionamentos são, na visão do autor, fruto de um novo modismo teórico-político: o modismo neoliberal. Dentre eles, emergiram novas ideias como a “teoria da

globalização”, que, baseada na ideologia segundo a qual há uma crise irreversível do Estado-nação, afirma que o espaço econômico internacional passou a ser governado, homoganeamente, pelas grandes empresas globais ou transnacionais.

Ocorre que essas análises acabaram por influenciar, inclusive, correntes de pensamento e atuação política anticapitalistas, dando espaço para teses que afirmam a existência de uma unificação da burguesia em escala mundial. (MARTUSCELLI, 2010) Argumentando contra a existência desse processo, o autor encontra na obra de Poulantzas os conceitos de burguesia compradora, burguesia interna e burguesia nacional, para tratar dos efeitos que implicam nesse sistema de fracionamento da burguesia⁷.

Em segundo lugar, essas modificações cristalizam-se no Estado capitalista sem que haja algum tipo de “simetria” entre os interesses das classes e frações que disputam interesses objetivos específicos. Ao contrário, por ser um Estado com direção hegemônica de classe, o aparelho estatal correspondente a cada uma das formas particulares de Estado capitalista (liberal, intervencionista, neoliberal etc.) contém uma unidade contraditória específica das classes e frações de classe politicamente dominantes. O conceito de bloco no poder indica, por sua vez, a relação entre essa unidade e aquela forma particular, de maneira a destacar, em seu todo complexo, uma das classes ou frações que o integram como hegemônica.

Dessa forma, a política governamental deve ser definida em termos das questões centrais que se colocam na constituição de uma teoria do fracionamento das classes, conforme assinala Farias (2004). Para o autor, uma das questões a serem consideradas é a dos mecanismos que convertem os conflitos potenciais das frações de classes em uma realidade factual, sintetizando-a da seguinte forma:

Sobre o mecanismo que tornaria concretos os conflitos potenciais de frações, a nossa hipótese é que essa concretização se deve, em primeira instância, às medidas de política econômica e de política social do Estado. Em outras palavras, são as políticas governamentais que induzem à agregação dos interesses das frações dominantes. Tais políticas não apenas propiciam que certos conflitos emergjam [sic] na cena política e

⁷ Destacamos esse sistema de fracionamento porque ele é o eixo da tese, apresentada na seção 1.3, que trata da conjuntura brasileira no período analisado. Esse sistema tem como referência as relações das burguesias que atuam no espaço nacional com o capitalismo central (ou o imperialismo, na acepção de Lênin). Entretanto, Farias (2009) elucida outros possíveis sistemas, como as clivagens entre burguesia industrial e comercial, entre burguesia de origem nacional e de origem estrangeira, entre burguesias regionais e entre posições burguesas no mercado (burguesia monopolista e não monopolista).

outros permaneçam latentes, como também articulam e hierarquizam esses interesses. Como há uma sucessão de medidas governamentais, a configuração dos alinhamentos de frações não pode ser vista como algo constante e pré-fixado. (FARIAS, 2004, p. 65)

Surge, aí, em terceiro lugar, a questão da cena política. É exatamente nas obras da maturidade de Marx que essa questão fica evidente, quando o autor analisa as lutas entre partidos políticos como uma manifestação da essência contraditória composta por classes e frações de classe das formações que são o objeto de sua análise. Boito Jr. (2007, p. 139) interpreta a cena política como uma “[...] realidade superficial, enganosa, que deve ser desmistificada, despida de seus próprios termos, para que se tenha acesso à realidade profunda dos interesses e conflitos de classe.” Para o autor, fazer análise política limitando-se a designar os nomes dos atores e das siglas (“sujeitos jurídico-políticos”, nas palavras de Poulantzas) que aparecem na superfície da cena política é permanecer naquela camada enganosa da realidade.

Kosik (2011, p. 16) coloca a questão em termos gerais, construindo o que se pode chamar de uma “teoria do concreto”, mostrando a unidade dialética entre o “fenômeno aparente” e a “essência” de uma realidade analisada:

O fenômeno não é radicalmente diferente da essência [...] Captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo ela se esconde. Compreender o fenômeno é atingir a essência.

Assim, nossa análise procura tomar a cena política como ponto de partida, mas apenas para desvelar a evidência dos interesses de classe e de frações de classe que estão na base da luta representativa (BOITO JR., 2007). Como afirma Marx (1987), ao se analisar a situação concreta de instâncias de representação, como, por exemplo, os partidos políticos, “[...] desaparece essa aparência superficial que dissimula a luta de classes e a fisionomia peculiar da época.” (p. 2)

Nesse sentido, na medida em que procuramos cotejar as demandas de frações de classe com as medidas de governo que compõem a política do Estado (BOITO JR., 2012b), também é possível contribuir para uma caracterização mais geral da luta de classes no Brasil no período de referência.

Para o empreendimento dessa análise, é necessário, porém, que se escolha determinadas frações de classes específicas e respectivos elementos empíricos que

representem de maneira significativa suas demandas. Daí a importância de um recorte metodológico que leve em conta os fracionamentos específicos da realidade analisada, sob pena de se pesquisar uma cena política correspondente, na essência, a uma disputa de baixa intensidade ou inexistente. Nesse sentido, fomos levados a selecionar frações de classe (essência) e entidades representativas (aparência) específicas, a partir das quais fosse possível evidenciar o papel cumprido pelos processos de formação da força de trabalho no Brasil ao longo do período determinado. As seções seguintes deixam mais evidentes as escolhas que fizemos.

1.2 Desenvolvementismo e neoliberalismo na América Latina

As discussões anteriores deixaram claro que consideramos as políticas públicas como parte do processo político nacional, sendo a luta de classes seu fator determinante e o Estado nacional seu fator de coesão. Porém, quando delimitamos o campo das políticas públicas à educação profissional, imbricamos nosso objeto com a questão da escola, que, como mostra Nunes (1979), revela com bastante nitidez características estruturais do Estado brasileiro, dentre elas e principalmente, a dependência⁸. Além disso, por se tratar de um tema de amplo interesse dos mais

⁸ O conceito de dependência foi trabalho de maneira distinta por vários autores. Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos, Vânia Bambirra, para citar alguns, conformaram o que se pode chamar Teoria Marxista da Dependência, a despeito das diferenças existentes entre eles. Para Boito Jr. (2011), a análise política da América Latina atual, sobretudo a partir da emergência da “teoria da globalização” – que discutimos brevemente na seção anterior –, exige a recuperação do conceito de dependência, que pode ser definido, em linhas gerais pelos seguintes pontos: a) o reconhecimento do papel subordinado do capitalismo latino-americano na economia mundial e na divisão internacional do trabalho; b) a ideia de que a luta anti-imperialista não caducou na América Latina; c) a ideia de que o desenvolvimento capitalista não é uma via de mão única, na qual há pontos mais adiantados e mais atrasados; d) a compreensão da articulação entre a estrutura interna de classes das nações dependentes e o imperialismo; e) a crítica ao nacionalismo ingênuo, que localiza os interesses imperialistas apenas fora das nações dependentes; f) a necessidade de se articular economia e política para entender a situação de países dependentes, de modo que não é possível conceber um “desenvolvimento em geral” e natural desses países, independente dos interesses das classes, frações de classes e correlações de forças. (BOITO JR., 2011, p. 129) Para uma análise detalhada da Teoria Marxista da Dependência, em especial das relações entre a condição de dependência dos países latino-americanos e o conceito de Estado capitalista, ver Bichir (2017). Para uma análise do estatuto teórico do conceito de dependência, tido como o “outro lado” ou o “complemento” da teoria do imperialismo, ver Moraes (2010).

variados setores produtivos das classes dominantes, a análise das políticas de educação profissional enseja uma discussão sobre os processos de desenvolvimento dos países dependentes, que faremos em seguida, tomando como referência o caso da América Latina.

O modelo desenvolvimentista surgido na América Latina na década de 30 trouxe à tona as políticas de consolidação do mercado interno e industrialização, com a presença simultânea de maciços setores médios, tanto trabalhadores quanto pequeno-burgueses, além da emergência de frações industriais da burguesia e da permanência de frações burguesas existentes até então. O jogo político nesse período inicial da industrialização dependente impôs, dessa forma, a necessidade de novas alianças às classes dominantes. Entretanto, como alerta Moraes (2010), nesse primeiro momento, o desenvolvimento industrial por “substituição de importações” concentrou-se na indústria de bens de consumo, permanecendo dependente de uma indústria de bens de produção do centro do capitalismo. É apenas com a consolidação de uma indústria de bens de produção em alguns países dependentes⁹, já depois da II Guerra Mundial, que o imperialismo começa a se interessar diretamente pelo desenvolvimento industrial desses países. A esse respeito, Theotônio dos Santos (2011) afirma o seguinte:

A entrada massiva do capital internacional nos setores mais dinâmicos da economia encontrou ao princípio uma oposição do capital nacional e do movimento popular. Com o tempo, se produziu, contudo, uma divisão ideológica no interior do movimento populista e nacionalista. Um setor – a grande burguesia – entendeu claramente a impossibilidade de manter sua independência em um mundo cada vez mais dominado pelo grande capital. Viu que a única força capaz de opor-se a uma entrada massiva de capital internacional seria um capitalismo de Estado demasiado desenvolvido, o qual, em condições democráticas, exigira apoiar-se no movimento popular e a ameaçava retirá-la do poder e abrir campo ao socialismo. A experiência da Revolução Cubana que só pôde realizar seus objetivos democráticos no quadro de uma revolução socialista fez voltar atrás os ideólogos nacionalistas e os levou a aceitar as teses do “desenvolvimentismo”, que se enunciavam de maneira simples na proporção em que o desenvolvimento era o objetivo, o nacionalismo era o instrumento. Se o capital internacional se aliava ao desenvolvimento, o nacionalismo deveria moderar-se e aceitar este fato como positivo. (p. 21-22, tradução nossa)

⁹ O processo de desenvolvimento por substituição de importações que dá origem a uma indústria de bens de produção nesses países – Brasil, Argentina, México e Chile – é denominado por Cardoso e Faletto (1981) de “controle nacional do sistema produtivo”, em oposição aos países com núcleos de atividades primárias controlados pelo exterior e sem controle produtivo de burguesias locais, o que caracteriza as “economias de enclave”.

Aí está a base da explicação, de um lado, da hegemonia que as teses desenvolvimentistas consolidaram até a década de 80 na América Latina e, de outro lado, dos golpes militares que interromperam qualquer possibilidade de articulação do movimento popular com a ideologia desenvolvimentista. No Brasil, esse contexto viabilizou um compromisso mínimo com um projeto de desenvolvimento capitalista, estabelecido pelas frações burguesas (SAES, 2001), que levaram a cabo, a despeito das diferenças entre modelos, como, por exemplo, entre o período de 1945 a 1964 e durante a Ditadura Militar (1964-1985), o desenvolvimento do parque industrial nacional.¹⁰

Entretanto, o processo de redemocratização da vida política brasileira, iniciado em 1985 e concluído em 1988, viabilizou a revogação desse compromisso histórico. Ou seja, a redemocratização “[...] abriu a via para o estabelecimento de um total controle do Estado brasileiro e de uma total dominação da economia brasileira pelo capital financeiro internacional.” (SAES, 2001, p. 104) Essa constatação tem como base, é claro, a reconfiguração na correlação de forças mundial já a partir da década 70, trazendo à tona a emergência da forma neoliberal do Estado capitalista e novas unidades nos blocos no poder nacionais. As burguesias internas passam a compor frentes governistas com as burguesias compradoras, ficando, no entanto, submissas a alianças que impuseram a hegemonia do capital financeiro frente ao capital industrial.

O modelo de políticas públicas que dá unidade a esses blocos no poder é composto, basicamente, pela retirada de direitos sociais das classes trabalhadoras e amplos programas de privatização. Como mostra Harvey (2005), a velha prática imperial de extração de tributos fundamentou o neoliberalismo, de modo a impor aos Estados dependentes a necessidade de reservas de crédito suficientes para cobrir empréstimos no exterior feitos pelas classes dominantes internas, assistindo à ação

¹⁰ Nesse ponto emerge uma polêmica interessante na leitura a respeito da burguesia industrial brasileira. Ela se refere ao tipo e qualidade da força política da burguesia industrial ao longo de todo o processo de industrialização do Brasil, procurando identificar a conquista ou não de hegemonia por parte dessa fração burguesa. Se, por um lado, a burguesia industrial utilizou diversos aparelhos ideológicos, inclusive a escola, para impor um projeto de modernização e industrialização ao país, por outro lado, nunca se constituiu como força política dirigente de um processo capaz de derrubar o Estado capitalista dependente. Esse fato tem sua explicação teórica justamente na inclusão da burguesia industrial como um setor da burguesia interna brasileira. Para um aprofundamento, sugerimos a leitura de Fausto (1988), Gorender (1990) e Barbosa (2013). Os autores não se posicionam de maneira homogênea frente à polêmica, mas a identificam de maneira semelhante.

do imperialismo de sugar mais-valia de todos os cantos do mundo. Para não serem esmagadas em definitivo por medidas de austeridade, as economias dependentes são obrigadas a aceitar acordos que impõem a cartilha neoliberal às reformas institucionais de seus Estados.¹¹

Sobretudo na América Latina¹², forjou-se um consenso em torno da reforma do Estado, resultado de importante processo de construção de um discurso legitimador da implantação do neoliberalismo. Trata-se de uma alternativa de poder que

[...] expressa e sintetiza um ambicioso projeto de reforma ideológica de nossas sociedades, a construção e a difusão de um novo senso comum que fornece coerência, sentido e uma pretensa legitimidade às propostas de reforma impulsionadas pelo bloco dominante. Se o neoliberalismo se transformou num verdadeiro projeto hegemônico, isto se deve ao fato de ter conseguido impor uma intensa dinâmica de mudança material e, ao mesmo tempo, uma não menos intensa dinâmica de reconstrução discursivo-ideológica da sociedade, processo derivado da enorme força persuasiva que tiveram e estão tendo os discursos, os diagnósticos e as estratégias argumentativas, a retórica, elaborada e difundida por seus principais expoentes intelectuais (num sentido gramsciano, por seus *intelectuais orgânicos*). O neoliberalismo deve ser compreendido na dialética existente entre tais esferas, as quais se articulam adquirindo mútua coerência. (GENTILI, 1996, p. 14, grifo do autor)

Com isso, a crise é diagnosticada e, para ela, são propostas soluções, que passam a ser aceitas como a única saída possível para o que, na verdade, é o objetivo estratégico do neoliberalismo: a restauração do poder de classe das burguesias em nível internacional.

¹¹ Andréia Galvão (2008) traz uma série de reflexões a respeito do conceito de neoliberalismo. Nesse trabalho uma questão se destaca: a autora mostra como boa parte das análises sobre o neoliberalismo o trata como um redimensionamento das fronteiras entre mercado e Estado, como se economia e política fossem dois polos opostos. A análise marxista denuncia essa separação, de modo a compreender o caráter de classe do Estado capitalista. Longe de ser fraco, o Estado neoliberal fortalece as decisões executivas e judiciais em relação à democracia parlamentar, favorecendo justamente suas práticas de classe, como a privatização e a retirada de direitos trabalhistas, além de salvar grandes empresas privadas da falência através de políticas como isenção de impostos e abertura comercial.

¹² Pablo Gentili (1996), desenvolvendo também análise específica da educação escolar, mostra que o neoliberalismo impactou o continente latino-americano de forma especialmente avassaladora, a começar pela primeira experiência de neoliberalização do mundo: foi em nosso continente, na ditadura chilena de Augusto Pinochet iniciada em 1973, que o primeiro governo neoliberal foi experimentado concretamente. A experiência foi seguida, ainda, dos processos de abertura democrática pós-ditaduras militares em diversos países da América Latina, que alçaram ao poder governos neoliberais, através do voto popular.

Para Jaime Osório (2012), esse contexto também tem características econômicas importantes em toda a América Latina. Segundo ele, é a partir da década de 90 que se generaliza na região um “novo padrão exportador de reprodução do capital”, que, além de marcar o fim do padrão industrial, implicando uma destruição importante da indústria e a ampliação do setor de serviços, caracterizou-se por uma crescente especialização exportadora. Por outro lado, é paradoxal que os salários e as condições de vida da maioria da população latino-americana assistam a uma drástica precarização. “Não se consegue evitá-la apesar das políticas sociais levadas a cabo por alguns Estados ou do crescimento significativo alcançado por algumas economias.” (OSÓRIO, 2002, p. 123) O que o autor está mostrando é que, na verdade, o neoliberalismo aprofunda as tendências do capitalismo dependente. Pode-se dizer que o neoliberalismo é uma face da condição estrutural de dependência dos países latino-americanos, articulada, agora, à desindustrialização e ao corte de direitos sociais e aplicada com hegemonia do capital financeiro.

Vale lembrar, ainda, que todo esse processo também possibilitou a assimilação, às políticas de educação profissional latino-americanas, de características puramente neoliberais. Isso ficou expresso nas diversas reformas regidas pela lógica da racionalidade financeira, como, por exemplo, a eficiência administrativa. Esse é um princípio que rege a utilização dos recursos educacionais sob o neoliberalismo, legitimando o ajuste político-ideológico e “pactuando-se” a privatização direta e indireta dos sistemas educacionais. Exemplos interessantes são encontrados nas tentativas de organizar Sistemas de Educação Profissional independentes do Sistema Educacional, por parte de diversos governos latino-americanos durante a década de 90, distanciando-se de qualquer concepção de integração entre ensino geral e formação profissional ou de universalização da Educação Básica (GENTILI, 2001; KUENZER, 2007). No Brasil, como veremos à frente, as políticas levadas a cabo pelo governo de FHC repassaram a gestão dos programas de educação profissional a entidades privadas e organismos representativos da burguesia industrial, comercial e agrária.¹³

¹³ Um pressuposto da análise de Nunes (1979) sobre a escola capitalista brasileira é a “[...] evidência de que a política educacional num país capitalista periférico revela uma situação de dependência – definida como aquela na qual o sistema de produção cultural, num país dependente, organiza-se para manter as relações de dominação política e econômica que a reprodução do capital exige em

Vejamos, na seção seguinte, como a possibilidade de ruptura com o modelo neoliberal esteve colocada concretamente na América Latina no fim dos anos 90, procurando compreender, em especial, o caso brasileiro.

1.3 A frente neodesenvolvimentista no Brasil nos anos 2000

A questão do desenvolvimento nos países dependentes é um dos eixos para compreensão do tipo de política pública de educação profissional construída pelo Estado brasileiro entre 2003 e 2014. Além disso, articulada aos conceitos anteriormente discutidos, essa questão nos ajuda a compreender a tese sobre a conjuntura brasileira durante o período de análise do trabalho. Essa tese, objeto da presente seção, será confrontada com aquela explicada na Introdução, referente às inflexões na política de educação profissional (RAMOS, 2015), compondo, assim, nosso problema de pesquisa.

Como vimos, o neoliberalismo unificou as frações burguesas por um período através de políticas que enfraqueceram as classes trabalhadoras. Todavia, essa unidade teve limites, de modo que acabou por aprofundar contradições entre essas mesmas frações burguesas e possibilitou novas correlações de forças. As contradições, por exemplo, em torno do programa de privatizações – nacional ou internacional – e da taxa básica de juros, mantiveram-se secundárias nas frentes de governo neoliberal. Entretanto, a resistência à implementação do modelo neoliberal pode surgir não apenas dos trabalhadores, mas também da burguesia interna: como afirma Boito Jr. (2011), é certo que essas resistências possuem natureza e objetivos distintos, mas o que importa é que ambas são reais e fundamentaram a recomposição de forças na América Latina durante os anos 2000, frente ao neoliberalismo.

Nesse sentido, tendo como marco a eleição de Hugo Chávez na Venezuela em 1998, importantes rupturas com o neoliberalismo foram verificadas em nações nas quais as resistências a esse modelo tiveram ampla participação das massas populares. No caso de Venezuela, Bolívia e Equador, que conformaram um campo

nível interno – e, necessariamente, da dependência política e econômica que ela implica e reforça.” (NUNES, 1979, p. 17)

político na região que apontou para a perspectiva revolucionária – consubstanciado na Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) –, a questão central que caracterizou a suspensão das reformas neoliberais foi a estatização de importantes setores da economia ligados a recursos naturais.

Brasil, Argentina e Uruguai também perceberam importantes mudanças em seus blocos no poder, porém com menor participação dos setores populares e, apesar da descontinuidade em relação ao modelo neoliberal ortodoxo, protagonismo das burguesias internas. A partir da eleição de Luís Inácio Lula da Silva em 2002, o projeto desenvolvimentista retornava à cena desses países mediante políticas de integração regional Sul-Sul e negociações com o imperialismo, porém ainda nos marcos da dependência estrutural. Essas medidas de política externa, principalmente no Brasil, fortaleceram a influência de empresas nacionais em países latino-americanos ao mesmo tempo em que deram legitimidade aos processos em curso do campo político representado pela ALBA. Uma característica é comum nesses três países: a constituição de blocos burgueses de oposição aos governos kirchneristas na Argentina, petistas no Brasil e da Frente Ampla no Uruguai. Nos três casos, tanto a oposição quanto o governo não são compostos por um bloco burguês monolítico.

Nessa situação histórica, a instabilidade tem sido uma característica fundamental, com a inexistência de hegemonia sólida do campo bolivariano, do neodesenvolvimentismo ou do projeto neoliberal, que se manteve homogêneo em outros países. Essa instabilidade é marcada não só pela importante e às vezes decisiva influência dos processos eleitorais, mas também pelas relações entre os elementos econômicos, militares e culturais e pela própria posição ocupada pelos movimentos sociais em cada uma das conjunturas nacionais.

Analisando o caso brasileiro, Boito Jr. (2007, 2012a, 2012b) identifica um fio condutor que caracteriza os dois governos Lula (2003-2006 e 2007-2010) e o primeiro governo Dilma (2011-2014), apesar das diferenças específicas que podem ser verificadas entre eles. A ideia geral é que, nesses governos, a grande burguesia interna brasileira melhorou sua posição¹⁴ no bloco no poder do Estado capitalista,

¹⁴ Há uma série de esforços de pesquisa, na área da Ciência Política, que procuram observar se essa melhoria chegou, em algum momento, a implicar em hegemonia da grande burguesia interna no bloco no poder. Por não ser o núcleo de nosso trabalho, não entraremos na questão, assumindo, apenas, que houve melhoria de posição, como mostram os trabalhos de Armando Boito Jr. e outros. Entretanto, vale destacar que as próprias conclusões a que chegamos podem contribuir para um

negociando seus interesses contraditórios com o imperialismo e apoiando-se numa ampla coalizão de forças políticas que inclui setores das classes trabalhadoras. O projeto econômico que expressa a relação de representação entre as políticas governamentais e essa frente política é o neodesenvolvimentismo, de modo que se pode denominá-la frente neodesenvolvimentista¹⁵.

Essa frente é caracterizada por uma frágil unidade¹⁶. Além do papel secundário dos interesses das forças populares, o fato de a grande burguesia interna brasileira não ser uma burguesia nacional efetiva, como vimos, é determinante para que rupturas anti-imperialistas não possam estar colocadas no conteúdo da frente neodesenvolvimentista. Isso não anula, contudo, o fato de as classes trabalhadoras terem tido interesses satisfeitos com as políticas neodesenvolvimentistas, apesar dos ganhos serem menores que os da grande burguesia interna. São notáveis, por exemplo, a melhoria nas condições de vida das massas populares e o favorecimento das condições de luta e reivindicação¹⁷. No âmbito da educação, esse cenário possibilitou a construção de uma perspectiva mais democrática nas políticas públicas, especialmente no que se refere à expansão e acesso ao conhecimento, produzindo aquilo que Gentili e Stubrin (2015) chamaram de reposicionamento estratégico do Brasil no campo educacional.

refinamento dessas análises, a partir do ponto de vista da política educacional, assim como pesquisas que se debruçam sobre outros setores das políticas públicas, como a saúde, a moradia, o transporte, as relações internacionais etc., ajudam a compor um conjunto de dados empíricos que contribuem para traçar um perfil mais objetivo do bloco no poder brasileiro.

¹⁵ É importante perceber, nesse ponto, a diferença entre os conceitos de frente e aliança: no segundo caso, a atuação das frações de classe se dá de modo independente, cada uma com seu programa, porém orientadas por um programa mínimo, explícito e acordado politicamente; no caso da frente, a unidade é informal e a convergência de interesses nem sempre é explícita para todas as frações de classe. (BOITO JR., 2012a) Nesse aspecto, a contribuição de Poulantzas (1976) é importante: frentes com esse caráter dificilmente conseguem construir um projeto de ruptura estrutural, já que não se tratam de uma aliança estratégica ou de “frente única”. A frente neodesenvolvimentista é, ao contrário, uma aliança pontual e conjuntural da luta de classes, em um tipo de desenvolvimento capitalista específico, que sequer aprofunda “reformas antimonopolistas” (POULANTZAS, 1976).

¹⁶ A questão abre espaço para uma das contradições fundamentais da frente neodesenvolvimentista, estabelecida entre sua força dirigente (a grande burguesia interna) e sua força principal (as classes trabalhadoras), esta última garantindo o sucesso da coalizão através da luta e pressão popular.

¹⁷ A recuperação das lutas sindicais é um exemplo interessante. Mesmo num período em que cresceu significativamente o número de negociações salariais que obtiveram ajustes acima da inflação (18% em 2003 e quase 95% em 2012) (DIEESE, 2013b), o número de greves, espontâneas ou organizadas por entidades sindicais, também aumentou. De 302, em 2004, esse número subiu para 873, em 2012 (DIEESE, 2013a). Outras conquistas importantes e que envolvem conflitos típicos da dependência não unicamente classistas podem ser citadas, como a aprovação de emenda constitucional que garante direitos trabalhistas importantes para as empregadas domésticas, uma profissão que é síntese dos resíduos do passado colonial e escravocrata de nossa região, e as políticas de cotas para a população negra nas Universidades.

Ocorre que essas conquistas e a melhoria de posição da burguesia interna no bloco no poder convergiram, construindo uma política descontínua em relação ao projeto neoliberal anterior. Esse projeto, hegemônico pela burguesia compradora, manteve-se na oposição política e institucional à frente neodesenvolvimentista, tendo o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) como seu principal representante. Eis a contradição política principal do período em questão.

Mas como caracterizar o neodesenvolvimentismo? Quais suas diferenças com o desenvolvimentismo clássico que permitem utilizarmos o prefixo “neo”? De acordo com Boito Jr. (2012b), três diferenças merecem destaque. Em primeiro lugar, o neodesenvolvimentismo produz índices mais baixos de crescimento econômico em relação ao velho desenvolvimentismo. A explicação é simples: o crescimento neodesenvolvimentista esteve, como no período neoliberal da década de 90, limitado à acumulação financeira, o que inibiu o investimento no setor produtivo e destinou boa parte dos recursos da receita do Estado para o pagamento da dívida pública. Ainda assim, o crescimento econômico dos anos 2000 foi, em média, o dobro do verificado na década de 90. (BOITO JR., 2012b)

Cumprido ressaltar que esse crescimento se baseou em políticas ausentes do programa anterior ao governo Lula. Destacam-se o papel importante do Estado brasileiro via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento de empreendimentos de grandes empresas nacionais e a política econômica anticíclica para manter a demanda agregada, sobretudo na crise 2008, obtendo quedas significativas da taxa básica de juros e do *spread* bancário no primeiro governo Dilma, em 2012.

Em segundo lugar, o recuo imposto pelo neoliberalismo à especialização tecnológica nacional limitou também as políticas neodesenvolvimentistas, que acabaram se concentrando em setores específicos, como processamento de produtos agrícolas, pecuários e de recursos naturais e focando a indústria de transformação nos segmentos de baixa densidade tecnológica (construção civil, siderurgia e mineração). Assim, o caráter agrário-exportador da economia brasileira tem peso importante no neodesenvolvimentismo, resultando em diferença com o desenvolvimentismo clássico. Nos governos Lula, “[...] as grandes empresas nacionais, classificadas entre as empresas mais fortes dos seus respectivos segmentos em escala mundial, são – feita a exceção de praxe representada pela

Embraer – a Friboi, a Brazil Foods, a Vale, a Gerdau, a Votorantim Celulose [...]” (BOITO JR., 2012b, p. 70).

Por último, a terceira diferença tem origem na abertura comercial, apesar do significativo cancelamento dos acordos com os EUA para a consolidação da ALCA. Ocorre que a exportação ganha centralidade na economia neodesenvolvimentista, com menor peso ao protecionismo, algo diferente do que ocorreu entre 1930 e 1980. Importante, nesse caso, lembrarmos das observações de Jaime Osório (2012) acerca do novo padrão de exportação latino-americano a partir da década de 90.

A partir dessas três diferenças, é possível sintetizar as diferenças entre a política neodesenvolvimentista e o desenvolvimentismo clássico através do seguinte adjetivo dado por Boito Jr. (2012a): “[...] *a política de desenvolvimento possível dentro dos limites dados pelo modelo capitalista neoliberal.*” (p. 6, grifo nosso) Se compreendemos o neoliberalismo periférico como uma face da dependência, poderíamos acrescentar: as políticas neodesenvolvimentistas, apesar de tensionarem a característica fundamental do neoliberalismo no plano dos direitos sociais, ainda estão confinadas à dependência estrutural.

Caracterizado o neodesenvolvimentismo em termos econômicos, resta definir quais são as frações de classe que integraram a frente neodesenvolvimentista¹⁸, iniciando pelos setores integrantes da grande burguesia interna brasileira: setor da mineração, indústrias das construções civil, pesada e naval, agronegócio, indústria de transformações e os grandes bancos privados nacionais, como Bradesco e Itaú. As contradições entre esses setores são inúmeras, mas a reivindicação unitária que possibilitou o papel de força hegemônica da frente política foi o favorecimento de seus interesses via proteção do Estado brasileiro na concorrência com o capital estrangeiro. (BOITO JR., 2012a, 2012a)

Por seu turno, dentre as classes dominadas integrantes da frente, temos: a) o operariado urbano e a baixa classe média, que participam de maneira organizada da luta de classes através de entidades representativas e criaram e dirigiram o PT até os anos 2000; b) os assalariados em geral, que obtiveram conquistas com políticas sociais de emprego e renda; c) o campesinato, que também atua de maneira organizada, obteve conquistas, mas guarda importantes contradições com um setor

¹⁸ Não é demais lembrar que essa caracterização não é estanque e isenta de contradições ao longo desse período histórico, contradições que têm origem inclusive na flexibilidade das fronteiras entre as frações burguesas. Há oscilações na política neodesenvolvimentista e diferenças entre os governos, explicitadas ao longo do trabalho à luz da análise das políticas públicas.

de peso da frente, que é o agronegócio; d) os trabalhadores da massa marginal (desempregados, subempregados, conta própria), que têm uma relação muito particular com o neodesenvolvimentismo, pois são marginalizados pela frente política e, em sua maioria, não possuem entidades representativas; mesmo assim, não seria possível classificar essa fração de classe como “classe-apoio” (POULANTZAS, 1977)¹⁹ do bloco no poder, já que, mesmo que pequenas se comparadas às da burguesia interna, houve conquistas importantes desse setor proporcionadas pelas políticas neodesenvolvimentistas; exemplos importantes são a transferência de renda possibilitada por programas como Fome Zero e Bolsa Família e o programa de habitação Minha Casa, Minha Vida, este último uma política emblemática que contempla, ao mesmo tempo, frações burguesas e setores populares. (BOITO JR., 2012a)

Nesse último ponto encontramos outra importante diferença entre o velho e o novo desenvolvimentismo. As políticas sociais dos anos 2000, que possibilitaram distribuição de renda, diminuição da miséria e permitiram a fixação de camponeses remediados pela reforma agrária nas regiões rurais do Brasil, não são significativas (do ponto de vista analítico) somente porque transformam esses setores em base de apoio da frente de governo. Na verdade, a industrialização dependente, sobretudo na Ditadura Militar brasileira, aprofundou a marginalidade²⁰; já o neodesenvolvimentismo tentou contê-la.

Nos três governos analisados, a transformação na base da pirâmide social foi notável, como mostra Pochmann (2012). Por exemplo, entre 2004 e 2010, a renda per capita cresceu anualmente 3,3%, enquanto o índice da situação geral do trabalho, na composição da renda nacional, cresceu 5,5% ao ano. Já no período

¹⁹ As classes-apoio distinguem-se do bloco no poder, mas apoiam a forma de Estado capitalista vigente. Esse apoio é caracterizado por dois elementos: 1) é baseado em um processo de ilusões ideológicas; 2) é devido ao temor, fundado ou imaginado, do poder da classe operária, que representaria maior prejuízo às classes-apoio do que a forma de Estado que elas apoiam. Exemplo típico: camponeses parcelares no caso do bonapartismo. Ver Poulantzas (1977, p. 238 e seguintes)

²⁰ Para Lucio Kowarick (1977), o capitalismo dependente latino-americano deu margem à implantação de um desenvolvimento moderno que é, ao mesmo tempo, superexcludente e articulado à criação e manutenção de atividades de produção arcaicas. Essa é uma das características que torna o desenvolvimento dependente bastante diferente do verificado no centro do capitalismo. “Em outros termos, o capitalismo da Região desenvolve-se transformando pequena parcela da força de trabalho em trabalhadores assalariados: ao se desenvolver, libera parte da mão-de-obra vinculada às relações de produção ‘tradicionais’, que não consegue se transformar em assalariada.” (KOWARICK, 1977, p. 61) A questão deu origem a importantes estudos sobre a marginalidade na América Latina, dentre os quais, além do de Kowarick, indicamos o de Nun (2001).

entre 1960 e 1980, apesar de o primeiro índice ter sido de 4,6% anuais, a participação do rendimento do trabalho caiu 11,7%. Analisando-se apenas a expansão quantitativa das ocupações, o saldo líquido relativo ao primeiro decênio do século XX corresponde à geração de mais de dois milhões de empregos anuais, número 22% maior que na década de 70 e 40% maior que na década de 80. De todos os postos de trabalho gerados, 95% foram relativos a ocupações de até 1,5 salários mínimos. (POCHMANN, 2012)

Já outros estudos empíricos nos campos da sociologia do trabalho ou economia do trabalho mostram a permanência da precarização e da flexibilização das leis trabalhistas, mesmo num quadro de redução significativa do desemprego. Como afirmam Krein, Santos e Nunes (2011):

Muitas medidas pontuais, tanto no sentido da flexibilização como da regulação pública do trabalho, foram introduzidas, sem que se realizasse uma reforma trabalhista substantiva nos anos 2000. Apesar das melhorias na estrutura ocupacional e nos rendimentos, vários aspectos característicos da flexibilidade do mercado de trabalho – históricos e introduzidos a partir dos anos 1990 –, com implicações na regulação social do trabalho, ainda persistem na realidade brasileira. (p. 1)

Os autores concluem que o estímulo à geração de empregos, à formalização, à elevação dos salários e à estruturação do mercado e das relações de trabalho, mesmo que com resultados importantes no sentido da melhoria de vida dos trabalhadores, se deram prescindindo da flexibilização, que é característica intrínseca à dependência em sua face neoliberal.

A partir dessas considerações e da provocação feita por Ramos (2015) – “Educação profissional para que projeto de desenvolvimento?” –, é possível que se faça uma observação a respeito das relações entre os processos laborais e as políticas de educação profissional do período compreendido entre 2003 e 2004. Essas políticas formam trabalhadores para o trabalho do neodesenvolvimentismo: boas chances de encontrar emprego, inclusive formais (ampliação de direitos), flexibilização das leis trabalhistas (neoliberalismo) e, apesar da contenção, manutenção da marginalidade estrutural (dependência). Resta saber de que modo, como resultado da disputa entre as frações de classe, para qual dessas características a política de educação profissional tendeu em cada momento. Isso nos leva, por fim, a enunciar o objetivo do trabalho e explicitar a metodologia adotada para a pesquisa.

1.4 Objetivo e metodologia

Delimitadas as questões teóricas e os pressupostos principais, é necessária uma breve descrição a respeito das estratégias adotadas na pesquisa. Como alerta Franco (2005), a garantia de que a perspectiva teórica e os processos de coleta, análise e interpretação de dados estejam efetivamente integrados reside na definição de um bom plano de pesquisa. Esse plano deve conter, minimamente, a delimitação do problema e o campo a que ele se refere, a justificativa para a escolha de determinados materiais e as etapas metodológicas e procedimentais adotadas. O objetivo desta seção é sintetizar esses elementos.

Nosso problema de pesquisa foi assim delimitado: **Como as políticas de educação profissional empreendidas pelos três governos do período 2003-2014 inserem-se na conjuntura político-econômica brasileira?** Para isso, partimos de um recorte temporal do objeto em questão, que se refere aos dois governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e ao primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014). Esses períodos compreendem as inflexões apresentadas por Ramos (2015) na política de educação profissional e representadas, em síntese, pelo Decreto nº 5.5154/2004 e a Leis nº 11.195/2005 e nº 12.513/2011. O objetivo geral da pesquisa é, então, compreender quais as relações existentes entre as contradições que caracterizam as políticas de educação profissional ao longo do período 2003-2014 e as contradições de classe internas à conjuntura político-econômica brasileira nesse período.

Como objetivos específicos, temos:

- a) Analisar como o setor industrial da grande burguesia interna brasileira reivindicou questões relativas à educação profissional e como foi contemplado pelas políticas públicas;
- b) Analisar como os trabalhadores assalariados brasileiros reivindicaram questões relativas à educação profissional e como foram contemplados pelas políticas públicas;
- c) Analisar as principais características das políticas de educação profissional no Brasil durante o período de referência;

- d) A partir da análise referente à frente neodesenvolvimentista, cotejar as políticas de educação profissional com as reivindicações das frações de classe a respeito dessas políticas;
- e) Identificar, a partir dos itens acima, possíveis diferenças entre os três governos, tanto no que se refere ao neodesenvolvimentismo e às políticas públicas de educação profissional, quanto às relações entre as duas questões.

As discussões anteriores apontam para o tipo de material a ser analisado: por um lado, dados provenientes das reivindicações das classes e frações de classe e, por outro, documentos de políticas públicas. Com essas questões definidas, os problemas técnicos principais começam a aparecer (FRANCO, 2005), tais como a escolha dos materiais específicos em que estão contidos os dados e as unidades e categorias de análise desses dados.

Passamos, então, a descrever as etapas metodológicas e os procedimentos correspondentes. A **primeira etapa** metodológica consistiu de uma **análise prospectiva**, que, segundo Franco (2005), é a fase de organização da análise propriamente dita:

Corresponde a um momento de buscas iniciais, de intuições, de primeiros contatos com os materiais, mas tem por objetivo sistematizar os 'preâmbulos' a serem incorporados quando da constituição de um esquema preciso para o desenvolvimento das operações sucessivas e com vistas à elaboração de um plano de análise. (p. 47)

Em nosso caso, a finalidade dessa primeira etapa consistiu na seleção das frações de classe cujas reivindicações seriam analisadas e dos documentos de políticas públicas. Para isso, procedemos a uma revisão bibliográfica, procurando identificar, em conclusões obtidas por outras pesquisas, fatos, marcos políticos e/ou possíveis relações entre mudanças no conjunto da política pública e posicionamentos de entidades representativas. Além disso, recorreremos a alguns documentos de federações, confederações e entidades sindicais e patronais que pudessem embasar aquela escolha. Esses elementos constituem, nas palavras de Franco (2005), um primeiro corpus ou conjunto de documentos que orienta as escolhas iniciais.

Dividimos, pois, a etapa de análise prospectiva em duas partes. A primeira parte refere-se a uma primeira aproximação com as políticas de educação

profissionais brasileiras, sistematizando resultados já encontrados. A partir dos trabalhos de Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005b; 2005c; 2014), Oliveira (2012), Ortigara (2014), Ramos (2015), Fernanda Cosme da Costa (2015), Moura (2016) e Melo e Moura (2016), condizentes com as conclusões mais gerais encontradas por Marise Ramos (2015), identificamos três conjuntos de políticas públicas a serem investigados: políticas diretamente provenientes do Decreto nº 5.154/2004: Programa Brasil Profissionalizado e Documento Base do Ensino Médio Integrado (EMI); políticas advindas do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: Lei nº 11.892/2008, Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada (Rede CERTIFIC) e Sistema e-Tec Brasil; e políticas componentes do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), instituído pela Lei nº 12.513/2011. Os dois primeiros conjuntos referem-se à inflexão a favor do público e o terceiro à inflexão a favor do privado.

A segunda parte da análise prospectiva, por sua vez, consta de uma primeira aproximação com as reivindicações das classes e frações de classe integrantes da frente neodesenvolvimentista. Vale destacar, nesse ponto, que a definição de um campo empírico coeso e que pudesse representar com objetividade a realidade foi tarefa complexa, já que não dispúnhamos de um vasto material produzido academicamente que pudesse apontar os caminhos com maior precisão. Além disso, as combinações entre as frações de classe componentes da frente neodesenvolvimentista são muitas, o que nos levou a delimitar um campo empírico baseado em uma fração burguesa e um setor das classes trabalhadoras.

No âmbito das frações da classe dominante, procuramos compreender preliminarmente os interesses dos setores bancário, industrial e do agronegócio. Em relação ao primeiro, não foi possível encontrar documentos específicos sobre a educação profissional, apenas formulações que têm como centralidade o ensino médio regular (INSTITUTO UNIBANCO, 2015). Já no setor do agronegócio, a partir das considerações de Guimarães (2014), foi possível perceber a existência uma plataforma para a educação profissional, porém que passou a ganhar coesão apenas em 2010, com a incorporação do Programa Nacional de Educação do Campo (PRONACAMPO) ao PRONATEC, conformando o PRONATEC Campo. Conforme foi possível concluir a partir de documento formulado pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA, 2010), representativa do agronegócio, essa entidade

passou a defender, a partir daquele ano, o repasse das responsabilidades do PRONATEC Campo para programa ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), instituição mantida pela própria CNA.

Por seu turno, outro documento estudado foi a tese de doutorado de Alessandro de Melo (2010), intitulada *O projeto pedagógico da Confederação Nacional da Indústria para a educação básica nos anos 2000*. Trata-se de um material detalhado a respeito das propostas da indústria para a educação básica brasileira, da qual a educação profissional faz parte. Ocorre, porém, que Melo não analisa minuciosamente as questões relativas à educação profissional e afirma que está por ser feita uma pesquisa como essa, com base nos resultados já encontrados por ele. O texto é, também, esclarecedor, na medida em que se baseia em documentos específicos da CNI durante os anos 2000 e que expressam as demandas defendidas pelos industriais na disputa da política brasileira ao longo dessa década. Considerando as considerações de Melo (2010), o dinamismo da burguesia industrial no âmbito da burguesia interna e o que ela representa em termos de projetos de industrialização e desenvolvimento, selecionamos essa fração como objeto de análise, através de sua entidade representativa nacional, a CNI.

Ainda na segunda parte da análise prospectiva, debruçamo-nos também sobre uma série de trabalhos que apontam as demandas das classes trabalhadoras integrantes da frente neodesenvolvimentista. É o caso dos trabalhos de José dos Santos Souza (2005) e Nilda Souza (2006), que estudam as concepções de educação profissional construídas pelo movimento sindical brasileiro, através de suas centrais sindicais. Das centrais analisadas pelos autores, apenas a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Força Sindical ainda existem e as outras duas – Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) e Social Democracia Sindical (SDS) – foram fundidas conformando a União Geral dos Trabalhadores (UGT), que existe atualmente. Considerando o índice de representatividade de cada Central²¹ e o fato de a maior entidade sindical de trabalhadores da educação (Confederação Nacional

²¹ De acordo com publicação do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), os índices de representatividade são: CUT, 33,67%; Força Sindical, 12,33%; UGT, 11,67%; CTB, 9,13%; NCST, 7,84%; CSB, 7,43%. Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17053>. Acesso em 11 jan. 2016.

dos Trabalhadores em Educação – CNTE)²² e a maior entidade sindical de trabalhadores da agricultura (Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura – CONTAG)²³ serem filiadas à CUT e terem se posicionado publicamente a respeito de programas de educação profissional, principalmente o PRONATEC, optamos, então, por seguir nossa análise prospectiva estudando documentos produzidos por essas três entidades, CUT, CNTE e CONTAG.

Assim, analisamos notícias extraídas do site da CUT (todas as notícias sobre o tema encontradas no site nos últimos sete anos) e de autoria da própria Central (MELO, 2011; PEDREIRA, 2013a; 2013b; 2014) e os posicionamentos da CNTE (2011) e da CONTAG (2011), além de outros trabalhos específicos sobre a CUT (TUMOLO, 2002; TEIXEIRA, 2013; LAIKOVSKI, 2016). Concluimos, com isso, que, na visão dessas entidades, as inflexões constatadas por Ramos (2015) realmente aconteceram. Considerando todos esses aspectos, selecionamos, para a análise, a CUT, como entidade representativa dos trabalhadores assalariados brasileiros.

No que se refere ao campesinato, analisamos preliminarmente o documento da CONTAG (2011) apontado acima – que trata exatamente de polêmica com a CNA em torno do PRONATEC Campo –, a dissertação de mestrado de Dominique Guhur (2010) a respeito das formulações do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o documento intitulado *Textos para estudo e debate*, formulado pelo MST (2014) como ferramenta preparatória para o II Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária (ENERA). Nesses textos, também encontramos um elemento comum: a visão de que as políticas públicas de educação profissional no campo remetem a uma “disputa de projetos” de desenvolvimento no espaço agrário brasileiro. Assim, a especificidade da questão agrária na luta de classes brasileira nos levaria a discussões específicas que exigiriam uma análise mais ampla. Somada ao fato de o SENAR representar uma parte pequena das matrículas em educação profissional no Brasil (COSTA, F. C. da, 2015), optamos por não perscrutar as demandas do campesinato e do agronegócio.

²² 50 sindicatos filiados e mais de um milhão de trabalhadores associados. Disponível em <<http://www.cnte.org.br/index.php/institucional/a-cnte.html>>. Acesso em 11 jan. 2016.

²³ 27 federações estaduais e mais de 4.000 sindicatos filiados. Disponível em <<https://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=227&nw=1>>. Acesso em 11 jan. 2016.

Isto posto, a análise relatada até aqui e a discussão das seções anteriores nos levaram a optar pela burguesia industrial, representada pela CNI, e os trabalhadores assalariados, representados pela CUT, como frações a serem analisadas.²⁴

A **Etapa 2** consiste, basicamente, na **análise das reivindicações** desses setores. O processo iniciou-se com a seleção das fontes de pesquisa, concentrada em documentos reivindicativos. Novamente, o trabalho de Melo (2010), que analisou o projeto de educação da burguesia industrial e “[...] o papel que esta classe atribui a este nível educacional [educação básica] no processo de competição burguesa internacional [...]” (p. 84), foi importante. O autor desenvolveu sua investigação a partir de quatro documentos oficiais da CNI (2002, 2005, 2006, 2007). Entretanto, deixou lacunas em aberto e possibilitou novas pesquisas:

Não se trata de vencer todas as possibilidades analíticas que este rico material produzido no seio da burguesia industrial brasileira oferece, por se tratar de documentos sobre a conjuntura econômica e política brasileira e internacional, temas fora do alcance desta tese. No entanto, ao levantar estes documentos e trazê-los para a discussão, objetiva-se, também, chamar a atenção dos intelectuais para a sua importância, contribuindo para que outros trabalhos possam ser realizados com este foco. (p. 84)

Tivemos, portanto, bons pontos de partida para preencher as lacunas deixadas por Melo, principalmente no âmbito das demandas pela política de educação profissional. Assim, adotamos todos os documentos utilizados por ele e acrescentamos um, escrito no ano de 2012, que sintetiza 101 propostas da CNI para o que chama de “modernização trabalhista” e que contém elementos ligados à educação. Os documentos, em síntese, são: *A indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento* (2002), *Mapa estratégico da indústria 2007-2015* (2005), *Crescimento: a visão da indústria* (2006), *A educação para a nova indústria* (2007) e *101 propostas para a modernização trabalhista* (2012).

Já em relação à CUT, a análise prospectiva apontou para a investigação das resoluções de todos os Congressos (CONCUTs) (CUT, 2003, 2006, 2009, 2012b) e

²⁴ A análise a partir de outras combinações entre as frações de classe pode enriquecer os resultados a que chegamos, traçando um perfil mais detalhado da frente neodesenvolvimentista e utilizando-o como referencial para o estudo das transformações nas políticas de educação profissional. Queremos, com isso, contribuir para outras pesquisas e evidenciar que o recorte proposto neste trabalho não esgota as possibilidades analíticas. Também por isso optamos por descrever o caminho percorrido na etapa inicial da análise.

Plenárias Nacionais da entidade entre 2003 e 2012 (CUT, 2002b, 2005, 2008, 2011), além da carta final de sua 1ª Conferência Nacional de Educação (CUT, 2013b). O Quadro 1 sintetiza os documentos adotados como fontes para a segunda etapa metodológica, conforme cada fração de classe selecionada.

Quadro 1 – Documentos referentes às reivindicações das frações de classe analisadas, segundo a entidade representativa correspondente

CLASSE/FRAÇÃO DE CLASSE/SETOR SOCIAL	ENTIDADE REPRESENTATIVA	DOCUMENTOS
Burguesia industrial	Confederação Nacional da Indústria (CNI)	a) A indústria e o Brasil (2002) b) Mapa estratégico da indústria 2007-2015 (2005) c) Crescimento: a visão da indústria (2006) d) A educação para a nova indústria (2007) e) 101 propostas para a modernização (2012)
Trabalhadores assalariados	Central Única dos Trabalhadores (CUT)	a) Resoluções dos CONCURTs (2003-2013) b) Resoluções das Plenárias Nacionais (2003-2013) c) Carta da 1ª Conferência Nacional de Educação da CUT (2013)

Fonte: O autor, 2018.

O aporte que embasa o procedimento de análise desses documentos encontra-se em Maria Laura Franco (2005) e se refere à metodologia de análise de conteúdo. A partir da análise prospectiva, foi possível realizar o que Franco (2005) chama de “leitura flutuante” dos documentos, conhecendo em linhas gerais sua estrutura e principais mensagens. Somente após essa fase de estudo preliminar é que iniciamos a análise propriamente dita, avançando – agora já tendo selecionado categorias aproximativas (FRANCO, 2005) – para a interpretação dos documentos e construção final do corpus de categorias que explicitam seu conteúdo.

Para a autora, não há um passo a passo rígido a ser seguido nesse processo, que envolve “[...] constantes idas e vindas da teoria ao material de análise, do material de análise à teoria, e pressupõe a elaboração de várias versões do sistema categórico.” (FRANCO, 2005, p. 58) Entretanto, para análises que não buscam uma resposta específica ou bem delimitada, não é interessante que as categorias sejam definidas *a priori*, mas, a partir de uma amostra inicial, definir as principais convergências e divergências e ir criando um código para a leitura e classificação.

É importante, ainda, que se faça uma segunda observação. Para Franco (2005), a mediação entre a etapa de leitura flutuante e descrição do documento e a etapa de interpretação propriamente dita é a “razão de ser” desse tipo de análise.

Sempre que é produzida, uma inferência refere-se às causas/antecedentes ou aos efeitos das mensagens contidas no documento, todos situados nos seus respectivos contextos. Essa observação torna-se pertinente na medida em que, nos resultados que aqui apresentamos, os “efeitos” a que se refere Franco (2005) estão relacionados aos impactos das reivindicações das frações de classe na política pública e, num sentido mais geral, em termos de agregação dos interesses dessas frações na consolidação de uma frente política. Assim, ainda que possa haver diferenças de natureza entre os documentos dos dois setores analisados e, inclusive, entre os próprios documentos de um setor, elas se localizam no âmbito da cena política. Isso nos leva a tomar como pressuposto que a própria inserção dos agentes de classe na frente neodesenvolvimentista se dá a partir de diferentes intenções, apesar de o “receptor” das mensagens contidas nos documentos ser o aparelho de Estado. O critério, pois, é o da prática de classe e não dos discursos.

A **terceira etapa** metodológica, por sua vez, destina-se à **análise das políticas de educação profissional**. Além da primeira etapa, os próprios resultados da etapa anterior forneceram subsídios para a análise das políticas pública, de modo que as categorias utilizadas e resultantes da análise das reivindicações serviram como os próprios indicadores iniciais da interpretação realizada nessa etapa.

Além disso, o desenvolvimento da pesquisa apontou para a seleção de um quarto conjunto de documentos de políticas públicas, referentes às Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) que orientam a EPTNM. Foi possível perceber, com a análise das reivindicações e com apoio dos trabalhos de Ciavatta e Ramos (2012), Bernardim e Silva (2014) e Ramos (2016), um papel importante desses documentos nas transformações das políticas de educação profissional, consolidando, no campo curricular e no seio de um aparelho específico do Estado capitalista brasileiro, o Conselho Nacional de Educação (CNE), disputas de interesses. O Quadro 2 sintetiza os documentos adotados como as principais fontes da terceira etapa metodológica, dividindo-as por conjunto de políticas públicas. Vale destacar, no entanto, que muitos desses documentos fazem referência ou baseiam-se em outros marcos legais, bastante específicos. Quando necessário, fazemos referência a esses marcos no Capítulo 4, que expõe os resultados obtidos nessa etapa.

Quadro 2 – Conjuntos de documentos referentes às políticas públicas analisadas, por marco legal

MARCO LEGAL DO CONJUNTO DE POLÍTICAS	DOCUMENTOS
Decreto nº 5.154/2004	a) Decreto nº 6.302/2007 – Programa Brasil Profissionalizado b) Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao Ensino Médio – Documento Base
Lei nº 11.195/2005	a) Decreto nº 6.095/2007 – Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica b) Decreto nº 6.301/2007 – Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil – e-Tec Brasil c) Lei nº 11.892/2008 – Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica d) Portaria Interministerial 1.082/2009 – Rede CERTIFIC
Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) que orientam a Educação Profissional Técnica de Nível Médio (EPTNM)	a) Parecer CNE/CEB nº 5/2011 – DCN para o Ensino Médio b) Parecer CNE/CEB nº 11/2012 – DCN para a EPTNM
Lei nº 12.513/2011 – PRONATEC	a) Decreto nº 7.589/2011 – Rede e-Tec Brasil b) Portaria MEC nº 168/2013 – Programa Bolsa-Formação c) Lei nº 12.816/2013 – Provoca alterações no PRONATEC

Fonte: O autor, 2018.

No que se refere aos procedimentos, Shiroma, Campos e Garcia (2005) destacam cinco contextos²⁵ que devem ser levados em conta na criação de um modelo de análise de política de educação: a) contexto de influência, que representa o início da elaboração da política pública, marcado pela construção dos discursos políticos e pela disputa de interesses entre os grupos que pretendem influenciar o governo; b) contexto da produção de textos oficiais, da narrativa que dá suporte à resultante da correlação de forças proveniente do primeiro contexto, ou seja, de documentos que representam a política; c) contexto da prática, referindo-se à implementação da política, passando pela interpretação que os educadores e gestores fazem do texto oficial e chegando à realidade das escolas e salas de aula; d) contexto dos resultados, dos efeitos da política; e) contexto das estratégias políticas, utilizadas para dar conta dos problemas diagnosticados e das defasagens entre a concepção contida no texto (item b) e a prática da política verificada na realidade (item c). Em nosso caso, o primeiro contexto proposto pelas autoras é objeto da Etapa 2. Já na Etapa 3, nos ativemos aos contextos dos itens b e d.

No que se refere ao contexto dos resultados (item d), a empiria observada refere-se, em quase todos os casos, aos dados de matrículas e novas vagas

²⁵ Para a proposição desses contextos, Shiroma, Campos e Garcia (2005, ps. 7-8) basearam-se nas análises de Bowe e Ball (1992) e Ball (1994).

geradas a partir das políticas públicas. Essa escolha permitiu evidenciar a forma de expansão da educação profissional ao longo do período, analisando, principalmente os critérios da modalidade (FIC/EPTNM e formas de oferta da EPTNM – integrado/concomitante/subsequente) e da esfera administrativa (pública/privada).

Por último, a **quarta etapa** metodológica refere-se ao cotejo dos dados secundários gerados nas Etapas 2 e 3, com o objetivo de compreender de que modo as demandas das classes e frações de classe da sociedade brasileira foram incorporadas pelas políticas de educação profissional entre os anos de 2003 e 2014. O Quadro 3, a seguir, sistematiza cada etapa metodológica e o respectivo objetivo específico, além de informar em qual parte do trabalho os resultados serão expostos.

Quadro 3 – Etapa metodológica, objetivo específico correspondente e parte do texto em que os resultados serão expostos

ETAPA METODOLÓGICA	DESCRIÇÃO DA ETAPA	OBJETIVO ESPECÍFICO CORRESPONDENTE	PARTE DO TEXTO EM QUE OS RESULTADOS SERÃO EXPOSTOS
Etapa 1	Pré-análise	---	Seção 1.4
Etapa 2	Análise das reivindicações das classes e frações de classe	a e b	Capítulo 3
Etapa 3	Análise das políticas de educação profissional	c	Capítulo 4
Etapa 4	Comparação entre as reivindicações e as políticas de educação profissional	d e e	Capítulo 5

Fonte: O autor, 2018.

2 A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA CONFORMAÇÃO DE PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Os elementos anteriores evidenciam que a questão do papel do desenvolvimento e da industrialização numa economia dependente como a brasileira é um eixo de nosso trabalho. Há, contudo, escassez de estudos históricos que têm como objeto as relações entre dependência/desenvolvimento/industrialização e a educação profissional, dentre os quais se podem destacar os trabalhos recentes de Vargas (2013), Micolaickzyc (2014) e Vasconcelos e Amorim (2014), além dos detalhados estudos de Clarice Nunes (1979) e Luiz Antonio Cunha (2005).

Nesse sentido, sem aprofundar exaustivamente questões históricas, procedemos neste Capítulo a um breve levantamento a respeito da educação profissional no Brasil, levando em conta as disputas de interesses em torno das saídas propostas para o desenvolvimento e para a industrialização do país. Essa discussão dará mais consistência aos resultados discutidos nos capítulos seguintes.

O Capítulo está dividido em três seções. A primeira trata, de maneira geral, das políticas de educação profissional e como estas estiveram localizadas no conjunto da política educacional ao longo da história do Brasil. A segunda e a terceira seções apresentam um breve histórico da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Central Única dos Trabalhadores (CUT), tendo como fio condutor a questão da educação profissional. Esse desenvolvimento é feito com base em pesquisas que se debruçaram sobre a questão, tanto na área da Educação, efetuando um recorte nos debates sobre organização da burguesia e sindicalismo, quanto a partir das Ciências Sociais, observando especificamente as formulações das entidades sobre as políticas de educação. É certo que esses dois tipos de análise têm objetivos, marcos teóricos e implicações diferentes. Entretanto, para nossa finalidade, ambos trazem contribuições importantes.

Vale destacar, por fim, que, tanto no caso da burguesia industrial quanto dos trabalhadores assalariados, existem poucas pesquisas que têm como objeto as relações com as políticas educacionais. Além disso, mesmo essas poucas pesquisas não levam em conta as implicações dos posicionamentos das entidades em termos de configuração estrutural e conjuntural do Estado capitalista brasileiro e dos modelos de desenvolvimento subjacentes. Focaremos, por isso, nos elementos

que podem nos ajudar a dar mais robustez à análise dos documentos, para além de desenvolver uma descrição historiográfica.

2.1 Histórico e conjuntura da educação profissional no Brasil

É possível pressupor que a inexistência e inaplicabilidade do conceito de revolução burguesa à história do Brasil (GORENDER, 1990), a marginalidade (KOWARICK, 1977) e a condição superexplorada do trabalho nas nações dependentes²⁶ (MARINI, 2000) são fatores que redundaram em características específicas dos processos de formação da classe trabalhadora:

A imensa desigualdade educacional ganha compreensão neste contexto como expressão da forma de constituição de nossa formação histórica, de modernização conservadora, de interdependência e dependência associada ao grande capital, de democracia restrita e de processos de revolução passiva e de transformismo. (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005d, p. 11)

Essa situação é verificada desde o início da construção do projeto de industrialização brasileira, a partir de 1930, e o alçamento da burguesia industrial, em definitivo, ao bloco no poder. Esses elementos lançam as bases, já no Estado Novo varguista a partir de 1937, para a efetivação de um modelo de educação profissional baseado no enquadramento de associações classistas – patronais e de trabalhadores – numa política de convencimento autoritária e na disputa de hegemonia no plano ideológico. (MANFREDI, 2002) Assim nasce, por exemplo, o Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), em 1942, como instrumento da burguesia industrial. Como assinala Cunha (2005), a meta da industrialização

²⁶ O conceito se baseia, na acepção de Ruy Mauro Marini (2000), em duas ideias: em primeiro lugar, o desenvolvimento capitalista latino-americano se dá segundo um intercâmbio desigual de mercadorias, resultando em formações sociais distintas segundo o predomínio de uma forma determinada; em segundo lugar, ao desenvolver a força produtiva do trabalho, a produção capitalista não suprime, mas acentua a maior exploração do trabalhador, deslocando o eixo da exploração da mais-valia absoluta para a mais-valia relativa. A combinação entre essas ideias leva à conclusão de que, nos países da periferia, engendra-se uma economia dependente do centro, que não consegue se desenvolver com autonomia e que participa desse sistema fornecendo mão de obra superexplorada. A superexploração é caracterizada pelo aumento da capacidade do trabalho, sem aumento da capacidade produtiva (investimento em capital variável) e pela redução do consumo do operário além de seu limite normal.

implicava em preocupação do Estado – por vezes mais que por parte dos empresários – com o aumento da quantidade de trabalhadores qualificados, de modo que o governo Vargas edita, em janeiro de 1942, o Decreto-Lei nº 4.048, que criava o SENAI²⁷.

Esse acontecimento é, na verdade, parte de um processo mais amplo de reforma do sistema educacional brasileiro, iniciado em 1931, com a chamada Reforma Francisco Campos²⁸, e reforçado no próprio ano de 1942, pelas “Leis” orgânicas da Reforma Capanema²⁹. Na base das reformas, estava a dualidade da educação brasileira, agora institucionalizada para ser funcional ao projeto de industrialização emergente. A partir da Reforma Capanema, o ensino médio passou a ser dividido entre secundário (propedêutico à Universidade, com educação conteudista) e técnico (comercial, industrial, agrícola e normal, com formação para o trabalho). A possibilidade restrita, aos concluintes dos cursos técnicos, de acesso ao ensino superior e os próprios objetivos do secundário apresentados pela lei explicitavam a dualidade. O Decreto-Lei nº 4.244/1942, que compunha a reforma, afirmava: “O ensino secundário se destina à preparação das individualidades condutoras, isto é, dos homens que deverão assumir as responsabilidades maiores dentro da sociedade e da nação [...]” (BRASIL, 1942 apud CUNHA, 2005)

Por outro lado, Nunes (1979) mostra que o surgimento do SENAI se deu, ao mesmo tempo, orgânico e paralelo à Reforma Capanema:

A reorganização do ensino médio, na década de 40, através das Leis Orgânicas, impulsionando o ensino técnico profissional, não foi, entretanto, adequada e suficiente para atender às exigências do esforço pela consolidação do capitalismo industrial. Por esse motivo, surge o estímulo oficial ao aparecimento de um sistema escolar paralelo, através de uma

²⁷ Inicialmente chamado Sistema Nacional de Aprendizagem dos Industriários. O decreto previa, em seu Artigo 3º, que o SENAI “[...] será organizado e dirigido pela Confederação Nacional da Indústria” (BRASIL, 1942), criada quatro anos antes.

²⁸ Segundo Cunha (2005), a reforma faz parte das primeiras medidas adotadas pelo governo Vargas para a especialização do aparelho de Estado e o aumento da eficiência política e ideológica. “Como ministro da educação, Francisco Campos fincou os marcos de uma política educacional autoritária que teve, então, no fascismo italiano uma fonte fértil de inspiração. Em abril de 1931, cinco meses após a instituição do governo provisório e quatro após sua posse no ministério, foram promulgados três decretos que expressam essa linha política”: i) inclusão do ensino religioso nas escolas primárias, ii) reforma do ensino secundário, adaptando-o aos exames vestibulares, iii) Estatuto das Universidades Brasileiras, que passava a reger o ensino superior. (CUNHA, 2005, p. 18-22) Para um aprofundamento, ver Romanelli (1986).

²⁹ Conjunto de leis instituídas pelo ministro da educação Gustavo Capanema, que reforçavam os princípios da reforma de 1931. Para um aprofundamento, ver Romanelli (1986).

legislação complementar às reformas do ensino profissional de onde resultou a criação dos cursos artesanais, dos cursos de aprendizagem, do Senai, do Senac e das Escolas Técnicas Federais. Reforçava-se ainda mais a própria dualidade já estabelecida no sistema regular de ensino, que consignava predominantemente às massas oportunidade de escolarização profissional. (NUNES, 1979, p. 26)

Assim, o ensino industrial foi completamente deslocado para o nível médio, ficando a cargo da ambiguidade entre público e privado³⁰, tanto os chamados cursos técnicos quanto os de aprendizagem. Como mostra Cunha (2005), essa situação se manteve por duas décadas, período no qual o SENAI sofreu uma onda bem marcada como efeito das transformações no setor produtivo, oriunda da finalização do primeiro surto de substituição de importações. Essa onda caracterizou-se pelo seguinte: “[...] a aprendizagem – a atividade justificadora do Senai – foi cedendo a primazia quantitativa a atividades de duração mais curta, com apenas algumas dezenas de horas, denominadas de treinamento [...]” (p. 63). Essas atividades, equivalentes aos atuais cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), chegaram a concentrar a maioria das matrículas no ensino industrial na década de 50.

Mudanças mais bruscas no ensino industrial vão ocorrer em 1959, com uma Lei (nº 3.552) que alterava a concepção das Leis Orgânicas de Capanema fazendo essa modalidade tender ainda mais à perspectiva do treinamento. Politicamente, o que estava na base desse marco era a tentativa de demonstração, por parte dos ideólogos da indústria, da necessidade de reconhecimento dos cursos do SENAI como os únicos realmente adequados à formação de operários. Assim, como evidencia Cunha (2005), numa aliança entre membros do SENAI e educadores liberais adeptos do pensamento de John Dewey, conformou-se no Ministério da Educação o consenso de que as escolas técnicas federais deveriam ter autonomia para colocar em prática um processo de secundarização do ensino técnico – algo que diminuiria, na visão do segundo grupo, a discriminação social ou, em outras palavras, atenuaria a situação da dualidade –, deixando a profissionalização e a

³⁰ Desde 1942, o SENAI caracteriza-se por ser uma entidade privada – pois gerida pela CNI, que é composta pelas indústrias brasileiras – e mantida com recursos públicos parafiscais, advindos de institutos de aposentadorias previstos na Constituição e diretamente repassados à entidade. Da mesma forma, são mantidas outras oito entidades, dentre elas o SESI, o SENAC, o SESC, o SENAR e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), todas geridas por confederações representativas de setores do empresariado, como a CNI, a CNA e a Confederação Nacional do Comércio (CNC). Todas essas entidades representam setores da grande burguesia interna. Retomaremos o tema mais à frente, mas, por enquanto, basta dizer que ele é chave para o desenvolvimento do trabalho.

orientação vocacional completamente a cargo do SENAI. Em 1961, um Decreto (nº 50.942) mudava o nome do ensino técnico industrial para ginásio industrial.

Na verdade, essas alterações³¹ apenas antecipavam o conteúdo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 4.024, que seria aprovada também em 1961. A Lei estabelecia a equivalência plena entre os cursos propedêuticos e profissionalizantes, legitimando, ao contrário do que se possa parecer, a dimensão classista e dependente da escola e da educação profissional.

Após o fracasso do ginásio industrial³², já sob a ditadura militar, a educação profissional brasileira viveria a segunda onda de expansão, agora de cursos técnicos, novamente procurando adequar a formação dos trabalhadores ao novo projeto de desenvolvimento. O contexto econômico desse projeto se caracterizou, a partir de 1968, pelo chamado “Milagre Econômico”, devido, em grande parte, ao desenvolvimento industrial. Como mostra Alves (1987), na ditadura de Costa e Silva (1967-1969), o “milagre” devia-se às altas taxas de crescimento econômico, garantidas com a conjugação de dois fatores que estavam na base no projeto de desenvolvimento: o aumento total de investimentos estrangeiros e o programa amplo de investimentos do Estado, aplicando os fundos de crédito de instituições internacionais. O “desenvolvimentismo produtivista”, como caracteriza a autora, baseava-se na tese segundo a qual o desenvolvimento de um país subdesenvolvido carecia de investimentos, em especial estrangeiros, para que pudesse acumular suficiente quantidade de capitais e, com isso, promover sua “arrancada”. Seguindo essa linha, as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) ultrapassaram os dois dígitos, num período que se estendeu até 1973. (ALVES, 1987, p. 146)

No campo da educação, mesmo com a secundarização do ensino industrial se mostrando inadequada, principalmente ao enfrentamento da dualidade, as políticas seguiram avançando na tentativa de justaposição, agora unificando de vez

³¹ Interessante perceber como esse processo tem elementos comuns em toda a América Latina. Os impactos da Revolução Cubana, em 1959, foram sentidos em todo o continente, produzindo, do ponto de vista das políticas educacionais, tanto visões que apregoavam a necessidade de uma “escola de massas”, com autonomia própria dos trabalhadores em relação à formação da mão de obra requerida pelo desenvolvimento socialista (NUNES, 1979), quanto o refinamento das estratégias imperialistas norte-americanas para conter possíveis reproduções do processo cubano em outros países.

³² Cunha (2005) aponta diversas causas para o fracasso, dentre elas a elitização das escolas da rede federal, dotadas de ótima infraestrutura e de professores altamente formados, a despeito do objetivo generoso previsto pelos liberais de propiciar uma oportunidade de convivência entre alunos de classes sociais diferentes. Ver Cunha (2002, p. 172 e seguintes).

os ramos secundário e profissional, não sendo mais o segundo encarado como “uma parte” do primeiro, como na Lei de 1961. A questão ficou consubstanciada na profissionalização compulsória trazida pela nova Lei de Diretrizes e Bases nº 5.692/1971, já no governo do ditador Emílio Garrastazu Médici, na qual se estabeleceu a equivalência legal entre o ensino secundário e os cursos técnicos.

Todavia, de acordo com Kuenzer (1991), a dualidade não havia sido questionada e, na prática, a Lei nunca se efetivou. É importante que se diga que a impossibilidade do sistema educacional público ofertar cursos técnicos em todas as escolas foi, na verdade, apenas uma expressão do problema:

Em termos estruturais, a Lei nº 5.692/71 pretendeu romper com a dualidade, substituindo os antigos ramos propedêutico e profissionalizante por um sistema único - por onde todos passam independentemente de sua origem de classe - cuja finalidade é a qualificação para o trabalho através da habilitação profissional conferida pela escola. [...]

Do ponto de vista da prática concreta, no entanto, pouca coisa mudou, em função de inúmeros fatores estruturais e conjunturais que impediram que a pretendida homogeneidade ocorresse. Na verdade, o que se pretendeu foi resolver no interior da escola, através da homogeneidade, a divisão entre trabalho intelectual e manual e as diferenças de classe que estão postas na sociedade, o que significa, no mínimo, ingenuidade. (KUENZER, 1991, p. 9-10)

Procurando localizar esse marco no projeto de desenvolvimento vigente à época, duas observações são necessárias. Em primeiro lugar, a profissionalização obrigatória era, na verdade, um produto da separação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social (NUNES, 1979), no bojo de um projeto de crescimento conservador. As altas taxas de crescimento econômico não previam, naquele projeto, a melhoria imediata dos padrões de vida da população: “Antes de se preocupar com a distribuição, argumentavam os ‘produtivistas’, era necessário aumentar o tamanho do bolo.” (ALVES, 1987, p. 147)

Em segundo lugar, a unificação entre ensino médio secundário e profissionalizante marcou a hegemonia das teses educacionais tecnicistas e a eclosão da Teoria do Capital Humano³³, que argumentava em favor do “déficit de técnicos qualificados”. Os cursos excessivamente acadêmicos do ensino médio

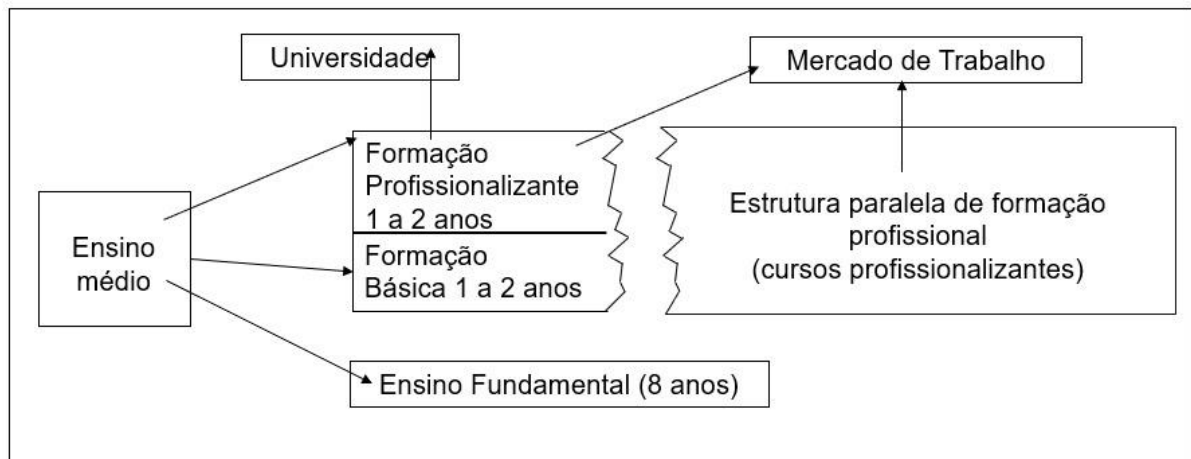
³³ Para um aprofundamento da discussão a respeito das relações entre crescimento econômico, educação como componente da mercadoria força de trabalho e os equívocos ideológicos contidos na Teoria do Capital Humano, a partir da teoria do valor de Marx, ver Frigotto (1984). Para o autor, essa teoria, reflexo da forma a-histórica de conceber a realidade em seu conjunto, resume-se no seguinte: mais educação, mais treinamento, que geram mais produtividade e, conseqüentemente, maior renda aos trabalhadores.

deveriam ser substituídos por arranjos que preparassem para o exercício das funções produtivas que o acelerado e desafiador desenvolvimento econômico requeria. (KUENZER, 1991) A importação de modelos hegemônicos do centro capitalista, junto com os capitais produtivos, passava a ser colocada em pauta com maior ênfase:

De um modo geral, na visão dos administradores ligados à formulação de uma nova estratégia de desenvolvimento e modernização do sistema de ensino, está implícita a crença na possibilidade das nações atrasadas diminuir a distância que as separa dos países desenvolvidos, através de um esforço deliberado e do controle dos aspectos essenciais à expansão econômica do país. (NUNES, 1979, p. 128)

Ocorre que a Lei resguardou as atividades do SENAI de qualquer tipo de alteração, além de evidenciar que o próprio discurso que a justificou, baseado na escassez de técnicos, não se verificava na prática. O esquema da Figura 1 abaixo resume a estrutura imposta ao nível médio de ensino a partir de 1971.

Figura 1 – Estrutura do sistema de ensino profissional brasileiro, prevista na Lei nº 5.692/1971



Fonte: MANFREDI, 2002, p. 106.

Com a crise internacional, a diminuição brusca do crescimento econômico e o recrudescimento da resistência popular à ditadura, o governo do general Ernesto Geisel (1974-1979) procura ampliar sua base social, dando mais espaço a novos setores então excluídos do pacto ditatorial. Esse processo, além de marcar o início da crise do “desenvolvimentismo produtivista”, inaugurou uma série de alterações legais à Lei 5.692/1971 originadas desde manifestações de descontentamento do empresariado de escolas privadas de 2º grau até reinterpretções por parte de

quadros históricos da ditadura no âmbito do Conselho Federal de Educação (CFE). (CUNHA, 2005).

Assim, “[...] sem poder segurar a maré montante da mudança de seu texto [...]” (CUNHA, 2005, p. 204), a profissionalização compulsória deu lugar, em 1982, à restauração da dualidade, agora prevista novamente em Lei, mantendo, no entanto, os pressupostos tecnicistas da década de 70 e todos os demais dispositivos legais da Lei de 1971. A Lei nº 7.044/1982 apenas extinguiu a unificação na escola de 2º grau e restabelecia, agora também no plano jurídico, uma escola de ensino médio restritamente propedêutico, que deveria, genericamente, “preparar para o trabalho”.

Já na metade da década de 80, o processo de abertura democrática representou, como discutimos anteriormente, a crise da ideologia desenvolvimentista e a hegemonia do capital financeiro na economia e na política brasileiras. Com isso, os impactos da implantação das políticas neoliberais, no Brasil como em toda América Latina, produziram a tensão entre o novo panorama conjuntural e a característica estrutural de dependência.

No campo das políticas educacionais, essa tensão fica evidente no discurso neoliberal que passa a apregoar o caráter pretensamente ineficiente dos Estados nacionais da periferia em gerir as políticas públicas, o que origina a seguinte fórmula: “[...] não faltam escolas, faltam escolas melhores; não faltam professores, faltam professores melhores; não faltam recursos para financiar as políticas educacionais, ao contrário, falta uma melhor distribuição dos recursos existentes [...]” (GENTILI, 1996, p. 18). Esse quadro compõe a situação que o autor caracteriza como de crise da escola.

Para enfrentar essa crise, há certo “consenso estratégico” entre os intelectuais neoliberais. Esse consenso, que é resultado das próprias maneiras consensuais de diagnosticar a crise, passa pela identificação de que as agências internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) desempenham papel central na resolução dos problemas. Há, portanto, objetivos estratégicos comuns aplicados pelos governos neoliberais da América Latina e que dão coesão ao projeto educacional neoliberal:

- a) por um lado, a necessidade de estabelecer mecanismos de controle e avaliação da qualidade dos serviços educacionais (na ampla esfera dos sistemas e, de maneira específica, no interior das próprias instituições escolares);

b) por outro lado, a necessidade de articular e subordinar a produção educacional a necessidades estabelecidas pelo próprio mercado de trabalho. (GENTILI, 1996, p. 21)

Na verdade, esse discurso mantém as teses da Teoria do Capital Humano, porém recolocando-as em novas bases. Trata-se, como também analisou Pablo Gentili (1998), de um neoeconomicismo educacional, reconceituando princípios organizadores de uma perspectiva que sustentou a ideologia desenvolvimentista no campo educacional, porém articulando-os aos novos diagnósticos sobre a regulação dos mercados na periferia, em especial o mercado de trabalho.

Assim, ao invés de apontar um encaminhamento autônomo para as crises (econômica, do mercado de trabalho e da escola), produzindo alternativas à financeirização, os setores que formularam as teses desenvolvimentistas passam a se adequar ao novo contexto. As razões para essa adaptação são muitas, mas pode-se aventar uma delas: as burguesias industriais, apesar de sempre dependerem do Estado para colocar em prática seus projetos educacionais, nunca “confiaram” no Estado como indutor do desenvolvimento e sempre procuraram encontrar saídas privadas para seus negócios. O caso do SENAI é emblemático. O neoliberalismo apresentou e legitimou a ideologia segundo a qual todas as decisões referentes à educação e à formação da força de trabalho só se justificam em termos econômicos e segundo opções do mercado. (GENTILI, 1998) Com isso, mesmo que representasse menores taxas de crescimento econômico e limites ao que o projeto desenvolvimentista poderia alcançar, a aliança com os setores financeiros seria justificável, inclusive generalizando a ideia para as demais políticas sociais.

Ocorre que esse panorama trouxe à tona o problema do desemprego, o que poderia deslegitimar de uma vez a Teoria do Capital Humano. A saída para o problema, no entanto, foi formulada pelos setores industriais a partir da própria reformulação dessa teoria, agora posta em termos da competitividade individual:

Por outro lado, na perspectiva neoliberal, já não se trata de formar indivíduos que se desempenhem produtivamente num mercado de trabalho em permanente e ilimitada expansão [conforme os tecnocratas desenvolvimentistas do capital humano afirmavam]. O desafio é formar para a competência num mercado de trabalho cada vez mais restrito e onde somente os ‘melhores’ conseguirão ter sucesso. ‘Educação para a competência num mercado competitivo’, eis que consiste o *ethos* economicista neoliberal. (GENTILI, 1998, p. 109)

O neoeconomicismo educacional neoliberal apresentou, sobre a base desse diagnóstico, duas noções que passaram a estruturar as reformas em toda a América Latina. A primeira é a da empregabilidade, trabalhada por Gentili (2012) em texto especificamente destinado à questão, no qual demonstra que a promessa da escola como potente dispositivo de integração social, hegemônica no período anterior, entrou em profunda crise – nas palavras do autor, “desintegrou-se”. O papel do Estado na geração de empregos e até no cumprimento da meta keynesiana do pleno emprego dá lugar a uma nova promessa, que recorre ao aparelho escolar para construir sua legitimidade: “A desintegração da promessa integradora deixará lugar à difusão de uma nova promessa, agora sim, de caráter estritamente privado: a *promessa da empregabilidade*.” (GENTILI, 2012, p. 81, grifo do autor)

A segunda noção é a de competências, incorporada nas reformas neoliberais latino-americanas principalmente no campo do currículo. A questão foi objeto de diversas pesquisas (HIRATA, 1994; MANFREDI, 1998; RAMOS, 2001; BIANCHETTI, 2001; FERRETTI, 2004; SILVA, 2008) no campo da Educação ao longo das duas últimas décadas, todas tendo um elemento comum como conclusão: o fato de o indivíduo, e não mais o posto de trabalho, ser o portador dos requisitos do exercício laboral provou o deslocamento, nas propostas curriculares, do conceito de qualificação para o de competências. Passou-se, assim, a estruturar os currículos da educação profissional a partir de listas prescritivas de habilidades e competências a serem desenvolvidas nos egressos dos cursos, cujo conteúdo reside na racionalidade do neoeconomicismo do novo contexto. A questão passou a conformar uma Pedagogia das Competências.

Já em termos dos arranjos institucionais das políticas públicas, o texto de Weinberg (2002) é uma importante síntese histórica que traça um panorama completo das transformações sofridas nas três últimas décadas do século XX pelas iniciativas de educação profissional nos países da América Latina e Caribe. Por exemplo, segundo o autor, até a década de 70 uma tipologia com apenas três formas de educação profissional era possível: a) processos desenhados, planejados e executados centralmente por uma entidade de caráter público, formalmente inserida no âmbito do Ministério do Trabalho ou da Educação, gerida de forma multipartite e financiada com imposto sobre o salário; b) idem à anterior, porém com gestão delegada às organizações empresariais mais importantes do país, que eram os casos do Brasil, do Peru e do México; c) educação profissional inserida na

estrutura de educação regular, especialmente ensino médio técnico, como na Argentina e Uruguai. (WEINBERG, 2002)

As políticas neoliberais, no entanto, guardam a efetiva mudança desse panorama, surgindo novas instituições que possuíam o fenômeno da privatização como base. Uma nova oferta, explosiva e integralmente privada, cresce estimulada pelos incentivos de licitações e descontos fiscais a grandes empresas. O maior exemplo foi a transformação da segunda tipologia exposta acima, dando às estruturas estatais apenas a responsabilidade pelo desenho geral das políticas – absorvendo demandas dos setores empresariais produtivos que compuseram o então governo de Fernando Henrique Cardoso no Brasil – e, por outro lado, eximindo-se de sua concepção, execução e gestão. Weinberg (2002) mostra que, nesses casos, a pretensa diversidade na oferta acabou guiando-se pelas exigências do mercado de trabalho e gerando políticas com pouco compromisso social e sem perspectivas de longo prazo. Como avalia Gentili (1998), os processos de privatização da educação vão, no neoliberalismo, muito além da diminuição do investimento governamental na área educacional.

Cunha (2000) chega a conclusões semelhantes, ao analisar documentos do Banco Mundial. Para ele, todas essas questões, verificadas empiricamente por Weinberg, estavam explicitadas em todas as recomendações do Banco Mundial para a educação profissional na virada da década de 80 para a década de 90.

No que concerne ao formato institucional, o Banco Mundial chega a recomendar a retirada das escolas técnico-profissionais do âmbito do Ministério da Educação de cada país. Caso a manutenção de sua vinculação ministerial seja indispensável, elas deveriam ser beneficiadas pela flexibilização dos programas e dos procedimentos burocráticos. (CUNHA, 2000, p. 49)

O tema do financiamento da educação profissional também foi objeto de muita discussão na última década do século passado, em todos os países latino-americanos. Para Weinberg (2002), esse não era um tema de relevância até a década de 80, principalmente porque os três grandes sistemas existentes – citados anteriormente – eram financiados com recursos públicos e, além disso, a oferta privada era praticamente inexistente, dada a baixa intensidade de mudanças tecnológicas nos países dependentes.

Já no contexto neoliberal, passa a haver um tipo de financiamento da educação profissional com vultosos recursos privados, advindos de diversas fontes e gerando profundo endividamento dos Estados nacionais em relação aos organismos internacionais. O volume de recursos acaba por impor aos sistemas de educação profissional um verdadeiro “mercado de competências laborais”, nas palavras de Weinberg (2002), acirrando a competição já na própria oferta da educação profissional, ranqueando escolas, racionalizando o trabalho docente, enfim, delegando ao mercado o formato das políticas públicas.³⁴

As transformações na política educacional brasileira sob esse novo panorama ficaram organizadas na nova LDB nº 9.394, aprovada em 1996, após intenso processo de disputas e discussões inaugurado com a nova Constituição, em 1988. No campo da educação profissional, a nova Lei não se posicionou em relação à dualidade estrutural, prevendo apenas uma “articulação” genérica entre formação para o trabalho e educação geral no nível médio de ensino. A correlação de forças e a nova configuração no bloco no poder, agora integrando burguesia interna e compradora no seio do Estado neoliberal, ditou os rumos da política pública, produzindo a exigência da dualidade. Essa separação ficou corporizada no Decreto nº 2.208/97, que não só proibiu a integração entre formação técnica e propedêutica, como também visou a “[...] regulamentar formas fragmentadas e aligeiradas de Educação Profissional em função das alegadas necessidades do mercado.” (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005a, p. 25)

Como mostram os mesmos autores, o Decreto nº 2.208 fez a reforma educacional, mas seu conteúdo ideológico e pedagógico foi aprofundado em seguida pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) em termos de Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN). Ademais, a centralidade do currículo foi uma marca da reforma educacional dos anos 90, como discute Silva (2008), evidenciando “[...] a intenção de se produzir alterações significativas no processo de formação humana que fica a cargo das escolas e, ao mesmo tempo, assegurar formas de controle sobre estas [...]” (p. 121). Isso configurou um quadro chamado pela autora de “formação administrada”, cujo eficientismo é próprio da releitura produzida no âmbito da Teoria do Capital Humano.

³⁴ Para um aprofundamento da questão a partir de outras experiências latino-americanas, ver Cunha (2000), que investigou as mudanças em Argentina e Chile, além do Brasil, e Oliveira (2010), que analisou outros nove países.

Não vamos aprofundar as implicações do referido Decreto em termos de políticas e programas de educação profissional. Preferimos fazer as considerações a esse respeito na seção seguinte, à luz dos significados que esses programas tiveram para os reclamos da burguesia industrial no campo da educação profissional e no âmbito do projeto de desenvolvimento que configurou o neoliberalismo brasileiro.

2.2 A CNI e a educação ao longo de sua história

Desde 1904 a burguesia industrial brasileira possuía uma entidade representativa, muito embora essa entidade representasse apenas uma parcela bastante restrita dos industriais. O Centro Industrial do Brasil (CIB) durou 34 anos e passou, inclusive, por uma significativa divisão interna, em 1919, quando empresários do ramo da tecelagem paulista articularam outros setores do empresariado desse estado, fundando nova entidade – o Centro da Indústria de Fiação e Tecelagem – e deixando o CIB a cargo de industriais do estado do Rio de Janeiro.

A sequência de acontecimentos políticos, marcada, como assinalou Gorender (1990), por uma complementaridade contraditória entre fazendeiros do café e industriais, culminou com a dissolução do Congresso Nacional por Getúlio Vargas em 1937 e a implantação de um regime ditatorial. Apesar de ter nascido sob a influência do liberalismo e o princípio da liberdade privada, a burguesia industrial brasileira construiu relação intrínseca com o Estado sob a Ditadura Vargas (1937-1945)³⁵, chegando seus porta-vozes a enfatizar dois pontos no diálogo com o governo: “1º - necessidade de financiamento do Estado para a industrialização; 2º - criação pelo próprio Estado de núcleos da moderna indústria de base [...], cuja

³⁵ Boris Fausto (1988) alerta para os cuidados que devem ser tomados ao escolher um sistema de clivagem entre as frações de classe. No caso que estamos discutindo, ao considerar “burguesia industrial” como uma fração burguesa propriamente industrial, não se pode, por exemplo, eliminar as diferenças, por vezes decisivas politicamente, entre as frações regionais paulista e carioca. A primeira “só se libertou do casulo regional através de um processo contraditório no curso dos anos 30.” (FAUSTO, 1988, p. 12)

construção se achava fora do alcance do capital privado.” (GORENDER, 1990, p. 71)

É nesse contexto, de vitória parcial de um projeto de modernização conservadora representado pelo Estado Novo, que o CIB se dissolve e dá lugar à Confederação Nacional da Indústria (CNI), em 1938, que seguiu apoiando Getúlio Vargas. O primeiro presidente eleito da entidade foi Euvaldo Lodi, que se manteve no cargo até 1954, e o vice-presidente Roberto Simonsen.

Vale destacar que o governo Vargas impôs uma estrutura estatal de representação sindical, tanto a trabalhadores quanto a patrões, em relação à qual o empresariado industrial teve muita resistência. Em que pese seguir sendo aliada de Vargas em todo o governo, a relação com o Estado aspirada pela burguesia industrial era pragmática, havendo diversas críticas, por parte de seus representantes, à tutela legal do Estado. Como mostra Rodrigues (1997), essa relação era orientada por uma “[...] contradição que se espelhava na forma, mas não no conteúdo do processo de sindicalização” (p. 24). Um Decreto federal de 30 de abril de 1943 reconhecia a CNI como entidade sindical coordenadora dos interesses econômicos da indústria no Brasil. Assim, o Estado Novo era capaz de conciliar interesses de frações dominantes aparentemente antagônicas – ou, pelo menos, que estiveram em lados diametralmente opostos em 1930 e 1934 – ao mesmo tempo em que aparecia como solucionador dos conflitos de classe entre capital e trabalho, integrando os trabalhadores assalariados e os setores médios urbanos.

Com a queda gradativa no volume e no valor das exportações desde 1933, as forças produtivas industriais se desenvolviam, chegando a taxas de crescimento econômico, no setor de transformação, de 11% ao ano em 1939. (GORENDER, 1990) Iniciava-se, além disso, como efeito da Segunda Guerra Mundial, o processo de substituição de importações. Como mostra Gorender (1990), engana-se quem subestima a força política da burguesia industrial à época:

Refletindo a consciência mais avançada dos seus interesses de classe, a burguesia industrial formulou nos anos 30 um projeto abrangente e diversificado de suas reivindicações. Sua tônica continuou antiliberal, como sempre fora, mas deixou de se restringir à questão do protecionismo no comércio exterior. Os porta-vozes da burguesia industrial – Simonsen, Horácio Lafer, Euvaldo Lodi, Guilherme Guingle e outros, timbram em estabelecer identificação entre industrialização e interesse nacional, repelem as acusações de artificialismo da indústria brasileira, enfatizam a legitimidade e se batem por uma política explícita de intervenção do Estado em favor da iniciativa privada capitalista. (p. 65-66)

Estava pavimentado o caminho para a legitimação da ideologia que passaria a imputar à industrialização a condição necessária para o desenvolvimento do Brasil e, além disso, a CNI nascia sendo dirigida pelo setor desenvolvimentista do industrialismo brasileiro.³⁶

Cunha (2005) confirma que a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) foi produto desse novo quadro. Todavia, o mesmo autor mostra como a burguesia industrial procurou utilizar o tema da formação profissional – agora de interesse do governo, dados o anacronismo do sistema de ensino industrial existente à época e a necessidade de fazer concessões práticas aos trabalhadores – como barganha nas negociações sobre a estrutura de representação sindical. Aprovada a estrutura como estava proposta pelo governo, ou seja, prevendo a segmentação das federações por ramo de atividade e não por estado, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), maior federação da CNI, seria extinta. Por outro lado, se continuasse a existir, a FIESP teria que arcar com custos da nova estrutura para educação profissional industrial, também proposta pelo governo.

A solução encontrada foi manter a estrutura de federação por estado e criar, com ato do governo, uma instituição de aprendizagem industrial remunerada, dirigida pela estrutura sindical patronal e financiada com recursos via institutos de aposentadorias. Além disso, Vargas nomeou para Ministro do Trabalho Alexandre Marcondes Filho, homem de influência de Roberto Simonsen, então presidente da FIESP. Cunha (2005) assevera que, após constatada a funcionalidade do novo sistema de aprendizagem, meses depois, FIESP e CNI assumem-se como autoras da ideia. O autor ironiza:

A meu juízo, mais do que em qualquer outro momento de nossa história, o suporte sociológico da consciência de uma classe social mostrou-se aí claramente situado fora desta classe. Vimos como os industriais não só foram os elementos ativos na criação da aprendizagem sistemática e remunerada, custeada por eles próprios, como, também, resistiram todo o tempo a sua instituição. Eles não conseguiram perceber como isso era do seu próprio interesse. Foi preciso que o Estado, utilizando um poder arbitrário, próprio do regime autoritário, os obrigasse a assumir a instituição em pauta. (CUNHA, 2005, p. 35)

³⁶ Eivaldo Lodi chegou a ser presidente da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e um dos representantes do pensamento de Raul Prebisch na entidade.

Abria-se, como vimos, um novo período na educação profissional brasileira, que não seria apenas um produto, mas também um fator impulsionador da ideologia desenvolvimentista. Rodrigues (1997) desenvolve importante análise a respeito do pensamento pedagógico da CNI nesse período, chamado em seu texto de “aventura industrial”. O autor utiliza como fontes pronunciamentos de três presidentes da CNI, Euvaldo Lodi (1938-1954), Lídio Lunardi (1956-1961) e Thomás Pompeu de Souza Brasil Netto (1967-1977), a partir dos quais chega a uma síntese: “A construção do trinômio desenvolvimento-industrialização-civilização visou operar, dessa forma, a identificação entre os interesses da burguesia industrial e os interesses de toda a sociedade brasileira.” (RODRIGUES, 1997, p. 113)

Esse é o alicerce para a construção do pensamento pedagógico industrial, de maneira geral, e das reivindicações da CNI para as políticas de educação profissional, em específico, durante todo o período desenvolvimentista. Segundo o autor³⁷, esse pensamento é identificado por sete eixos: a) educação conciliadora: soma de esforços entre empresários e trabalhadores para a elevação dos níveis de produção e produtividade no trabalho, que devem ter como pilar o aumento da qualificação e como consequência o acréscimo nos salários e no nível de vida dos trabalhadores; b) ruptura com as bases educacionais hegemônicas até os anos 50, oriundas de uma estrutura econômica pré-industrial e transitória; c) formação humana funcional à nova economia industrial, articulando filosofia, didática e administração e tendo como eixos de todo o processo educacional a “educação como consumo” e a “educação como investimento”; d) ampliação do ensino técnico-profissional em todos os graus de ensino, prevendo a imigração de estrangeiros portadores de conhecimentos e práticas industriais; e) incorporação da administração de recursos humanos à educação e à produção, como fundamento da “felicidade no trabalho” (elemento incorporado em 1960, por Lunardi); f) defesa da iniciativa privada, inclusive na educação, prevendo a “assimilação da tecnologia mais avançada”³⁸; g) “educação para o trabalho”: erradicação do analfabetismo, estímulo à capacidade de aprender a aprender, elevação qualitativa do ensino

³⁷ Essas conclusões são expostas na terceira seção do segundo capítulo de sua tese de doutorado, intitulada “O pensamento pedagógico na aventura industrial”. (RODRIGUES, 1997, p. 105-145)

³⁸ Segundo Rodrigues (1997), praticamente não esteve presente nesses discursos a defesa de um “desenvolvimento científico e tecnológico autônomo”. (p. 140)

primário e ensino médio voltado prioritariamente para a formação de técnicos (lema incorporado por Brasil Netto em 1970).

Vale lembrar que, ainda na presidência de Euvaldo Lodi e já no governo de Eurico Gaspar Dutra, em 1946, foi baixado o Decreto-Lei nº 9.403, que instituía o Serviço Social da Indústria (SESI), cuja direção estaria explicitamente a cargo da CNI, complementando, a partir dos princípios da “formação humana” propugnada pelos industriais, a formação técnica oferecida no SENAI. Vejamos o 1º artigo do referido decreto:

Art. 1º: Fica atribuído à Confederação Nacional da Indústria encargo de criar o Serviço Social da Indústria (SESI), com a finalidade de estudar, planejar e executar direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem estar social dos trabalhadores na indústria e nas atividades assemelhadas, concorrendo para a melhoria do padrão geral de vida no país ,e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico e o desenvolvimento do espírito de solidariedade entre as classes. (BRASIL, 1946)

Consta do regulamento do SESI, segundo Rodrigues (1997, p. 39), seus objetivos principais: alfabetização do trabalhador, educação de base, educação para a economia, educação para a saúde, educação moral e cívica e educação comunitária. O SESI seria, então, um instrumento para a consolidação ideológica do projeto da burguesia industrial, deixando para o SENAI a incumbência de formação técnico-profissional.³⁹

Situando essas observações frente à ideologia desenvolvimentista, dois elementos devem ser assinalados. Em primeiro lugar, como pode ser observado em Rodrigues (1997) e Ramon de Oliveira (2003), as propostas da CNI jamais pressupuseram a universalização do ensino médio, em que pese a retórica da

³⁹ “Entretanto não basta assegurar à força de trabalho as condições materiais de sua reprodução para que se reproduza como força de trabalho. Dissemos que a força de trabalho disponível deve ser ‘competente’, isto é, apta a ser utilizada no sistema complexo do processo de produção. O desenvolvimento das forças produtivas e o tipo de unidade historicamente constitutivo das forças produtivas num dado momento determinam que a força de trabalho deve ser (diversamente) qualificada e então reproduzida como tal. [...] a reprodução da qualificação (diversificada) da força de trabalho no regime capitalista [...] tende a dar-se não mais no ‘local de trabalho’ (a aprendizagem na própria produção) porém, cada vez mais, fora da produção, através do sistema escolar capitalista e de outras instâncias e instituições. Ora, o que se aprende na escola? [...] algumas técnicas, e outras coisas também, inclusive elementos de ‘cultura científica’ ou ‘literária’ diretamente utilizáveis nos diferentes postos de produção [...] Porém, ao mesmo tempo, e junto com essas técnicas e conhecimentos, aprendem-se na escola as ‘regras’ do bom comportamento [...] as regras de moral e consciência cívica e profissional, o que na realidade são regras de respeito à divisão social-técnica do trabalho e, em definitivo, regras da ordem estabelecida pela dominação de classe.” (ALTHUSSER, 1985, p. 57-58)

“elevação da qualidade da educação básica”. Ao contrário, ancorados no paradigma educacional tecnicista e na Teoria do Capital Humano, os empresários industriais sempre reafirmaram a necessária “[...] subordinação da escola aos interesses imediatos de conversão industrial [...]” (OLIVEIRA, R. de, 2003, p. 260), enfrentando o “atraso” do sistema educacional brasileiro. Essa é uma característica própria da ideologia desenvolvimentista sob o capitalismo dependente, já que a escola capitalista, nesse contexto, não surgiu nem da racionalidade liberal pura, própria do iluminismo, nem de uma reivindicação industrial típica da revolução burguesa.

Em segundo lugar, como mostra Cunha (2005), o SENAI e o SESI – articulados posteriormente no Sistema CNI – evidenciaram a ambiguidade entre as esferas pública e privada, cuja interpenetração foi, de resto, uma constante na educação brasileira. Sempre a cargo da CNI e financiada com recursos públicos, prevendo, de maneira heterogênea ao longo da história, a cobrança de mensalidades, a estrutura criada pelo SENAI efetivou um verdadeiro sistema de ensino adequado aos interesses da burguesia industrial. A implantação desse sistema foi rápida e ganhou legitimidade no bojo da ideologia desenvolvimentista, podendo a CNI prescindir de uma estrutura preponderantemente pública de educação profissional nacional.

Esses elementos revelam como, na proposta pedagógica da burguesia industrial, o caráter dual da educação brasileira sempre foi, além de uma questão que nunca precisou ser combatida, um fator condicional para a efetivação de seus interesses enquanto fração de classe. Um marco emblemático nesse sentido foi a promulgação da LDB nº 5.692/1971. Politicamente, como mostra Cunha (2005), em que pese o tom de crítica ao caráter estatizante da ditadura militar, sobretudo nos governos de Costa e Silva e Médici, a burguesia industrial consolidava – ou tentava consolidar – sua ideologia desenvolvimentista com a nova legislação. Ao fundir os ramos profissionais de especialização do 2º ciclo do ensino médio, previstos na Lei anterior, a Lei 5.692/71 unificava a formação profissional técnica de nível médio em termos de tipo de oferta, deixando a definição dos arranjos, na ponta do sistema escolar, a cargo da correlação de forças e capacidade de pressão dos setores dominantes organizados. Isso representou, de acordo com o autor, uma ruptura com as tendências que se firmavam tanto no debate sobre a política educacional quanto nas concepções pedagógicas, nenhuma delas prevendo a profissionalização universal e compulsória.

Na verdade, a corrente desenvolvimentista, agora já de corte autoritário e produtivista e compondo a base social da ditadura militar, não hegemonizava o debate educacional brasileiro. Entretanto, saiu vitoriosa, novamente, com apoio dos instrumentos dispostos pela ditadura, conseguindo impor o ensino técnico industrial como o modelo do novo ensino médio profissionalizante. Para Cunha (2005), o prestígio acumulado durante quase três décadas pelo SENAI e sua posição hegemônica dentre as opções de formação de operários qualificados foi o que determinou essa vitória. Por outro lado, o mesmo autor evidencia a parcialidade da vitória, afirmando que essa foi a mais ambiciosa medida de política educacional de toda a história do Brasil e, ao mesmo, o maior fracasso.⁴⁰

Com o fim da ditadura militar, operada a partir de uma “transição lenta, gradual e segura”, como defendia boa parte da burguesia brasileira, chegou ao fim o compromisso assumido pelas frações burguesas com o desenvolvimento estatal via promoção da industrialização por substituição de importações, o elemento mais duradouro do período desenvolvimentista compreendido entre as décadas de 30 e 80. (SAES, 2001) As implicações desse novo contexto ao posicionamento da burguesia industrial brasileira no campo educacional são de duas ordens. A primeira refere-se à pressão feita por setores populares pela previsão, na nova Constituição, do caráter público do Sistema S, o que configuraria, na prática, a destruição das entidades SESI e SENAI. Na verdade, essa pressão impôs à CNI a primeira de uma série de disputas com outros setores pela manutenção de sua condição de dirigente do gigantesco aparato representado pelas duas entidades. Como mostra Rodrigues (1997), a expressão dessa primeira disputa, vencida pela CNI, foi a instituição do Sistema CNI, um complexo, articulado e indissociável organismo capaz de responder aos novos desafios, “[...] atuar na modernização institucional do país e liderar os empresários como agentes da transformação” (CNI, 1994 apud RODRIGUES, 1997, p. 55). O sistema seria composto por SENAI, SESI e Instituto Euvaldo Lodi (IEL)⁴¹, agora articulados.

⁴⁰ Para um aprofundamento da questão, a partir de pesquisas empíricas realizadas à época, ver Cunha (2005), Cap. 5: “O ensino profissionalizante no 2º grau e o tecnológico”.

⁴¹ O IEL foi criado pela CNI em 1969 com o objetivo de promover a integração universidade-indústria através de estudos e pesquisas. Como assevera Rodrigues (1997), o instituto foi criado como um indutor dos interesses da burguesia industrial nas universidades brasileiras, formulando o perfil técnico-profissional desejado pela indústria e desenvolvendo pesquisas científicas através da cooptação de quadros de nível superior altamente capacitados. Diferentemente do SENAI e SESI, o

Assim, durante os embates políticos durante a Constituinte, os empresários industriais conseguiram manter não só o controle absoluto sobre o SENAI e o SESI, mas a gestão da principal fonte de recursos – a arrecadação compulsória de taxas sobre a renda das empresas industriais –, além, é claro, dos convênios firmados entre o governo federal e aqueles órgãos. (RODRIGUES, 1997, p. 55)

Ademais, o Sistema CNI foi resultado de uma ampla campanha pela manutenção do mecanismo de financiamento, via fundo público, do Sistema S, articulando a CNI com diversas outras entidades representativas da burguesia brasileira e coletando assinaturas numa das iniciativas de maior envergadura no processo de debates da Constituinte.

Cunha (2005) descreve, além dessa, uma série de outras ameaças ao SENAI trazidas com o período neoliberal. Essas ameaças foram advindas das mudanças nos processos produtivos e da eclosão da desindustrialização, que fariam diminuir a receita da entidade; da própria reivindicação empresarial pela redução do “custo Brasil”, no novo panorama de abertura econômica; e dos setores organizados da classe trabalhadora que sistematizavam suas reivindicações, dentre as quais a gestão tripartite do Sistema S era a mais emblemática, como veremos adiante⁴².

Frente a esse cenário, ao longo do primeiro governo FHC (1995-1998), a CNI elaborou uma estratégia de enfrentamento, que se sagrou exitosa. A estratégia previa uma reorientação geral na instituição, definindo desde mudanças na gestão (sendo completamente redefinida a partir dos parâmetros da chamada Gestão da Qualidade Total), até políticas de cobrança e/ou aumento nos valores das mensalidades. Além disso, a direção da CNI reafirmava a necessidade de manutenção das contribuições compulsórias advindas das entidades filiadas, gerando, em certos casos, disputas internas entre base e cúpula. Por fim, os industriais definiram uma atuação mais estratégica no Conselho Nacional de Educação (CNE), chegando a nomear, em 1996, o Diretor Regional do SENAI de

IEL não foi criado por força de lei, mas como aparato interno à estrutura de representação da burguesia industrial.

⁴² Cunha (2005) assinala que a pauta da gestão tripartite tinha um conjunto importante de defensores dentro do próprio SENAI. O autor mostra como o processo de crescimento da entidade criou um corpo técnico-administrativo, composto por psicólogos, economistas, pedagogos, professores e administradores sem alinhamento ideológico com a burguesia industrial – diferente do que ocorreu com os funcionários dos anos 40 e 50 – e com relativa capacidade organização sindical, sobretudo a partir da fundação da CUT. O sindicato que representava a categoria no Rio de Janeiro chegou a propor adendos às resoluções dos primeiros Congressos Nacionais da recém criada central sindical, pautando a gestão tripartite e a estatização do Sistema S. Ver Cunha (2002, p. 224-225)

São Paulo como membro da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho; Fábio Haidar, o nomeado, seria, um ano depois, o relator do Parecer do CNE que deu origem ao Decreto nº 2.208, já apontado anteriormente. (CUNHA, 2005)

A segunda ordem de implicações oriundas do contexto neoliberal refere-se ao pensamento pedagógico da CNI, que sofre transformações importantes na década de 90. Além disso, é nessa década que as bases das reivindicações pedagógicas dos industriais ao longo dos vinte anos seguintes serão estabelecidas. (RODRIGUES, 1997)

Sob a presidência de Albano Prado Franco, a CNI produz, em 1993, um documento tratando especificamente da educação básica e profissional (CNI, 1993). São dois os principais fatores conjunturais que levam a entidade a elaborar o documento. Em primeiro lugar, destacam-se as intensas disputas no processo de debates prévios à aprovação da nova LDB, processo que demorou, como mostra Saviani (2004), dez anos até a Lei ser aprovada, em 1996.

Segundo Ramon de Oliveira (2003), é nesse documento de 1993 que a burguesia industrial adapta sua reivindicação pela vinculação entre a educação básica e a formação profissional ao novo padrão de acumulação do capital, resultante das transformações na base produtiva taylorista-fordista. A CNI o faz mantendo as bases de seu pensamento pedagógico na Teoria do Capital Humano, 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 nas formulações da entidade, justificando, como vimos anteriormente, a crise do emprego.

Com o desgaste da ideologia desenvolvimentista, era necessário à CNI seguir estabelecendo o vínculo entre seus interesses e os interesses de toda a “sociedade brasileira”. Assim, a formação profissional deveria prever tanto a necessidade de crescimento competitivo da indústria, quanto a formação qualificada de mão de obra, exigente, agora, de uma sólida formação básica. Para que isso se efetivasse, conforme previa o documento de 1993, seria necessário incluir no texto da nova LDB relativo à educação profissional um tipo de articulação pragmática entre educação básica e formação técnico-profissional, que vinculasse as duas questões de maneira a utilizar a polivalência como categoria mediadora. O trecho de Ramon de Oliveira (2003) citado abaixo resume bem a questão:

A utilização do conceito de polivalência nos documentos empresariais é mais uma expressão da modificação do discurso das elites visando conseguir, também no plano da produção, a sua hegemonia política. A utilização do conceito de polivalência procura criar a falsa impressão de que as tarefas realizadas pelos trabalhadores na produção flexível requerem um conjunto maior de qualificação. Na prática, o que se estabelece é a exigência que os trabalhadores sejam multifuncionais. Não ocorre, como o discurso dominante procura apregoar, que os trabalhadores estariam se aproximando de uma formação mais integral [...] Apropriando-se do que o pensamento educacional mais crítico afirmava, os 'pedagogos do capital' descartam o conceito de politecnia e em seu lugar colocam o de polivalência. O que ocorre é uma tentativa de fazer do processo educativo um espaço de formação de um indivíduo que se identifique diretamente com os interesses da produção como se estes também fossem os seus. (p. 259)

Com efeito, a LDB de 1996, em seu Título V, Capítulo III, previu a articulação da educação profissional com a educação básica, porém não especificou o tipo de articulação, deixando, novamente, para a correlação de forças a regulamentação da questão ao longo dos anos seguintes. Como assevera Saviani (2004), “[...] esse capítulo parece mais uma carta de intenções do que um documento legal, já que não define instâncias, competências e responsabilidades” (p. 216). Para o mesmo autor, a Lei deixa espaço aberto para que o Governo Federal e o CNE definam o caráter da articulação, algo que ficou estabelecido na reforma neoliberal da educação profissional ocorrida a partir de 1997, com importante participação de representantes da CNI, como discutimos anteriormente:

A posição do empresariado sobre a educação profissional, de alguma forma, parece ter sido incorporada pelo governo federal na reforma da educação profissional, imposta pelo Decreto 2208/97. A separação entre o Ensino Médio e a Educação Profissional afirmou o papel complementar da educação profissional de nível técnico e, ao mesmo tempo, efetivou a desresponsabilização do Estado para com esta modalidade de ensino. (OLIVEIRA, R. de, 2003, p. 260)

O segundo fator conjuntural que justifica a divulgação do documento de 1993 pela CNI é a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)⁴³, em 1988. A partir

⁴³ O FAT foi criado através de dispositivo previsto na Constituição. Porém, foi regulamentado e institucionalizado pela Lei nº 7998/1990, que previu a criação do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), desde então multipartite e paritário. Trata-se de um fundo público de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com recursos advindos do Programa de Integração Social (PIS), receitas financeiras (principalmente de empréstimos concedidos ao BNDES) e arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade. As despesas do FAT são divididas em cinco itens: benefício do seguro desemprego, benefício do abono salarial, intermediação de emprego, qualificação profissional e outros. Em seus 27 anos de existência, o fundo teve arrecadação que variou entre quarenta e sessenta bilhões de reais, sendo o maior fundo público não orçamentário do país. (TEIXEIRA, 2013; DIEESE, 2016)

de 1990, com a regulamentação do FAT, abria-se a corrida de diversos setores representativos das classes e frações de classe por significativos recursos advindos de contribuições sociais obrigatórias para programas de qualificação profissional. Em 1995, às vésperas da aprovação da LDB e de definição da reforma da educação profissional, o patrimônio do fundo era de cerca de cinquenta bilhões de reais (DIEESE, 2005).

Obviamente, a utilização desses recursos, previstos na Constituição, não se daria apartada das concepções políticas e pedagógicas daqueles grupos, concepções que acabariam explicitadas nos organismos de gestão tripartite do FAT. Além disso, na esteira da reforma de Fernando Henrique Cardoso, surge em 1996 o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), que, sob gestão do Ministério do Trabalho, previa um tipo de educação profissional baseada em cursos de baixa carga horária, sem vínculo com o sistema público de educação básica e com o intuito de articular-se à retórica neoliberal como uma saída para o problema do desemprego.

O PLANFOR seria um importante mecanismo de atendimento dos interesses da CNI, via FAT e através do SENAI, como confirmaram algumas pesquisas (DELUIZ, 1999; MELO, 2010). Há várias dimensões a partir das quais se pode chegar a essa conclusão, mas nos restringimos a três. Em primeiro lugar, o fato mais óbvio: o FAT efetivou-se como uma importantíssima estratégia de repasse de recursos para o Sistema S. Confrontando dados numéricos apresentados em Souza (2006) e DIEESE (2005), ambos baseados em informações oficiais do FAT, concluimos que, no ano 2000, do total de recursos do fundo aplicados em programas de qualificação profissional, dentre os quais o PLANFOR era o maior, cerca de R\$ 530 milhões foram destinados às entidades do Sistema S. O valor representa algo em torno de 4% da arrecadação total do fundo naquele ano e 84% do recurso destinado às ações de qualificação profissional.

Em segundo lugar, a CNI impôs seus interesses também no núcleo do aparelho estatal, o Poder Executivo, deixando a disputa no âmbito do Conselho do FAT (CODEFAT) em segundo plano. A Secretaria Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR) do Ministério do Trabalho, criada para gerir o PLANFOR, teve como integrante Nassim Mehedeff, homem de larga experiência de trabalho anterior no SENAI e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Não é mera coincidência que esse seja um dos autores do documento da

CNI de 1993 e tenha atuado ativamente na formulação do novo programa. (RODRIGUES, 1997; DELUIZ, 1999)

A terceira dimensão que evidencia o caráter do PLANFOR como mecanismo de atendimento dos interesses da CNI relaciona-se a questões de cunho pedagógico. Nesse sentido, a análise de Rodrigues (1997) não deixa dúvidas para o fato de haver rígidos nexos entre os conteúdos do chamado Relatório Delors⁴⁴ e do documento elaborado pela entidade na primeira metade da década. A diferença está apenas no fato de a burguesia industrial brasileira reivindicar as ideias contidas no referido relatório em favor da “busca pela competitividade”, que se constitui, frente à crise do Estado de Bem Estar Social e na visão da CNI, na estratégia de resolução dos “conflitos sociais”. (RODRIGUES, 1997, p. 186)

Assim, para adaptar a formação profissional às necessidades da competitividade sob o neoliberalismo, Melo (2010) aponta os pilares do documento da CNI, idênticos aos do Relatório Delors: habilidades básicas (“ensinar a pensar”, como resultante da formação geral), habilidades específicas (“aprender a fazer”, derivada da formação profissional) e habilidades de gestão (“aprender a ser” no trabalho e ao longo da carreira). Todos esses elementos, como também a mobilização de uma “pedagogia do aprender a aprender”⁴⁵ (DUARTE, 2001), estruturam o PLANFOR e permitem afirmar, na visão de Melo (2010), que a formação proposta pelo programa deriva das proposições dos empresários industriais.

Veremos, no próximo Capítulo, que todas essas considerações da burguesia industrial para a formação dos trabalhadores são mantidas, em essência, ao longo

⁴⁴ O documento foi resultado dos trabalhos da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, entre 1993 e 1996, e passou a ser, na prática, a maior referência documental para a aplicação das reformas educacionais neoliberais nos países dependentes. Trata, resumidamente, de um discurso pedagógico que articula a pedagogia das competências aos processos de privatização, embasando os empréstimos do FMI e Banco Mundial para implementação das reformas. Para um exemplo de análise da incorporação das orientações do Relatório Delors à reforma educacional brasileira, ver Silva (2008), capítulo 5. Para uma análise da relação entre o Relatório Delors e os tipos de formação requerida ao trabalhador da indústria tanto no taylorismo-fordismo quanto no toyotismo, ver Mueller (2012).

⁴⁵ Para Duarte (2001), há quatro “posicionamentos valorativos” no lema “aprender a aprender” e que, ao mesmo tempo, fundamentam as pedagogias baseadas nesse lema. Para o autor, é evidente o caráter adaptativo dessas pedagogias e o fato de serem base para a noção mais geral de “competências”: “Trata-se de preparar os indivíduos, formando as competências necessárias de desempregado, deficiente, mãe solteira etc. Aos educadores caberia conhecer a realidade social não para fazer a crítica a essa realidade e construir uma educação comprometida com as lutas por uma transformação social radical, mas sim para saber melhor quais competências a realidade social está exigindo dos indivíduos.” (p. 38).

dos anos 2000. Porém, no interior de uma nova correlação de forças, a CNI adapta suas reivindicações para buscar, além da competitividade e da consolidação de um novo projeto de desenvolvimento, melhoria de posição no bloco no poder.

2.3 A CUT e a educação profissional ao longo de sua história

A CUT nasce, oficialmente, em agosto de 1983, no I Congresso da Classe Trabalhadora (CONCLAT). Assim como organizações sociais gestadas no bojo das lutas contra a ditadura militar, como o MST e o PT, a CUT é resultado do período de ascenso da luta de massas no Brasil do fim da década de 70 e sua fundação consolidou-se como um dos maiores marcos da história da luta social no país. A unificação de correntes sindicais que deu origem à CUT baseava-se na linha de oposição à política monopolista e pró-imperialista dos governos resultantes da abertura democrática e da crise do “desenvolvimentismo produtivista”, tendo no sindicalismo classista e de massas e no enraizamento nas bases as concepções estruturantes. Essas questões estiveram consolidadas na plataforma definida no 1º Congresso Nacional da CUT (CONCUT), ocorrido em 1984.

Até o 3º Congresso, em 1988, a CUT orientou sua atuação por esses elementos gerais, chegando a levantar a bandeira do socialismo em 1986 (2º Congresso) e a propor uma forma de atuação ativa e confrontante na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), ainda que essa proposição tenha tido limites na prática real da luta de classes. De qualquer forma, como mostra Teixeira (2013), o 2º Congresso Nacional da CUT é marcado pela compreensão do caráter de classe da Constituinte, de modo que o papel da Central seria politizar o processo e trazer à tona o confronto entre interesses de patrões e trabalhadores. Apesar da consolidação das disputas entre as diversas correntes, sendo a Articulação Sindical hegemônica no Congresso⁴⁶, o 2º CONCUT foi capaz de tornar consensuais questões importantes como essa.

⁴⁶ No 2º CONCUT, basicamente três correntes consolidaram-se como as mais representativas. Como mostra Teixeira (2013), na eleição da nova direção da CUT naquele Congresso a chapa organizada pela Articulação Sindical obteve 59,9% dos votos, a chapa da corrente CUT pela Base obteve 28,95% dos votos e a terceira chapa, ligada a setores vinculados à Convergência Socialista, obteve

É necessário fazermos uma observação de caráter geral a respeito do sindicalismo brasileiro, tendo como base o período que vai da fundação da CUT até 1988. A estrutura sindical brasileira, criada em 1931 a partir da absoluta intervenção do Estado, caracteriza-se por uma relação de dependência material e política dos sindicatos e centrais sindicais em relação ao aparato estatal. De lá até aqui, essa relação organizou o sindicalismo brasileiro dando ao Estado o monopólio legal da tutela sobre os trabalhadores. Essa estrutura, que faz dos sindicatos oficiais aparelhos de dominação⁴⁷, interfere decisivamente na autonomia dos trabalhadores e acaba, assim, por reproduzir as correlações de forças cristalizadas no bloco no poder. Obviamente, essa característica não é homogênea ao longo dos quase noventa anos do sindicalismo de Estado no Brasil e é marcada, inclusive, por mudanças na legislação. Contudo, o fato é que essa estrutura, que não é comum a todos os Estados capitalistas, repassa ao sindicato a função desorganizadora da classe trabalhadora, impondo limites à prática sindical. (BOITO JR., 1991)

Esse pressuposto é especialmente importante tanto para o resgate histórico que estamos empreendendo nesta seção, quanto para nossa análise, em geral. Vejamos, por exemplo, como se deu a questão no caso da Constituinte de 1988. De acordo com Teixeira (2013), o balanço da nova constituição evidencia que não houve uma vitória significativa de um ou outro setor social na ANC. Em diversos campos e com certa heterogeneidade, as vitórias foram parciais. No âmbito do movimento sindical,

[...] o fim do controle do Ministério do Trabalho sobre os sindicatos, do 'estatuto padrão' e da proibição de sindicalização do funcionalismo público foram conquistas inscritas na Constituição. Por outro lado, manteve-se a *unicidade sindical*, o *monopólio de representação*, o *imposto sindical* e o *poder normativo da Justiça do Trabalho*. Ou seja, o programa da CUT não se concretizou completamente na Constituição, pois a estrutura sindical oficial, com a herança corporativista, continuou pesando sobre os sindicatos. Na falta de projetos nacionais mais definidos, ocorreu certo consenso por parte das forças ligadas às classes dominantes no sentido do desmantelamento das instituições públicas, além do crescimento de um

11,07% dos votos. Esse foi, segundo o mesmo autor, o último congresso em que setores socialistas obtiveram uma votação expressiva.

⁴⁷ Como mostra Boito Jr. (1991), a dominação é de tipo ideológica, apesar de poder coexistir outros tipos de função delegadas ao aparelho sindical de Estado. A ideologia sindical “[...] permite a reprodução do sindicato oficial e torna eficiente os seus mecanismos desorganizadores, na medida em que induz todas as correntes sindicais nacionalmente representativas a aderirem ao sindicato oficial”. Além disso, leva essas correntes a aspirar “[...] mesmo quando no plano do discurso afirmam o contrário, a tutela do Estado sobre a organização sindical” (p. 13).

movimento neoliberal, o qual propunha a desregulamentação da economia e a redução dos investimentos sociais. (TEIXEIRA, 2013, p. 41, grifo nosso)

Ou seja, ainda que a CUT, com a combatividade que marcou a Central na década de 80, propusesse um avanço na estrutura sindical, tendo, inclusive, apontado em Congresso resoluções sobre os perigos da estrutura sindical de Estado e da colaboração de classes que sua disputa poderia significar, suas conquistas estiveram restritas aos limites de reformar aquela estrutura. Os elementos grifados nos parágrafos acima caracterizam, em conjunto, o atrelamento do movimento sindical brasileiro à estrutura de Estado, independente da vontade de um ou outro dirigente sindical. Esse contexto fez com que o caráter das lutas empreendidas pelos sindicatos cutistas na década de 80 tenha sido por aumentos salariais, ganhos acima da inflação e segmentada por categoria, apesar da retórica da unificação (BOITO JR., 1999).

Retornando a 1988, é com as vitórias parciais na ANC que a CUT encerra a 1ª fase de sua história, chamada sindicalismo de contestação ou CUT de massas. É importante apontar que foi ainda no 1º Congresso, em 1984, que a Secretaria Nacional de Formação da CUT foi criada. A Secretaria cumpriu o papel de organizar e coordenar uma série de atividades em torno do tema da formação dos trabalhadores, restrita às questões da formação político-sindical. Porém, a execução dessas atividades ficou a cargo de cada secretaria estadual da CUT. Interessante destacar que, dentre essas atividades, foram organizados, em 1985, cinco seminários regionais sobre o tema da estrutura sindical, além de um Seminário Nacional para os Secretários de Formação. Até então, a CUT não havia se debruçado sobre o tema da educação profissional. (TEIXEIRA, 2013) Sobre essa questão, é interessante a observação feita por Souza (2005):

A educação profissional, por sua vez, sempre foi vista com certa desconfiança. Sempre predominou no discurso dos militantes ligados à educação a resistência à educação interessada, preocupada com a formação para o trabalho produtivo. Talvez por esse motivo não conste das resoluções de congressos nem de plenárias realizados na década de 80 qualquer referência sistemática à educação profissional. O pouco que se construiu acerca da educação ficou limitado à educação básica, especialmente o que tange à defesa de uma educação que formasse para a 'cidadania plena'. (p. 46)

Após o 3º Congresso, em 1988, em que terminou a era da CUT de massas e se explicitaram as divergências entre as correntes internas, a Central iniciou um

novo período em sua história. Esse novo período é marcado pela hegemonia neoliberal iniciada com a vitória eleitoral de Collor de Melo, em 1989, inaugurando a implementação das políticas de privatização e retirada de direitos dos trabalhadores, legitimadas nas urnas.

Impactos desse novo contexto, articulado ao atrelamento da CUT à estrutura sindical de Estado, podem ser observados, por exemplo, na queda expressiva do número de delegados no 4º CONCURT, ocorrido em 1991. Souza (2005) mostra que, de 6.244 delegados no Congresso de 1988, houve uma diminuição de mais de 75% no Congresso de 1991, que teve 1.554 delegados inscritos. Por outro lado, o mesmo autor evidencia o aumento de 57% das entidades representadas no 4º Congresso, em relação a 1988, constatação que mostra o crescimento do número de pequenas entidades sindicais causado pelas determinações legais da nova Constituição. Oriunda dessa nova configuração, vale salientar a criação de uma nova Central, a Força Sindical:

A Força Sindical foi criada congregando uma massa de 'sindicatos de carimbó': sindicatos pequenos, com menos de 500 associados, alocados em setores de pouca capacidade de pressão, na maioria dos casos dispersos pelas pequenas e médias cidades do interior, e cuja maioria de dirigentes – 67% do total – jamais tinha participado, até o congresso de fundação da Força Sindical, de qualquer congresso sindical. Ora, esse congresso de fundação realizou-se em 1991; nos dez anos anteriores, ocorreram dezenas de congressos estaduais e nacionais tanto da CUT, quanto das CGTs. Esses 67% representavam, portanto, a burocracia sindical mais imobilista. (BOITO JR., 1999, p. 182)

A questão do imposto sindical⁴⁸ passou a ser um elemento central nessa conjuntura, evidenciando o atrelamento dos sindicatos à estrutura estatal e consequente pulverização do movimento sindical, tornando alguns sindicatos verdadeiras empresas. Teixeira (2013) mostra que a própria CUT, até o 3º Congresso em 1988, defendia o fim do imposto sindical como uma forma de autonomia dos trabalhadores em relação ao Estado. Em 1991, a defesa dos dirigentes da ala majoritária da CUT passou a ser a de aplicação do imposto

⁴⁸ O imposto sindical era uma contribuição obrigatória devida pelos trabalhadores aos sindicatos. Criado na década de 40, estava previsto no artigo 579 da CLT e obrigava todo trabalhador formal a destinar anualmente uma parte de seu salário, correspondente a um dia de serviço, ao sindicato oficial representante de sua categoria. Tanto nos estudos sobre sindicalismo quanto no meio sindical, o tema gera muita polêmica, já que, se, por um lado, garante uma parte importante da arrecadação das entidades sindicais, por outro lado, cria uma espécie de vínculo tributário obrigatório entre o trabalhador e o Estado, por meio do aparelho sindical. Em 2017, uma reforma trabalhista de corte neoliberal mudou a legislação, desobrigando o pagamento do imposto sindical.

sindical: “Entrou dinheiro, nós compramos subsedes, capitalizamos o sindicato. (...) Então o negócio tem um valor simbólico (...). Porque se você pega isso e compra subsede, rotativa, carro de som, começa a dar pau tão grande no patrão que ele fala: como é que é...” (dirigente da Articulação Sindical não identificado apud TEIXEIRA, 2013, p. 86).

Boito Jr. (1999) mostra outra implicação fundamental desse novo período, também explicitada no 4º Congresso. Trata-se da mudança de estratégia da entidade, do sindicalismo de contestação da década de 80, para o chamado sindicalismo propositivo da década de 90. A partir de agora, a CUT deixava de lado as críticas ao modelo econômico e ao projeto neoliberal, sob o discurso, emanado da corrente majoritária, de que não bastava à Central “[...] apenas ser contra e atuar na defensiva. [...] É preciso deixar de dizer apenas não e começar a dizer sim, apresentando propostas alternativas.” (MENEGUELLI, 1991 apud BOITO JR., 1999, p. 142-143) O participacionismo terá implicações fundamentais na forma e no conteúdo das propostas da CUT por políticas de educação profissional ao longo dos anos seguintes e o trecho abaixo sintetiza essa perspectiva:

Esse participacionismo é ativo. A CUT não o concebe como uma presença consultiva ou defensiva de seus delegados nos fóruns tripartites que reúnem empresários, sindicalistas e representantes governamentais em âmbito nacional ou setorial. Ela pretende apresentar propostas próprias para os lemas discutidos em tais fóruns e fazer aprovar essas propostas – daí a expressão ‘sindicalismo propositivo’. O participacionismo ativo passou a exigir da CUT a apresentação de propostas realistas, isto é, que fossem passíveis de serem encampadas, nos fóruns tripartites, pelos empresários e pelos governos neoliberais. (BOITO JR., 1999, p. 143-144)

Essa nova concepção e estratégia da CUT foi um marco na história da Central. As correntes minoritárias acusavam a Articulação Sindical de “quebrar o pacto” que deu origem à fundação da CUT, mas não conseguiam forjar unidade na oposição, panorama que resultou, inclusive, numa desagregação da maior corrente de oposição, a “CUT pela Base”. No plano da política mais geral, o ano de 1991 termina com uma atividade ampla de denúncia da política de Collor, na qual se construiu uma plataforma conjunta entre sindicatos e empresários do setor produtivo para a proposição de medidas que recolocassem em pauta o “desenvolvimento econômico e produtivo”. Estavam presentes nesse grande ato, em 13 de dezembro de 1991, dirigentes da Federação Nacional do Comércio e da FIESP, além de representantes das centrais sindicais. A CUT passava a propor um pacto com

setores do empresariado para enfrentar o neoliberalismo, abandonando a perspectiva da mobilização. O novo cenário culminou com as campanhas pelo “Fora Collor”, que sofreu impeachment em seguida, e a aposta na metassíntese representada pela palavra de ordem “Lula Lá”, vinda do Partido dos Trabalhadores, que dirigia a corrente hegemônica da CUT. A eleição de Luís Inácio Lula da Silva no pleito de 1994 poderia, então, representar uma virada histórica no enfrentamento ao neoliberalismo.

No âmbito da Secretaria Nacional de Formação, já dirigida pela Articulação Sindical desde 1986, ocorriam as discussões sobre a formação dos trabalhadores. Em 1991, como mostra Teixeira (2013), há, também, uma mudança de concepção nesse âmbito, representada por dois movimentos. Em primeiro lugar, o fortalecimento das Escolas Sindicais regionais e estaduais, que naquele ano concentraram mais de 75% das iniciativas de formação da militância cutista. O outro movimento refere-se ao início dos chamados cursos instrumentais/operacionais, fomentados pela CUT em entidades comunitárias e sindicais, com o objetivo de fornecer qualificação frente “[...] às necessidades colocadas pelas dramáticas condições de vida das classes trabalhadoras.” (LOPES NETO; MORAES, 1992 apud MANFREDI, 2002, p. 250) Apesar de não ocorrer em detrimento dos cursos de formação político-sindical, os cursos de caráter instrumental/operacional concentraram 27,9% das atividades formativas organizadas pela CUT em 1991, parcela que chegou a ser de 14% dois anos antes.

Ao mesmo tempo, já é possível encontrar, nas resoluções do 4º CONCURT, em 1991, a defesa de uma escola unitária e de uma educação de caráter politécnico, defendendo-se, por exemplo, “[...] uma escola em tempo integral, que tenha no trabalho seu princípio educativo e que possa superar as dicotomias entre trabalho manual e intelectual, a teoria e a prática, a formação geral e a formação profissional.” (CUT, 1991, p. 15)

Essa aparente contradição, como explica Manfredi (2002), foi objeto de preocupação da CUT entre 1991 e 1994, tendo sido criado, em 1992 junto à Secretaria Nacional de Políticas Sociais, um grupo de trabalho cujo objetivo era estudar as questões da educação. O grupo elegeu como eixo de estudo as relações entre trabalho e educação, com ênfase na questão da educação profissional de nível

médio⁴⁹. Criou-se, entretanto, uma divergência nesse grupo, que permeou o 5º CONCUR em 1994 e ficou consubstanciada em dois documentos produzidos e enviados à Direção Nacional da entidade antes do Congresso: um dos documentos, elaborado pela chamada Comissão de Educação da CUT, com representantes das entidades do ramo da educação filiadas à Central (ANDES-SN, CNTE, CONTEE, FASUBRA), defendia que os sindicatos não deveriam substituir o papel do Estado na oferta de educação profissional, reivindicando educação pública de qualidade; o outro, escrito por Sebastião Lopes Neto e Carmen Sylvia Vidigal Moraes, considerava essa reivindicação importante, mas observava que a CUT deveria defender a organização de diferentes modalidades de educação profissional, em parceria com entidades sindicais e movimentos sociais, articuladas ao sistema de ensino. (MANFREDI, 2002, p. 249-250)

No 5º Congresso, a adesão à segunda tese, ratificada nas Plenárias Nacionais de 1995 e 1996, é o que acaba por orientar as ações da CUT no campo da educação profissional na segunda metade da década. A partir daí, a Central passa a conciliar a exigência da integração da educação profissional ao sistema regular de ensino, inclusive com a criação de fóruns tripartites que acompanhassem e gerissem as políticas estatais de formação dos trabalhadores, com iniciativas próprias, financiadas com recursos do Estado. O fato é que essa situação expressava o vínculo da CUT com a estrutura sindical de Estado, agora inserido no contexto neoliberal que impunha a ameaça do desemprego. Ou seja, a própria reestruturação do capitalismo e a busca por empregabilidade levou a Central a adaptar seu projeto de formação profissional à concepção do sindicalismo de participação.

⁴⁹ A mesma autora mostra que o referido grupo era constituído por importantes intelectuais que vinham estudando e investigando o tema há pelo menos dez anos. Nesse sentido, Acácia Kuenzer, em texto escrito em 1991, demonstra que, até 1986, a Teoria do Capital Humano hegemonizava os estudos e práticas sobre as relações entre educação e trabalho. Apesar disso, já havia, desde 1981, um Grupo de Trabalho nacional dentro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED) denominado Educação e Trabalho. Esse grupo chega à conclusão, em 1987, que as discussões sobre o 2º grau deveriam levar em conta a perspectiva da educação politécnica, conclusão obtida a partir de dois pressupostos fundamentais: i) que o direito à educação do trabalhador não se esgota no direito à escola e ii) que era necessário superar a visão do trabalho como coisa, compreendendo-o como atividade humana sensível, como práxis. (KUENZER, 1991) É nessa época que passa a haver um giro nas pesquisas e a consolidação de um campo de estudos denominado Trabalho e Educação – ao invés de Educação e Trabalho –, considerando o trabalho como o princípio educativo primeiro e não dicotomizado da educação. Assumimos a hipótese – sem demonstrá-la, por não ser nosso objeto de pesquisa – de que esse processo repercutiu nos posicionamentos da CUT naquele momento, sobretudo a partir das discussões do grupo de trabalho citado.

Teixeira (2013) pontua os elementos que constituem, nesse contexto, uma expressão daquela concepção de sindicalismo, chamada pelo autor de sindicalismo cidadão. Para ele, os pilares da ação sindical da CUT passam a ser, no 5º Congresso, a luta por cidadania e por direitos, ao invés da luta pelo socialismo; reivindicação da democratização do Estado, com a criação de conselhos e fóruns que permitissem a participação dos trabalhadores através de suas entidades representativas; e a formulação de políticas públicas que combatam as mazelas do neoliberalismo e integrem o cidadão à vida produtiva e econômica. Todos esses elementos eram reproduzidos nas formulações para a educação profissional, mantendo, no entanto, uma perspectiva político-pedagógica baseada nas concepções da escola unitária.

Todos esses pontos permeiam a 7ª e 8ª Plenárias Nacionais da CUT, ocorridas em 1995 e 1996, momentos em que, ao contrário dos espaços deliberativos anteriores, a questão da educação profissional é delegada a organismos da CUT externos à Secretaria Nacional de Formação. Isso, somado à perspectiva do sindicalismo cidadão, facilita a participação da CUT na institucionalidade do Estado brasileiro, tanto em fóruns tripartites criados pelo governo, quanto através do uso de recursos para suas experiências de formação profissional, cuja execução vinha sendo estimulada desde 1994.

Em ambas as questões, a relação da CUT com o Estado através do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é emblemática. De um lado, por deliberação da Plenária de 1995, a Central dava mais intencionalidade à sua participação no Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), no qual tinha assento desde 1990.

Tratava-se também de disputar as verbas para os Estados, para garantia de possibilidade de disputa de recursos através das Comissões Estaduais e Municipais, como também garantir na base dos sindicatos uma atuação condizente com a política de formação profissional da CUT, respeitando a boa utilização das verbas e tendo como referência a experiência da Comissão Tripartite de São Paulo. Integrava-se a atuação da CUT na esfera nacional, pelo Codefat, com a atuação das CUTs Estaduais e com os sindicatos da base, numa atuação centralizada da política de formação profissional [...]

Além disso, valorizava-se na resolução certa trajetória da atuação da CUT no Codefat, a qual encaminharia, através do conselho, propostas em torno da ampliação do atendimento aos desempregos e criação de programas de emprego e renda. A Central não restringiria suas reivindicações a políticas compensatórias, já que o fundamental era a volta do trabalhador ao mercado de trabalho de 'forma digna' através de cursos de qualificação profissional, mecanismos de intermediação de mão-de-obra e aumento dos investimentos produtivos para geração de mais empregos. Entretanto,

devemos destacar que não existe uma forte crítica no texto ao recebimento de recursos públicos por entidades da sociedade civil para execução de serviços na área de educação. No âmbito do Sistema Nacional de Empregos (SINE) não existiam escolas de Formação Profissional públicas, sendo necessária sempre a contratação de terceiros. (TEIXEIRA, 2013, p. 141)

O que estava em jogo não era o projeto neoliberal em si, que incluía um processo de privatização da formação profissional, mas a diminuição das mazelas provocadas por esse projeto, através da disputa de recursos com entidades como as do Sistema S. Esse era o outro lado da moeda da ação cutista na educação profissional: executar ações de formação dos trabalhadores, com base em seu acúmulo em torno de perspectiva da escola unitária, com financiamento estatal. Esse panorama marcaria o ano de 1997, decisivo para as posições da CUT.

Em agosto de 1997, já na segunda metade do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a CUT organizava seu 6º Congresso. Naquele momento, já havia sido emitido o Decreto nº 2.208, que proibia a integração entre formação profissional e educação científico-propedêutica. Contraditoriamente, a CUT esvazia o debate sobre seu projeto de educação, iniciado em 1992 e que combatia justamente essa dualidade educacional.⁵⁰ (SOUZA, 2005)

Junto a isso, a recém-criada Secretaria Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR), no âmbito do Ministério do Trabalho, assumia a gestão do PLANFOR, que seria executado exclusivamente com recursos do FAT. Com a, agora mais intensa, participação no CODEFAT, a CUT decidia, através das resoluções do 6º Congresso, participar do PLANFOR para executar suas iniciativas de formação dos trabalhadores. Assim foi firmado o convênio MTB/SEFOR/CODEFOR nº 011/97, chamado Programa Integral, a ser realizado no âmbito da CUT. Como mostra Teixeira (2013), o programa tinha três eixos de atuação: i) Articulação de ações e projetos desenvolvidos pelas estruturas cutistas no campo da requalificação profissional, integrando-os a uma política pública de empregos; ii) Programa de Formação de Formadores, para os educadores dos programas de formação profissional da CUT; iii) Programa de Capacitação de

⁵⁰ Luiz Antônio Cunha (2005) desenvolve exaustiva análise a respeito das transformações na política de educação profissional ao longo da década de 90, tendo como eixo as disputas materializadas nas diversas propostas e emendas à LDB. No texto, ficam nítidas as posições da CUT nesse processo, a partir do que vinha sendo debatido internamente a respeito das relações entre trabalho e educação. Ver Cap. 6: “O ensino profissional na virada do século”, página 213 e seguintes.

Conselheiros, cujo público-alvo seria os conselheiros de emprego vinculados aos sindicatos cutistas.

O programa não só estimulou o “mercado” das centrais sindicais, tornando a filiação à CUT mais atrativa, como tinha como estratégia “[...] consolidar uma ampla estrutura de formação profissional cutista, que teria sua gestão e programa pedagógico dirigidos pela Secretaria Nacional de Formação (SNF)” (TEIXEIRA, 2013, p. 162).

Entre 1997 e 1999, diversas iniciativas internas da CUT se consolidam a partir dessas decisões. Manfredi (2002) cita dez programas, todos executados com recursos do FAT. Dentre eles, os maiores foram o Programa Integrar, desenvolvido pela Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM), e o Programa Semar, organizado no âmbito da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), ambos produzindo documentos como relatos de experiência, sínteses, manuais, inclusive com a colaboração de intelectuais da academia, que contribuíram decisivamente para a chamada *proposta de educação integral dos trabalhadores*, formulada pela CUT a partir daqueles anos e com ecos ao longo dos anos 2000, como veremos.

Tamanho foi a intensidade desses programas e o volume de recursos aportados à CUT⁵¹, que boa parte dos debates que antecederam a 9ª Plenária Nacional da Central em 1999 tinha o tema da formação profissional como objeto. A corrente Articulação Sindical defendia a subordinação da formação sindical à formação profissional, através dos programas em curso, além de que a estruturação das reivindicações da Central no campo do Sistema Público de Emprego se desse em torno da oferta de qualificação profissional aos trabalhadores. Tratava-se, nesse ponto, de uma adesão às teses neoliberais. Já entre as correntes de oposição, havia quem defendesse a retirada imediata da CUT do CODEFAT e o rompimento com esses organismos, recolocando no centro a luta contra o desemprego e não saídas que responsabilizam o trabalhador. (TEIXEIRA, 2013)

Como resultado, nas resoluções sobre a Política Nacional de Formação

⁵¹ De acordo com Souza (2006), em 1999 a CUT captou R\$ 21 milhões em recursos do FAT, atendendo 47.700 trabalhadores, e em 2000, o valor foi de R\$ 35 milhões, com o atendimento de 246.000 trabalhadores. Esses valores representavam cerca de 70% do orçamento da CUT naqueles anos.

[...] a Central radicalizava a perspectiva do 'sindicalismo propositivo' como unificadora de suas propostas. A reestruturação produtiva devia ser negociada, e por isso a formação que norteava essa nova concepção sindical tinha como fundamento uma estratégia formativa que capacitava para a luta através da gestão de políticas públicas e da atuação sindical na qualificação profissional (TEIXEIRA, 2013, p. 173)

A partir dessas resoluções, os programas da CUT destacados acima passaram a ser, em 1999, abarcados pelo Projeto Nacional de Qualificação Profissional – CUT Brasil (PNQP/CUT), nova parceria da CUT com a SEFOR/MTE. O projeto teve como linha mestra o Programa Integração, cujo objetivo era dar um salto de qualidade na formulação da Central em três aspectos: aprofundar o projeto de educação integral dos trabalhadores, avançar na discussão sobre a gestão das iniciativas próprias de formação profissional e evidenciar as diretrizes da negociação coletiva envolvendo programas de qualificação profissional. Os dois últimos aspectos foram objeto de vários materiais produzidos pela Central a partir das experiências do Programa Integração, principalmente o Programa Integrar (CNM/CUT), inaugurando todo um campo de discussões.

Finalmente, a CUT chega a seu 7º Congresso, em 2000, avaliando os resultados desastrosos do neoliberalismo para os trabalhadores. Ao mesmo tempo, acumulava uma série de experiências advindas dos financiamentos estatais, que aumentaram de R\$ 8 milhões em 1998 para R\$ 35 milhões em 2000. Nesses dois anos, a CUT criou a Unitrabalho, uma universidade cujo objetivo era assessorar as experiências de formação profissional da Central, e duas agências voltadas ao cooperativismo e geração de crédito solidário, a União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social no Brasil (UNISOL) e a Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS).

Além de articular essas entidades à reivindicação por educação profissional, utilizando-as como formas de enfrentamento ao desemprego e alternativas aos trabalhadores após a realização dos cursos do PNQP, a CUT utilizou-as como uma forma eficiente de captação de recursos do FAT. Vale ressaltar que, a partir de deliberação do CODEFAT no fim de 1999, a CUT passava a destinar 96% dos recursos das parcerias nacionais para atividades exclusivas de formação de trabalhadores. (TEIXEIRA, 2013)

Apesar de não termos as formulações da CUT como objeto exclusivo de pesquisa, é importante questionarmo-nos a respeito dos determinantes das

transformações na política da entidade ao longo de sua história. Mais do que isso, faz-se necessária uma compreensão das relações que essas transformações guardam com as formulações cutistas sobre a educação profissional. Nesse sentido, Boito Jr. (1999) expõe uma polêmica importante. Para o autor, há duas variantes nas tentativas de análise dessa questão, que têm sido feitas de modo unilateral e estão vinculadas a estratégias políticas e sindicais concorrentes. A primeira variante, de enfoque voluntarista, considera a ideologia e as decisões da corrente majoritária da CUT como o fator explicativo único. Já a segunda variante, de enfoque objetivista, inverte os termos da explicação anterior, considerando as condições objetivas como a explicação única das opções estratégicas dessa corrente.

Os elementos apresentados nos próximos capítulos nos ajudarão a mostrar, em primeiro lugar, que essa polêmica acabou por ser reproduzida nas análises das implicações dos posicionamentos da CUT no campo da educação profissional. Em segundo lugar, veremos que as mudanças na conjuntura trazidas pela existência de uma nova frente política no país impuseram novas mudanças nas formulações da CUT sobre a educação profissional, ainda sob a concepção do sindicalismo participativo. Em terceiro lugar, a análise das reivindicações da CUT nos anos 2000 deixará mais evidente que a estrutura sindical de Estado é um conceito que ajuda a analisar a polêmica anterior, ao mesmo tempo em que dá subsídios para compreendermos, em termos de posicionamentos de classe, as relações entre a nova conjuntura e a política de educação profissional brasileira.

3 REIVINDICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

O presente Capítulo trata das reivindicações da fração de classe dominante (burguesia industrial) e do setor da classe trabalhadora (trabalhadores assalariados) selecionados para a análise, no que diz respeito à educação profissional. O Capítulo contém os resultados referentes à análise dos documentos da Confederação Nacional da Indústria (CNI), numa seção, e da Central Única dos Trabalhadores (CUT), na outra seção.

Cumpramos ressaltar que, após a etapa de pré-análise, utilizamos como ponto de partida as conclusões de alguns trabalhos que tiveram como objeto as propostas industriais e cutistas para a educação profissional. Nesse ponto, vale observar que essas pesquisas não esgotaram a análise, pois ou limitaram-se a empirias que não são idênticas ao nosso recorte – como é o caso dos trabalhos de Tumolo (2002), Souza (2005), Souza (2006), Teixeira (2013) e Laikovski (2016), sobre a CUT, Rodrigues (1997) e Ramon de Oliveira (2003), sobre a CNI, e Deluiz (1994) e Manfredi (2002), sobre ambas as entidades – ou não tiveram como foco a educação profissional, mas sim outros campos da política educacional – como é o caso de Melo (2010), que analisou as propostas da CNI para a educação básica. Com base nessas pesquisas, guiamo-nos pelas observações de Franco (2005) a respeito da análise de conteúdo, construindo, assim, um alicerce importante para a definição e redefinição das categorias analíticas.

Optamos por expor os resultados apontando as características de cada documento cronologicamente. Essa forma permite que as contradições que se foram construindo ao longo do período de análise, em torno da política de educação profissional, fiquem mais evidentes, além de proporcionar uma visão histórica mais consistente tanto da conjuntura quanto das rupturas e continuidades em relação aos períodos antecedentes.

3.1 **Burguesia industrial: as reivindicações da CNI**

O documento de 2002 da CNI, *A indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento*, “[...] dá continuidade a uma tradição que a CNI iniciou em 1994: a de

apresentar, no início de cada governo, sua visão sobre a agenda para o país.” (p. 7) A diferença, segundo a apresentação, assinada por Fernando Bezerra, que cumpria seu último ano como presidente da entidade, é que a Confederação, desta vez, apresenta o documento “para toda a sociedade”. Na esteira das divergências intraburguesas e da procura, por parte da burguesia industrial, de novas alianças para a conformação de um novo projeto de desenvolvimento, o centro político do documento é declarado também na apresentação: “[...] manter as conquistas alcançadas [na década de 90] e criar condições para a superação do baixo e oscilante crescimento, grande frustração do período.” (p. 7)

A principal diferença em relação ao documento de 1993 (CNI, 1993) é que, agora, um projeto de crescimento econômico industrial apoiado numa proteção mais incisiva do Estado está colocado objetivamente, além de estar evidente a questão da superação da pobreza e desigualdade, com fomento do mercado interno. Possivelmente, daí vem a ênfase em veicular a agenda industrial como sendo o “projeto de toda a sociedade”, naquilo que Melo (2010, p. 95) caracterizou como uma vontade de comungar os interesses industriais em torno de um “pacto social”. Não se trata, porém, de qualquer pacto. Os acordos com o programa neoliberal se estabelecem, no documento, principalmente no campo dos direitos sociais, quando a CNI reivindica a reforma trabalhista, a reforma da previdência e uma reforma no sistema tributário, que, segundo a entidade, “[...] é ineficiente e tem um inequívoco viés anticompetitividade.” (CNI, 2002, p. 80) Já no âmbito do crescimento econômico, as divergências com o financismo neoliberal são bastante evidentes: protecionismo, desoneração tributária da exportação de produtos nacionais, desenvolvimento baseado na integração nacional e agressiva política de diminuição dos juros.

O documento é dividido em cinco capítulos, iniciando com uma análise geral da sociedade brasileira nos últimos anos e com os itens que compõem, para a indústria, os “fundamentos do crescimento”. Em seguida, são apresentados os eixos da política de desenvolvimento industrial reivindicada pela CNI, dentre os quais não há um ponto específico destinado à educação, apesar de a questão estar contida indiretamente na maioria dos eixos. Na quarta parte, há outra novidade em relação aos documentos da década anterior: um capítulo destinado a demandas da indústria por “inclusão social e desenvolvimento”. O capítulo se inicia da seguinte forma:

O Brasil possui um grande número de pobres e é uma sociedade muito desigual. Cada um desses problemas tem a sua própria dinâmica e exige medidas específicas. O remédio que atenua a pobreza, nem sempre reduz a desigualdade. Em decorrência de políticas sociais, os pobres podem melhorar de renda, mas a distância entre ricos e pobres pode aumentar por força de uma melhoria dos mais abastados. Da mesma maneira, o remédio que reduz a desigualdade, nem sempre atenua a pobreza. Em decorrência de políticas sociais desfocadas, a desigualdade pode diminuir pelo empobrecimento de todas as pessoas e aproximação entre elas. Convém lembrar que nas regiões extremamente pobres, todos são praticamente iguais na pobreza.

A complexidade desses dois problemas requer uma análise acurada de suas causas assim como uma avaliação da eficiência das políticas destinadas a reduzir a pobreza e aumentar a igualdade. (CNI, 2002, p. 129)

Durante o capítulo, que se desenvolve ao longo de 33 páginas, são analisadas as causas históricas da exclusão social no Brasil, as formas de exclusão e as políticas públicas possíveis para enfrentar esse problema, dentre elas e principalmente a elevação da escolaridade. Por fim, o documento conclui com uma pauta de reivindicações no campo das “instituições políticas e judiciais”, propondo uma reforma política e uma reforma do judiciário com pontos específicos.

Em relação à educação profissional, destaca-se uma concepção assentada sobre o conceito de “competências para a laboralidade”, noção que já vinha norteando a reforma educacional neoliberal dos anos 90. Da forma como colocada no documento, essa noção traz em si um conteúdo aparentemente progressista, inclusive porque embute às “competências” o pressuposto de valorização da formação de caráter geral, com a “[...] intercomplementaridade da educação profissional com a educação básica [...]” (CNI, 2002, p. 65). Entretanto, a “formação flexível”, a educação continuada (“aprender a aprender”) e as “habilidades”, pilares da noção de competências, aprofundam a falta de identidade do ensino médio e a tendência à privatização da educação profissional. Não há propostas concretas para a melhoria do ensino público ou para as possíveis articulações que preencheriam a “intercomplementaridade” assinalada.

Além disso, concordamos com Melo (2010) que o elo mais próximo entre a política de educação e a política industrial está, no presente documento, nas noções de produtividade e inovação, os pressupostos econômicos básicos para que a indústria nacional eleve sua competitividade no mercado internacional. Nota-se a construção do consenso em torno das políticas sociais que estavam por vir com o governo Lula, revelando novamente o caráter contraditório da burguesia interna brasileira. Os trechos a seguir sintetizam bem a questão:

O padrão de crescimento que se espera da economia brasileira depende fundamentalmente da educação e do conhecimento. A *inovação* como variável estratégica das empresas brasileiras é um desafio que só será bem sucedido com uma agenda positiva e prioritária do País para superar as atuais deficiências educacionais. Este é o caminho para aumentar a produtividade, gerar maiores oportunidades de empreendedorismo, criar novos e melhores empregos e remunerar melhor os investidores e trabalhadores.

A contribuição da educação para a nova sociedade vai além do seu impacto na economia. É o ponto central da agenda de desenvolvimento social e de redução das desigualdades. No Brasil que se projeta é inaceitável a persistência de dois países convivendo em um mesmo território. (CNI, 2002, p. 11, grifo nosso)

[...]

O eixo que define esta estratégia é a competitividade. A capacidade de inovação, a elevação da produtividade e o crescimento das exportações devem vir acompanhados da redução simultânea dos problemas de desigualdade e pobreza. O *crescimento contínuo da produtividade* é o elemento de garantia para se atingirem estes objetivos. (CNI, 2002, p. 12, grifo nosso)

Em relação à ideia de inovação, essa parece ser um eixo do neodesenvolvimentismo, presente nos demais documentos da CNI e incorporado pela política de educação profissional ao longo dos anos 2000, como veremos.⁵² De fato, para a burguesia industrial, a educação é indutora da inovação, condição básica para o aumento da produtividade, do crescimento econômico e, conseqüentemente, das “taxas de emprego” e da “melhoria dos salários” (CNI, 2002, p. 94). No âmbito pedagógico, o resultado é a reivindicação da “educação empreendedora”, que, nesse documento, aparece ainda sem ganhar centralidade.

Todos esses aspectos compõem, na totalidade do documento, a reivindicação da Teoria do Capital Humano. De fato, o fortalecimento da matriz tecnológica nacional através do conhecimento produtivo e da inovação, ampliando a produtividade, não é elemento contraditório às demais classes que compõem a frente neodesenvolvimentista. Todavia, o fato dessa agenda ser preenchida pela Teoria do Capital Humano, chamando a escola a resolver a questão do emprego, limita a valorização da educação básica ao problema da elevação da escolaridade do trabalhador polivalente, adaptado à flexibilidade do novo mercado de trabalho. Assim, mais uma vez não está colocada para a indústria a universalização do ensino

⁵² Destaca-se a criação, no fim de 2013, da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII), organização social contratada pelo Governo Federal para o fortalecimento das iniciativas de inovação brasileiras, nos setores público e privado. Há diversas ações da EMPBRAPII junto a cursos de educação profissional, tanto no Sistema S quanto na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Consultar embrapii.org.br. Acesso em 26 dez. 2017.

médio, mas uma educação profissional que dê conta de desenvolver a multiplicidade de competências requeridas pelo novo projeto de desenvolvimento, agora limitado pela financeirização. O parágrafo abaixo evidencia a questão:

Por fim, cabe destacar o papel decisivo da educação para a inovação. Os desafios atuais não são pequenos. A nossa força de trabalho sofre os limites resultantes de um grau de escolaridade inferior ao desejado e muitas vezes obtido em um ensino de baixa qualidade. A este quadro desfavorável, soma-se a crescente exigência de qualificação que deriva da introdução das novas tecnologias. A pressão sobre o sistema educacional terá que ter respostas tanto no âmbito do ensino básico como do ensino técnico e profissionalizante, *cuja oferta deverá estar cada vez mais adequada à efetiva demanda do mercado e às necessidades de educação continuada*. A Universidade, responsável pela imprescindível formação de recursos humanos qualificados e por boa parte da geração do conhecimento, deverá buscar caminhos de maior autonomia e maior compromisso com a produtividade. (CNI, 2002, p. 59, grifo nosso)

A pedagogia das competências e a Teoria do Capital Humano fundem-se, assim, em propostas concretas, como a 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”. A partir disso, são apresentadas propostas, como: “Apoiar financeiramente a modernização tecnológica dos centros de formação profissional” e “Estabelecer uma sistemática que regule o processo de certificação de competências” (CNI, 2002, p. 66). A segunda questão vinha sendo objeto de discussão desde a LDB, que previu a possibilidade de construção de itinerários formativos pelos trabalhadores, valorizando os saberes adquiridos ao longo da vida, no trabalho e na escola. Entretanto, o tema ainda não havia sido regulamentado pela legislação.

Retornando às propostas em torno da inovação, nesse âmbito a CNI aponta, também, a necessidade de uma política de desenvolvimento e integração que contemple a incorporação dos produtos da inovação brasileira à cadeia produtiva nacional. Duas propostas chamam a atenção nesse aspecto:

- Aprovar legislação que estabeleça que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem dar preferências às aquisições de bens e serviços produzidos pelas empresas de base tecnológica brasileiras e por empresas apoiadas por programas governamentais de desenvolvimento científico e tecnológico.
- Definição pelos Estados, de níveis de conteúdo local nas suas compras de bens de base tecnológica. (CNI, 2002, p. 68)

Nesse sentido, a CNI aponta a necessidade de promoção e inserção competitiva, no mercado doméstico e internacional, das regiões menos desenvolvidas, “[...] contribuindo não apenas para a geração de renda e emprego local, mas para a superação da fragilidade externa da economia brasileira.” (CNI, 2002, p. 75) Nessa política, a melhoria nas condições econômicas, de saúde, educação e infraestrutura dessas regiões é vista pela CNI como uma condição, induzindo arranjos inovadores a partir do investimento em qualificação técnica adequada. A palavra de ordem é “redução das disparidades”, tendo como um dos pilares o aumento da produtividade da mão de obra:

A nova política de desenvolvimento regional deveria priorizar questões relativas ao tratamento tributário entre as regiões; realização de investimentos públicos e privados necessários para prover a região de adequada infra-estrutura econômica, como transportes, energia, irrigação e comunicações; disponibilidade de financiamento diferenciado; investimentos em educação visando reduzir desníveis educacionais e promover a melhoria da produtividade da mão-de-obra; e acesso à tecnologia. Estes temas devem constituir os pilares da redução das disparidades. (CNI, 2002, p. 72)

Em síntese, o documento de 2002 assenta-se sobre a reivindicação de crescimento econômico e políticas sociais voltadas para os setores mais empobrecidos da população. Para que essa síntese seja viável, a educação profissional deve se basear, em termos curriculares, na noção de competências e, num âmbito mais geral, no fortalecimento de vínculos com o crescimento econômico através das ideias de inovação, produtividade e consolidação de economias regionais de acordo com sua vocação. É interessante perceber que as palavras “desigualdade” e “pobreza” estão entre as mais citadas no documento. Juntas, totalizam 85 menções, número menor, apenas, que o de citações da palavra “crescimento”, que aparece 97 vezes.

Passamos, então, à análise do *Mapa estratégico da indústria 2007-2015*, documento produzido em 2005 pela CNI. Escrito num momento de crise da frente neodesenvolvimentista, esse documento representou “[...] a maior ação articulada do sistema indústria e do Fórum Nacional da Indústria – FNI nos anos 2000, visando ao projeto e ações estratégicas e pontuais para a realização de um cenário mais competitivo para a indústria.” (MELO, 2010, p. 111) Os documentos posteriores são partes constitutivas deste. O mapa fundamentou todas as ações das gestões

posteriores a 2005 da diretoria da CNI, constituindo-se como uma “ferramenta para a gestão estratégica da indústria brasileira”. Anualmente até 2012, relatórios do Mapa Estratégico e cadernos de indicadores da gestão baseados nos parâmetros contidos nesse mapa foram publicados.⁵³⁵⁴

A estratégia da indústria brasileira para os dez anos seguintes é, então, apresentada e sintetizada da seguinte forma: preparação do Brasil para a “economia do conhecimento”, investindo em fontes que favoreçam a capacidade de inovação; o eixo é, novamente, a competitividade, que tem como fontes primárias a produtividade e a eficiência; participação ativa do setor privado nacional, com Estado eficiente; reconhecimento internacional na oferta de produtos competitivos; por fim,

Educação e conhecimento são pilares do Mapa. O aumento da competitividade e da capacidade de inovação dependem do equivalente a uma revolução no sistema de educação e da geração e difusão do conhecimento. A chave dessa transformação reside em medidas voltadas para a elevação da qualidade da educação básica e na criação de condições para o desenvolvimento de um sistema de educação continuada flexível e de qualidade. [Além da necessidade de] um sistema educacional alinhado aos anseios da sociedade, que fomente o empreendedorismo e esteja preparado para atender os desafios da economia do conhecimento. (CNI, 2005, p. 14-15)

No Quadro 4 abaixo, estão sintetizadas as principais metas para o atendimento dessa estratégia, que são detalhadas em treze itens descritos ao longo do documento, em termos de objetivos com indicadores específicos.

Quadro 4 – Metas para o período 2007-2015, apontadas pela CNI no Mapa Estratégico de 2005

INDICADORES	2007	2010	2015
Crescimento do PIB	5,5% a.a. (Taxa média até 2010)		7,0% a.a. (taxa média de 2010 a 2015)

⁵³ Todos esses documentos estão disponíveis em <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/institucional/2012/04/1,1987/mapa-estrategico-da-industria-2007-2015.html>. Acesso em: 18 jan. 2018.

⁵⁴ Em 2013, a CNI lançou um novo Mapa Estratégico, relativo ao período 2013-2022. Fica em aberto uma possível análise desse documento, com possíveis comparações com o mapa publicado em 2005. Disponível em <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/o-que-a-cni-faz/mapa-estrategico-da-industria/2013/05/1,13421/mapa-estrategico-da-industria-2013-2022.html>. Acesso em: 18 jan. 2018.

Crescimento do PIB industrial	7% a.a. (taxa média até 2010)		8,5% a.a. (taxa média de 2010 a 2015)
Índice de Produtividade da Indústria	Crescer 4% a.a.	Crescer 6% a.a.	Crescer 6% a.a.
Taxa de desemprego	9,0%	7,0%	6,0%
Total de Exportações de Bens e Serviços/PIB	22%	25%	30%
Crédito/PIB	Alcançar 40% (até 2010)		70%
Spread Bancário	Alcançar 20% (até 2010)		10%
Taxas Real de Juros	Alcançar 6% (até 2010)		4% (até 2015)
Carga Tributária	33%	30%	27%
Oferta de Energia	Crescimento médio de 7% a.a. Período até 2010		Crescimento médio de 8,5% a.a. de 2010 a 2015
Investimentos em Infra-estrutura dos Transportes/PIB	0,45%	0,5%	0,6%
Domicílios Atendidos por Rede Coletora de Esgoto	52%	60%	70%
Investimento Privado em Inovação/PIB	0,6%	0,8%	1,4%
Pisa	Alcançar a nota 486 (Espanha em 2001) até 2015		
Domicílios com Acesso à Internet	18%	25%	30%
Renda per capita (PPP)	Alcançar 12.000 PPP até 2015		
GINI	0,54	0,52	0,50
IDH	0,80	0,83	0,86

Fonte: CNI, 2005, p. 18.

Novamente, ficam evidentes contradições com o programa neoliberal, como a diminuição do *spread* bancário e das taxas de juros, o foco no crescimento econômico e na infraestrutura e a própria proposição da diminuição gradativa do desemprego. Na continuação do documento, os agentes do desenvolvimento são apresentados como sendo o empresariado nacional, “[...] não apenas com as iniciativas em suas empresas, mas também fora delas, como parte integrante da sociedade, ao participar da construção e implementação de políticas públicas.” (CNI, 2005, p. 21)

No detalhamento das metas, o documento apresenta um capítulo específico destinado à educação e à saúde, o capítulo 3, dividido em partes relativas à educação básica, educação superior, educação profissional e tecnológica, inclusão digital, cultura empreendedora e sistema de saúde de qualidade. Aqui, a ideia de empreendedorismo, como um eixo dos currículos escolares e da educação profissional, vem fortalecer a de inovação, pautada no documento de 2002:

A divulgação da cultura empreendedora e a valorização da atividade empresarial são essenciais para o crescimento do país. O elo de ligação é a interdependência entre empreendedorismo e inovação. A sua difusão requer processos educativos capazes de formar profissionais para empreender e inovar. (CNI, 2005, p. 34)

Em relação à inovação, há também um capítulo específico do documento, que, além de apresentar a questão em seus aspectos mais gerais como tendo “[...] um papel estratégico na construção das bases para o aumento da competitividade, da produtividade e, conseqüentemente, do crescimento econômico [...]” (CNI, 2005, p. 53), constrói diálogos específicos com as reivindicações no campo da educação profissional. Nesse sentido, as ações das entidades de formação dos trabalhadores, públicas e privadas, devem dispor de adequada infraestrutura tecnológica e centros de conhecimento que transformem pesquisas em resultados práticos inovadores.

A interdependência entre empreendedorismo e inovação, segundo a visão da CNI, deve ser pautada pela conscientização e divulgação, entre crianças, jovens e trabalhadores em formação, das ideias de criatividade, habilidade, liderança e visão de futuro, adaptadas às novas dinâmicas da produção. Além disso, prevê-se a parceria das iniciativas industriais no SESI e SENAI em educação profissional com o sistema público de ensino, desenvolvendo “[...] conceitos, tecnologias, metodologias e práticas com o suporte para a aplicação de princípios de organização, técnicas e normas facilitadoras do sucesso da iniciativa individual e coletiva.” (CNI, 2005, p. 35)

Soma-se a isso o foco na empregabilidade, que deve ser o eixo de uma educação profissional voltada para a flexibilidade e enfrentamento da instabilidade profissional. Novamente a noção de “competências” é mobilizada, em uma formação técnica pautada pela “educação continuada” e “aprender por toda a vida”.

As competências dos trabalhadores geradas e mobilizadas nesse contexto tendem a se modificar constantemente. São valorizadas competências que vão além dos conhecimentos científicos e tecnológicos e incluem

habilidades básicas, específicas e de gestão, atitudes relacionadas à iniciativa, criatividade, solução de problemas e autonomia e valores relacionados à ética e responsabilidade. Este quadro gera impacto sobre as instituições que atuam no campo da educação profissional e tecnológica, especialmente em sua capacidade de contribuir para a competitividade da indústria brasileira e a empregabilidade dos trabalhadores. (CNI, 2005, p. 33)

Mantém-se, assim, a Teoria do Capital Humano e aponta-se na valorização da educação básica como fundamento das “ações sociais” num projeto nacional de educação que articule escolarização geral e aprendizado de uma profissão. Vale lembrar, conforme a análise de Ramon de Oliveira (2003), que a universalização do ensino médio nunca foi prevista pela CNI em suas reivindicações para a educação brasileira. O contexto permanece no documento de 2005, porém, desta feita, é possível observar maior ênfase na valorização da educação básica.

É fundamental garantir o atendimento das demandas de formação inicial e continuada de trabalhadores, de educação profissional técnica de nível médio e de educação profissional tecnológica, de graduação e pós-graduação. A oferta de uma educação básica de qualidade, desenvolvida de forma articulada às modalidades acima mencionadas, representa um importante desafio. (CNI, 2005, p. 33)

Vale destacar que as possíveis formas de articulação não são detalhadas. Todavia, o documento é divulgado após a aprovação do Decreto nº 5.154/2004, que abriu a possibilidade da integração entre ensino médio e Educação Profissional Técnica de Nível Médio (EPTNM) a partir da perspectiva da formação integral. Não há nenhuma menção a essa questão, nem num sentido de apoio à integração, nem tampouco a criticando, o que nos faz constatar que a novidade trazida pelo Decreto não foi vista pela indústria como uma possibilidade de enfraquecimento de suas iniciativas ou do modelo de desenvolvimento por ela reivindicado.

Outra questão evidente no mapa e já presente indiretamente no documento anterior é a privatização da educação profissional. Esse elemento passa a ser, explicitamente, parte integrante dos reclamos da CNI a partir do documento de 2005 e baseia-se no diagnóstico de que o setor público não é capaz de enfrentar os desafios da formação da força de trabalho integralmente através das escolas estaduais e federais de formação profissional. A Confederação ressalta, então, o papel importante do Sistema S, com o SENAI e o SESI, no fortalecimento de uma formação flexível e adaptada às necessidades de um mundo produtivo

reestruturado. Na abertura do último capítulo do documento, que sistematiza os “Programas Estratégicos” a serem implementados entre 2007 e 2015, a CNI destaca o papel do Sistema CNI nesse esforço, que é uma “[...] estratégia para o Brasil e não apenas para a indústria.” (CNI, 2005, p. 75)

Nesse sentido, em texto publicado na Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica, Alberto Araújo (2008) expõe detalhadamente os instrumentos de prospecção utilizados pela CNI para acompanhar a implementação das metas dos Programas Estratégicos, contidas no Mapa de 2005. Dentre os instrumentos, estão os Comitês Técnicos Setoriais, comissões construídas dentro de cada unidade do SENAI para acompanhar o repasse de recursos do governo, identificar competências profissionais dos setores industriais e remodelar os currículos baseados nas competências profissionais, que “[...] proporcionam maior flexibilidade e modernização das atividades e têm assegurado alto nível de aceitação dos técnicos formados pelo SENAI.” (p. 79) Também aparece como objetivo a elaboração e apoio a medidas que prevejam marcos regulatórios e reconhecimento de competências dos trabalhadores, aumentando a integração entre ambientes de educação e iniciativas empresariais nas plantas das fábricas. Além disso, como reflexo da fragilidade do documento em apresentar opções de articulação entre ensino médio e educação profissional, a flexibilização da oferta contribui para o esvaziamento da identidade dessas modalidades de ensino, elemento já presente em 2002:

Outros problemas da educação profissional e tecnológica enquadram-se na prospecção adequada da demanda por educação técnica e tecnológica, na flexibilização da oferta de educação técnica e tecnológica e no reconhecimento de competências dos trabalhadores. (CNI, 2005, p. 33)

Desses objetivos pautados pela CNI, há um desdobramento fundamental que passará a fazer parte das disputas e discussões em torno da educação profissional brasileira, principalmente a partir do ano de 2007: a expansão dessa modalidade de ensino. Para a CNI, a integração escola/empresa e os cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) são eficientes ferramentas para ampliar quantitativamente a formação técnica dos trabalhadores. Ocorre que, no documento, essa expansão está inserida na perspectiva do capital humano e não é compreendida como ampliação de direitos básicos da população. Ademais, no trecho relativo aos

Programas Estratégicos propostos para o atendimento das metas, as reivindicações referentes à educação são antecedidas por um parágrafo que toma como pontos de partida, dentre outros, o fortalecimento da educação profissional e tecnológica, a promoção da cultura empreendedora e a difusão dos valores da livre iniciativa, apresentando, na proposta de número 27 o seguinte: “Implementar o plano estratégico do SENAI e apoiar o desenvolvimento de iniciativas que *umentam a oferta* e melhoram a qualidade de serviços da educação profissional.” (CNI, 2005, p. 81, grifo nosso)

O critério para o acompanhamento do atendimento das metas, em todos os objetivos no campo da educação profissional, é o aumento da “proporção de alunos formados que se encontram em atividade no mercado de trabalho um ano após a conclusão do curso.” (CNI, 2005, p. 33)

O fato é que a expansão ganha ênfase nas propostas da indústria a partir de 2005, algo que, até então, era elemento apenas implícito nos documentos oficiais desse setor. Nesse sentido, dando continuidade ao diagnóstico do panorama de desigualdade no Brasil⁵⁵, a questão da diminuição das diferenças regionais é reafirmada como um gargalo para o aumento do crescimento industrial. Para isso, a CNI mobiliza o conceito de Arranjos Produtivos Locais (APL) pela primeira vez, inclusive articulando-o à sua leitura sobre a educação profissional. Os APL são, para o documento, a síntese de um modelo de desenvolvimento que incentiva o crescimento das micro, pequenas e médias indústrias locais, incorpora-as à economia como geradoras de empregos e, dessa forma, fortalece as cadeias produtivas que representam vantagens competitivas inclusive no cenário internacional. “Essa maior competitividade deriva dos efeitos da proximidade e da intensidade das relações das empresas entre si e com as instituições locais.” (CNI, 2005, p. 46) De maneira geral,

⁵⁵ A questão perde ênfase em relação ao documento de 2002, tendo havido, no presente documento, apenas 9 menções às palavras desigualdade e pobreza. Importante perceber que, com o pacto neodesenvolvimentista estabelecido, as contradições entre interesses da grande burguesia interna e dos trabalhadores tornam-se mais evidentes. Ademais, políticas sociais mais agressivas de distribuição de renda começavam a ser implantadas em 2004 pelo primeiro governo Lula. A menor ênfase não se deve, de certo, a uma reivindicação de cunho ideológico, mas pragmático: o “desequilíbrio das contas públicas” e o “uso de recursos da sociedade para atividades de baixa eficácia” são elementos mobilizados para a crítica a uma concepção ultrapassada de Estado, que “[...] drena recursos do setor privado, as taxas de juros são anômalas, a infra-estrutura é inadequada, a tributação é excessiva e ineficiente, e o judiciário ineficaz.” (CNI, 2005, p. 14)

Apoiar os arranjos produtivos locais é criar condições para o aumento da competitividade e a sustentabilidade das micro e pequenas indústrias, ao fortalecer o território e o ambiente econômico e institucional local. Devem ser *consideradas iniciativas voltadas ao capital humano (os conhecimentos, habilidades e competências da população local, as condições e a qualidade de vida)*, ao capital social (os níveis de confiança, cooperação, reciprocidade, organização social e capacidade de influência da população local), à governança (a capacidade gerencial do governo e os níveis de participação e controle social) e ao uso sustentável dos recursos naturais. (CNI, 2005, p. 46, grifo nosso)

Dessa forma, o documento de 2005 consolida a perspectiva de 2002 e dá um salto de qualidade na formulação da burguesia industrial a respeito da educação profissional. É possível concluir que o eixo organizador de ambos os documentos é uma espécie de neotecnicismo social, que não desfaz as bases da Teoria do Capital Humano, reivindica-a em seu modelo “flexível” e adaptado às intempéries do mercado de trabalho e insere o elemento da diminuição das desigualdades, ainda que, em 2005, essa seja uma questão mais ligada às disparidades produtivas entre regiões do país. É esse neotecnicismo o que fundamenta a visão da educação profissional como um elemento estratégico da promoção do desenvolvimento sustentável requerido, segundo a CNI, pelo novo cenário brasileiro.

Vejamos como essas questões estiveram colocadas no documento de 2006, intitulado *Crescimento: a visão da indústria* (CNI, 2006). O documento é também subsídio para o debate da burguesia industrial com os presidenciáveis e possui, além de três capítulos introdutórios, dez prioridades da CNI para o período que se iniciaria em 2007. Nesse momento, a questão do crescimento é o grande guarda-chuva que engloba todas as reivindicações, além de ser, na visão da entidade, o principal gargalo do projeto de desenvolvimento que havia iniciado há quatro anos. Houve avanços nesse período, reconhece a CNI, mas os entraves ao crescimento industrial são de várias ordens e seu enfrentamento constitui a agenda para o próximo período.

Vale ressaltar ainda a melhoria dos indicadores sociais, o controle da inflação, a maior integração do País à economia mundial e a redução quanto à vulnerabilidade externa.

Mas precisamos crescer mais. Esse quadro de avanços reforça a convicção de que nosso baixo ciclo de crescimento pode – e deve – ser rompido. *É uma ação que independe de forças externas; depende apenas das forças políticas do País.*

O real crescimento da economia – com a conseqüente melhoria de vida da população – depende de um conjunto amplo de iniciativas e reformas interdependentes, calcadas em uma agenda pré-definida.

A Indústria entende que o Brasil deve investir nas reformas e no crescimento. Essa é a base de uma agenda para o País. (CNI, 2006, p. 19, grifo nosso)

O esforço das “forças políticas internas” deve, então, concentrar-se na aprovação das reformas necessárias à ruptura do ciclo de baixo crescimento. Para isso, novamente aparecem as contradições com o neoliberalismo, inserindo, agora, a pauta da diminuição dos juros numa “ampla reforma da política macroeconômica”, que deve considerar, também, redução geral da dívida pública e taxas de câmbio mais competitivas, que inibam as importações. Por outro lado, seguindo na esteira das reformas, a CNI avalia que, igualmente, deve ser ampla a reforma do Estado, que ainda é lento, ineficiente, grande, burocrático e não preza pelo equilíbrio virtuoso das contas públicas.

Partindo desse diagnóstico, o documento apresenta de maneira bastante detalhada e com mais ênfase que nos documentos anteriores, a necessidade interdependente de três reformas: tributária, previdenciária e trabalhista. Nesse sentido, pode haver divergências pontuais com o programa neoliberal ou, então, no âmbito da forma de implementação dessas reformas. No entanto, o acordo com a burguesia compradora e sua fração financeira é estabelecido nos termos mais gerais: “Alterações na base de financiamento da previdência ou na legislação das relações de trabalho implicam mudanças tributárias que necessitam guardar coerência entre si.” O resultado final de uma reforma articulada como essa é a “[...] maior eficiência produtiva, maior focalização nos gastos públicos e maior racionalidade no uso dos recursos públicos. As conseqüências serão mais investimento e aceleração do crescimento.” (CNI, 2006, p. 27)

Já no que se refere à quarta prioridade definida no documento, encontram-se elementos fundamentais que geraram coesão ao pacto neodesenvolvimentista. A prioridade refere-se ao financiamento das iniciativas industriais, elemento apenas transversal nos textos anteriores. Nesse ponto, a CNI apresenta um programa amplo de investimentos, que contempla os seguintes tópicos: facilidade na obtenção de crédito com diminuição do *spread* bancário, flexibilização das exigências de garantias para tomada de empréstimos pela indústria, agilidade na avaliação de projetos e na liberação de recursos pelos bancos públicos, sobretudo o BNDES, e estímulo à pequena e média produção.

Além disso, o acesso ao financiamento pelo BNDES é vedado a empresas com pendências fiscais e previdenciárias, ou que não disponham de garantias para cobrir integralmente o risco da operação – o que explica o fato de 75% dos recursos serem destinados a empresas de grande porte.

A despeito das mudanças na composição e na organização do sistema financeiro, o custo médio do crédito aos tomadores finais – sejam pessoas físicas sejam jurídicas – permanece elevado.

Cabe observar que, mesmo depois de superado o problema maior da inflação descontrolada, as linhas de crédito para as empresas brasileiras continuam envolvendo taxas de juros mais de duas vezes superiores às taxas de remuneração dos poupadores. (CNI, 2006, p. 83)

Inseridas nesse contexto, estão a sétima e a oitava prioridades, que tratam, respectivamente, da inovação e da educação. Como o próprio documento enfatiza, reforçando os anteriores, essas questões não são dissociáveis. Há, inclusive, a proposta de um programa específico para a educação superior em engenharia que prevê a cooperação de empresas com instituições de pesquisa, conectando educação e inovação. O programa é focado no desenvolvimento de habilidades no ensino de engenharia e se chama *Programa Inova Engenharia*⁵⁶.

Em relação à inovação, o conceito é visto, novamente, como a fonte primária da competitividade industrial, do crescimento econômico e do desenvolvimento. Entretanto, os entraves no ambiente macroeconômico, caracterizados anteriormente, impõem limites à atividade de inovação e tornam a indústria brasileira não propícia a agentes inovadores. Nesse sentido, destaca-se uma reivindicação inédita nas formulações da CNI. No texto analisado, a Confederação articula um conjunto de propostas para a inovação, que compreende desde a implantação de instrumentos específicos, via BNDES, incentivadores da atividade, até a inserção da inovação como o núcleo estruturador de políticas públicas de uma Nova Política Industrial para o país. Para isso, defende-se a criação e aprimoramento de um

⁵⁶ O programa saiu do papel e passou a ser implementado já em 2006 pelo SENAI, em parceria com o Instituto Euvaldo Lodi (IEL). O objetivo é “[...] apresentar propostas para a modernização da educação em engenharia no Brasil, idealizando cursos flexíveis a partir de uma visão de futuro”. Possui, assim, um longo diagnóstico da educação em engenharia no Brasil e no mundo e uma série de “mecanismos de fomento” apresentados ao poder público para que as demandas sejam satisfeitas. Os mecanismos envolvem: uma linha de apoio denominada Cooperação Universidade-Empresa (COOPERA), captando recursos via Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) para iniciativas de pequenas e médias empresas que necessitem de engenheiros; fortalecimento dos programas de bolsas do Governo Federal para as áreas de engenharia; apoio ao ensino médio com divulgação dos cursos de engenharia; maiores vínculos universidade-empresa com inserção da inovação; apoio aos programas de estágio na indústria; apoio à educação continuada; fomento à responsabilidade social entre os engenheiros. (IEL, 2006) Seria interessante verificar possíveis relações desse programa com a EMBRAPPII e com o Programa Ciência Sem Fronteiras do Governo Federal, destinado ao financiamento de bolsas para graduação no exterior, principalmente em cursos de engenharia.

Sistema Nacional de Inovação articulado ao sistema educacional, partindo da relação direta entre elevação da escolaridade básica e profissional e autonomia nacional na produção da matriz tecnológica:

A educação não só é importante para o uso de novas tecnologias como é insumo indispensável para sua criação. Sem uma população com alto nível de escolaridade, um país não consegue passar do estágio de apenas absorvedor de novas tecnologias para criador e, conseqüentemente, acelerar seu crescimento. (CNI, 2006, p. 132)

No campo da educação, oitava prioridade trabalhada pelo documento, há três novidades em relação aos documentos de 2002 e 2005. Em primeiro lugar, o apelo às nações que investiram em educação e alçaram melhores posições no mapa de desenvolvimento, como Coréia do Sul, Cingapura, Finlândia, Espanha, Irlanda e Chile. Em segundo lugar, baseado nessas experiências, o documento reconhece os avanços em relação à democratização da educação obtidos no primeiro governo Lula, porém critica a qualidade dos serviços públicos, sobretudo numa educação básica que “[...] ainda não é considerada prioridade real.” (CNI, 2006, p. 140) Para a CNI, o país avançou em termos quantitativos, mas não qualitativos, de modo que ainda não tem “[...] mão-de-obra educada – capaz de absorver e melhorar as novas tecnologias [...]” (CNI, 2006, p. 131).

Esse diagnóstico, que se assenta sobre diversos indicadores, leva a CNI a uma terceira questão, já localizada no plano das reivindicações mais objetivas. A questão parece ser contraditória, mas expressa as prioridades da burguesia industrial no seio do neodesenvolvimentismo: por um lado, reivindica mais investimento público em educação, pois esse investimento, “[...] como proporção do PIB, está acima da média mundial. Não obstante, para um país com o déficit educacional do Brasil, o volume investido ainda é muito baixo.” (p. 135) Por outro lado, chega a pautar o “fim da Educação Superior (ensino universitário) pública e gratuita.” Assim, os recursos públicos devem ser redirecionados para a educação básica, algo facilmente atingido com o estreitamento de laços entre universidade e empresa, através da promoção de ações de inovação: “Enquanto nos países desenvolvidos o setor produtivo responde por mais de 70% do investimento em pesquisa e desenvolvimento, no Brasil esse percentual está próximo dos 40%, reflexo do distanciamento empresa/universidade.” (CNI, 2006, p. 138)

Em síntese, o repasse de recursos públicos para o fortalecimento da educação básica é uma questão aprofundada e levantada com maior detalhamento. A educação superior, por sua vez, deve receber mais aportes da iniciativa privada. Essa ideia é ainda mais detalhada no trecho do documento relativo à educação profissional. Para a CNI, os cursos técnicos de nível médio e tecnólogos pós-médios são uma tendência na educação mundial, sobretudo entre os países desenvolvidos.

As universidades brasileiras, ainda que tenham estratégias diferenciadas, estão por força de lei comprometidas com o trinômio ensino-pesquisa-extensão. Esse comprometimento funciona como uma camisa de força e dificulta o crescimento da oferta de cursos superiores de tecnologia e seqüenciais.

O País não só provê pouco incentivo ao ensino médio profissionalizante, como também dificulta o desenvolvimento de cursos superiores de tecnologia e seqüenciais.

A Educação Técnica profissionalizante privada também deve ser estimulada pelo governo. A oferta de trabalhadores técnicos é essencial para a absorção de novas tecnologias, bem como para o aumento da produtividade das empresas. Hoje, há um déficit de profissionais qualificados devido a incentivos culturais e econômicos artificiais em favor do curso superior de quatro anos, o que tem levado um contingente elevado de estudantes para as áreas de ciências humanas e sociais. (CNI, 2006, p. 139)

Articula-se, assim, agora explicitamente, às reivindicações industriais, o fortalecimento da educação profissional privada, tema que, segundo a entidade, dispensou pouca atenção dos governos em toda a história do Brasil. “A maior destinação de recursos nessa área não só propiciará o aumento da taxa de retorno da educação, como também possibilitará a redução das desigualdades educacional e econômica.” (CNI, 2006, p. 139) A palavra de ordem é aumento dos investimentos, preferencialmente na educação básica e na educação profissional privada.

Nesse aspecto, a CNI localiza sua leitura a respeito das desigualdades do país, novamente, nas distorções entre regiões. É interessante perceber que o documento de 2006 dá continuidade à reivindicação por expansão (notadamente privada, via Sistema S e nas áreas tecnológicas). A novidade, agora, é a ênfase em uma “capilaridade” da rede de educação profissional do país, pautando a necessidade de desenvolver produtivamente – através do binômio inovação/empreendedorismo – regiões mais pobres. É nesse sentido que fica nítida a articulação entre a diminuição das desigualdades, a empregabilidade e a expansão, via fortalecimento de uma política adaptada aos desenhos da economia de cada local. Com isso, a perspectiva existente no Mapa Estratégico de 2005 é

reforçada, agora em termos de reivindicações mais objetivas para a gestão do Executivo Federal que iniciaria em 2007.

Isso fica evidente quando se explicita e se desenvolve a ideia de Arranjos Produtivos Locais (APL), termo presente no Mapa de 2005, mas cujo significado passa a ser detalhado a partir do documento de 2006. É necessária, para a CNI, uma política de educação profissional que, articulando-se à educação básica, permita expandir as “ilhas de conhecimento” resultantes dos avanços obtidos pelo país no ensino de graduação e pós-graduação.

Além disso, para cumprir essa demanda, os pilares do projeto educacional da CNI apresentados nos documentos anteriores, conformando a defesa da Teoria do Capital Humano, são novamente mobilizados, demarcando o tipo de expansão e capilarização presentes no documento. Além de privado, o fortalecimento das iniciativas de educação profissional deve pautar-se pela eficiência, criatividade, capacidade de adaptação e educação permanente e continuada, questões que só ganham sentido num sistema de trabalho e emprego adequado à formação oferecida e condizente com as demandas regionais. Os trechos abaixo evidenciam a questão:

Embora necessária, a Educação não é suficiente para promover o crescimento econômico. [...]

Educação é investimento e, como todo investimento, envolve custo e risco. Se o ambiente econômico-institucional for estimulante à educação, o trabalhador acreditará valer a pena investir no seu futuro, reservando parte de seu tempo ao aprendizado – período em que poderia exercer qualquer outra atividade e auferir renda – na certeza de que seu investimento resultará em ascensão social, obtenção de melhores empregos e conseqüente elevação de renda e poder aquisitivo.

A motivação para o aprendizado implica uma clara troca de renda presente por renda futura. Caso as perspectivas não sejam favoráveis, essa troca não se realiza.

O País deve proporcionar os incentivos necessários para incutir na sociedade a idéia de crescimento individual, como resultante da busca pelo conhecimento. Assim, uma boa política educacional deve estar conjugada a crescimento econômico, de modo que se criem ambientes de trabalho propícios ao uso das competências adquiridas.

Da mesma forma que a invenção só gera aumento de produtividade após o uso, a educação também só gerará retornos se encontrar ambiente propício para ser posta em prática. De que serve qualificar um trabalhador se o mercado de trabalho não disponibiliza funções compatíveis com o nível adquirido? Nem o indivíduo conseguirá aumentar sua renda, nem a sociedade poderá beneficiar-se do investimento feito nesse trabalhador e assim tornar-se mais produtiva.

A política educacional deve estar em sintonia com as demais políticas de desenvolvimento econômico e com as necessidades do País. Caso contrário, ela terá poucas possibilidades de sucesso. (CNI, 2006, p. 133)

As adaptações no discurso deixam evidente, mais uma vez, o neotecnicismo social, havendo, aparentemente, um recuo no economicismo estruturante do capital humano, recuo que serve, na prática, para dar coesão ao conjunto de políticas públicas de educação profissional que já vinham sofrendo transformações como efeitos do Decreto nº 5.154/2004. A essência da formulação está na concepção de educação como investimento e aquisição de competências produtivas. A aparência, no entanto, parece responder as denúncias do campo crítico da educação, que imputa à concepção empresarial a relação pragmática entre educação e crescimento econômico.

Passamos, agora, ao documento intitulado *A educação para a nova indústria* (CNI, 2007), escrito em 2007, portanto já no início do segundo governo Lula e num período marcado pelo início da elevação contínua das taxas de crescimento industrial. O mais importante documento da década de 2000 da CNI no âmbito da educação contém, na verdade, as diretrizes gerais de um programa a ser desenvolvido no âmbito do Sesi e Senai. Isso não o descaracteriza como um indicativo fundamental das reivindicações da CNI para a política de educação profissional. Como veremos, parte importante do conteúdo desse documento foi incorporado por políticas públicas nos anos seguintes, inclusive com as parcerias estabelecidas entre o Governo Federal e o Sistema S que tiveram como mote o repasse de recursos públicos a essas entidades.

O documento possui sete capítulos. Os três primeiros retomam as orientações do Mapa Estratégico, apresentam as principais leituras da entidade sobre a conjuntura brasileira e sintetizam as questões educacionais pautadas até aqui ao longo de sua história. O quarto capítulo apresenta as ações da CNI no Sesi (educação básica e continuada) e no Senai (educação profissional). No quinto capítulo, consta a importância da educação básica e da educação profissional para o sistema indústria, no sexto, o objeto é a prospecção de tendências e demandas da indústria por meio do Sesi e Senai e, por último, no capítulo 7, apresenta-se um raio-x dessas duas instituições de ensino pertencentes ao Sistema S.

Os desafios apontados pela CNI que devem embasar os esforços das políticas educacionais partem do pressuposto de que a educação é um pilar para o desenvolvimento sustentável, fonte de crescimento e uma das bases para a elevação da produtividade. Trata-se da reafirmação da educação como fator estratégico do novo modelo de desenvolvimento, de cuja eficiência depende a

capacidade da indústria de ampliar mercados e concorrer à altura no cenário internacional. Para isso, o Brasil deve-se voltar para a conjugação de quatro ações: i) políticas voltadas para a elevação da escolaridade básica e capacitação profissional dos trabalhadores da indústria, dando uma resposta aos novos perfis profissionais exigidos; ii) formação de recursos humanos demandados pela interiorização do processo industrial com o surgimento de novos polos de produção; iii) iniciativas voltadas para a reformulação de metodologias de ensino que abordem inovação e novas tecnologias; iv) previsão de 500 mil novos técnicos qualificados, com diferentes formações, até 2010. Em relação à última ação, destaca-se o trecho a seguir:

Após duas décadas de baixo desempenho econômico, a oferta de trabalhadores qualificados deve ser adequada a um cenário de crescimento sustentado da economia, que se espera confirmar com a consolidação das reformas e eliminação das restrições ao crescimento ainda existentes. (CNI, 2007, p 17)

A educação deve, para isso, orientar-se por cinco metas, que sintetizam as demandas apresentadas nos documentos anteriores: elevação consistente dos investimentos; controle da inflação e redução dos juros; elevação do poder de compra das famílias; cenário internacional favorável; redução da vulnerabilidade externa. (CNI, 2007, p. 17) As metas representam, na verdade, a continuidade das reivindicações da indústria para o neodesenvolvimentismo e os parâmetros utilizados para embasar os indicadores do Mapa Estratégico de 2005.

A proposta objetiva da CNI para atender a esse conjunto de desafios é o *Programa Educação para a Nova Indústria*, sintetizado pela seguinte equação: nova territorialidade da indústria + novos conteúdos + atualização tecnológica + modernização e infraestrutura + aprendizagem flexível + inovação = indústria competitiva. (CNI, 2007, p. 19) Os seus elementos centrais são:

- expansão e diversificação da oferta de educação básica, continuada e profissional ajustada às necessidades atuais e futuras da indústria;
- modernização, otimização e adequação da infra-estrutura física das escolas e laboratórios;
- flexibilização no formato e metodologias de atendimento às demandas educacionais da indústria;
- capacitação de docentes, técnicos e gestores em tecnologias e gestão dos processos educacionais. (CNI, 2007, p. 19)

Assim a CNI estrutura os grandes eixos de sua proposta para a educação básica e profissional brasileiras para o período seguinte, que se estenderia até 2010. O documento começa a detalhar a proposta a partir das ações do SESI, destacando três programas desenvolvidos no âmbito dessa entidade para a educação básica e que servem de “modelo” da CNI para a educação brasileira. Um deles é, na verdade, uma mediação com a educação profissional, visando à formação de técnicos através da educação continuada e conforme as necessidades das indústrias em seus diferentes setores. (MELO, 2010) O programa prevê a meta de geração de 4.000.000 de matrículas no período 2007-2010 e a permanente articulação com a perspectiva da “inclusão digital” de trabalhadores, tida como “[...] estratégia que possibilita às pessoas o acesso às tecnologias de informação e comunicação, visto como uma condição para a inserção social e a competitividade das empresas e do País.” (CNI, 2007, p. 25)

Ainda no âmbito do programa de educação continuada do SESI, recorre-se à centralidade das competências laborais, tidas agora como uma exigência da “sociedade do conhecimento”:

O capital humano nas organizações, considerado na sociedade do conhecimento como o principal ativo das empresas, é formado pelo conjunto de habilidades que as pessoas detêm, adquiridas por meio de processos educativos, treinamento ou da experiência. As chamadas competências básicas, formadas pela educação básica e a continuada, são condição para o desenvolvimento das demais competências, inclusive as profissionais, na medida em que possibilitam continuar aprendendo e aperfeiçoando-se durante toda a vida. Tais aspectos têm adquirido crescente importância nas ações voltadas para o desenvolvimento socioeconômico e a melhoria da qualificação do perfil dos trabalhadores da indústria. A indústria competitiva depende de força de trabalho capacitada, o que implica melhorar os índices de escolaridade do trabalhador e garantir aos seus filhos educação de qualidade. O programa Educação para a Nova Indústria compreende todos esses temas. (CNI, 2007, p. 21)

A essa concepção, articulam-se os “conteúdos típicos da Rede SESI de Educação”: “[...] competências básicas, empreendedorismo, responsabilidade social, sustentabilidade ambiental, ética, inovação, educação alimentar [...]” (CNI, 2007, p. 21), além de uma visão de ciência e tecnologia baseada no “[...] desenvolvimento de competências relacionadas à apropriação dos conhecimentos da física, da química e da biologia com suas particularidades metodológicas. Laboratórios de ciências é condição essencial para a educação de qualidade.” (CNI, 2007, p. 26) Por fim, mobiliza-se a noção de “aprender a aprender” como perspectiva de ampliação de

conhecimentos, aperfeiçoamento da formação profissional e resposta ao senso ético e estético no desenvolvimento de competências relacionadas à vida familiar e pessoal. (CNI, 2007, p. 23)

Já no âmbito do SENAI, as ações são diretamente ligadas à educação profissional e dividem-se em programas de Formação Inicial e Continuada (FIC), Educação Profissional Técnica de Nível Médio (EPTNM) e Educação Superior em cursos de tecnologia. A perspectiva baseada nas competências é reproduzida também nas propostas a essas modalidades, enfatizando-se o impacto das iniciativas de educação profissional no aumento da produtividade da indústria. Assim como em documentos anteriores, aponta-se a necessidade de regulamentação dos programas específicos de certificação de saberes e competências adquiridos pelos trabalhadores ao longo da vida.

Conforme previsto nas leis e normas da educação nacional, as competências adquiridas na escola, no trabalho ou por quaisquer meios informais podem ser objeto de avaliação, reconhecimento e aproveitamento para fins de continuidade ou conclusão de estudos. No caso da educação profissional técnica de nível médio, essa possibilidade é regulada pelos sistemas estaduais de ensino e permite a obtenção do diploma de técnico. *A proposta é formular e implantar diretrizes nacionais em matéria de avaliação de competências educacionais, respeitadas as particularidades regionais.* (CNI, 2007, p. 34, grifo nosso)

Já no que se refere especificamente à EPTNM, novamente ressalta-se a necessidade de articulação com o ensino médio regular, sem especificar o tipo de articulação requerida pela indústria. De todo modo, a questão é um desdobramento da reivindicação pela valorização da educação básica com recursos públicos e se relaciona, assim como ocorre com os programas do Sesi, a uma concepção pragmática de ciência e tecnologia. Esses são, segundo o documento, os fundamentos do atendimento das duas prioridades do SENAI, que são a tecnologia industrial e a inovação. A noção de empreendedorismo aparece, novamente, como fortalecimento da ideia de inovação.

Como desdobramento, há um elemento novo no presente documento, referente à necessidade de adequação das escolas de educação profissional às novas tecnologias, priorizando “[...] os cursos de formação generalista, para, em seguida, no âmbito da empresa, se fazer o aprofundamento da especialização, de acordo com as exigências dos novos padrões tecnológicos.” (CNI, 2007, p. 16) Não é nova a reivindicação da fórmula “educação generalista na escola e

aprofundamento técnico na empresa”, mas ela parece ir de encontro com a articulação prevista pela CNI no âmbito da EPTNM. Ou, ao contrário, revelar o tipo de articulação tomada como princípio básico do SENAI, isto é, aquela prevista nas modalidades concomitante e subsequente. A questão, que, ademais, foi confirmada por outras pesquisas, é discutida por Melo (2010):

De acordo com este projeto educativo, torna-se descabida a formação proporcionada pela chamada ‘escola tradicional’, baseada nos conteúdos historicamente acumulados e sem vínculo pragmático com a produção, e também é descabida uma formação profissional que especializa o trabalhador em uma base técnica eletromecânica, e para uma gestão da produção fordista. Ambas, formação básica e profissional, devem atender aos quesitos de generalidade, e a qualidade de ambas pode ser verificada na capacidade de o trabalhador se adequar às especificidades de cada empresa. (p. 134)

Em todas essas propostas, inclusive na previsão de arranjos curriculares que permitem a complementaridade de itinerários da EPTNM através de cursos FIC, a flexibilidade é uma marca bastante evidente. Nota-se a concepção de uma educação profissional “puxada pela demanda”, como reprodução dos métodos de gestão e produção flexíveis próprios da matriz taylorista. Nesse sentido, são apresentadas propostas de “educação profissional itinerante”, programas de competências transversais, banco de recursos didáticos padronizados para docentes e até iniciativas de extensão da carga horária, que permitem aulas por períodos mais longos e 24 horas por dia.

Por fim, é importante analisar uma categoria também presente em documentos anteriores e apresentada objetivamente em números pela CNI no documento de 2007. Trata-se da expansão da educação profissional, apontada como “ampliação da oferta”. As metas apresentadas, articuladas ao Programa Educação para a Nova Indústria, foram, entre 2007 e 2010, atingir um total de 16,2 milhões de matrículas, divididas em 7,1 milhões em educação básica e continuada no SESI e 9,1 milhões em educação profissional no SENAI.⁵⁷ Essas metas são detalhadas a partir de indicadores, descritos no Quadro 5 abaixo.

⁵⁷Há matrículas duplicadas, sobretudo no que se refere aos cursos de EPTNM na modalidade concomitante, que preveem duas matrículas paralelas e simultâneas. Nesse caso, o ensino médio regular pode ser cursado no SESI e o curso técnico no SENAI. Além disso, diversas iniciativas de educação continuada do SESI são previstas como complementação de competências desenvolvidas nuclearmente em cursos técnicos do SENAI, ficando a critério do aluno aderir a elas.

O programa totaliza um orçamento previsto de R\$ 10,45 bilhões, dificilmente atingidos somente pelo Sistema Indústria. Desse valor, R\$ 5,24 bilhões referem-se aos programas do Sesi e R\$ 5,21 bilhões aos programas do Senai. É importante perceber, ainda, que, do total de matrículas previstas para a educação profissional no Senai, cerca de 95% concentram-se em cursos FIC e os demais 5% em cursos de EPTNM. Ainda assim, mesmo sendo insignificante em relação ao total reivindicado, a parcela relativa à EPTNM representava uma expansão de 26% das vagas para essa modalidade.

Quadro 5 – Principais ações e metas que compõem o Programa Educação para a Nova Indústria

Ação	Metas (2007-2010)
Educação Básica de Jovens e Adultos	2.306.000 conclusões
Educação Básica de Crianças e Jovens	848.000 matrículas
Educação Continuada	4.000.000 matrículas
Atualização de recursos didáticos	830.000 livros 510 laboratórios de ciências
Inclusão Digital	28 mil computadores
Formação inicial e continuada de trabalhadores	8.607.132 matrículas
Educação profissional técnica de nível médio	482 mil matrículas
Educação Superior	32.690 matrículas
Competências Transversais	1.000.000 matrículas
SENAI 24 horas	100 mil matrículas Implantação em todos os DRs
SENAI Itinerante	120 mil matrículas
SENAI Didática	Produção de 300 novos kits didáticos

Fonte: CNI, 2007, p. 20.

O documento vincula, ainda, o atendimento das metas à autonomia da CNI na construção do processo de expansão da oferta de vagas. Em primeiro lugar, “[...] a formação voltada para atender às demandas da indústria exige foco e qualificação, bem como as diretrizes do processo não podem estar submetidas a pressões políticas e sofrer discontinuidades.” (CNI, 2007, p. 37) Em segundo lugar, no mesmo trecho do documento, ganha centralidade a defesa dos mecanismos de contribuição compulsória que mantêm as entidades do Sistema S. Isso é feito a partir da análise de casos de países desenvolvidos e, novamente, baseado na autonomia das entidades patronais:

Essas são as razões que levaram a grande maioria dos países do mundo a adotar sistemas de contribuição compulsória. É preciso garantir estabilidade, continuidade e planejamento de longo prazo na formação dos trabalhadores. Os modelos variam e cada país tem seu próprio sistema. Mas o conceito da compulsoriedade é quase universal. A formação básica, de longa duração, é feita na escola, e não na empresa, e garantida por contribuições compulsórias.

Na maioria dos países, a formação básica é realizada com forte participação dos empresários. São eles que conhecem as tendências do mercado e as tecnologias. A questão da 'pontaria' é essencial. São os empresários que mais conhecem o tipo de profissional que necessitam. Tudo tem de ser feito com estabilidade e agilidade. A competição internacional está impondo às empresas mudanças rápidas na forma de produzir e vender. Acertar no alvo depende de um ajuste contínuo, ágil, flexível e bem informado.

Por isso, não basta ser compulsório. O financiamento precisa contar com a participação ativa dos empresários. Esse sistema é complementar à rede pública para a capacitação profissional, com a vantagem de possuir maior velocidade de ajuste às mudanças, em função de retratar a cultura da indústria. Com mais agilidade e com melhores canais para troca de informações, a gestão empresarial consegue manter o timing do sucesso. (CNI, 2007, p. 39, grifo do autor)

Cumprir observar que essa perspectiva de expansão, da maneira como é posta no documento, permite ratificar as conclusões que vínhamos obtendo ao longo dos documentos anteriores. A diminuição das diferenças regionais é tida como um pilar da expansão da educação profissional, recorrendo-se às noções de interiorização e promoção da qualidade de vida do trabalhador da indústria. O documento articula essas noções a reivindicações mais gerais, como desenvolvimento da infraestrutura de transportes, energia e comunicação em regiões mais pobres, estímulo aos investimentos produtivos de micro, pequenas e médias empresas nessas regiões, novas possibilidades de organização da produção e até a redução da participação das grandes metrópoles na produção industrial. (CNI, 2007, p. 15) As ações para o atendimento das demandas de formação de recursos humanos devem ser decorrentes desse processo, resultando na geração de riqueza e emprego nas regiões. Com essas observações, finalizamos a análise do documento de 2007, evidenciando seu papel organizador das propostas apresentadas nos documentos anteriores.

O último documento da CNI que analisamos foi escrito em 2012 e intitula-se *101 propostas para a modernização trabalhista*, especificamente destinado ao debate sobre os direitos dos trabalhadores e aos custos da produção industrial advindos dos gastos das indústrias com esses direitos. Como afirma Robson Braga de Andrade, presidente da CNI à época, na apresentação do documento, pretende-se “[...] preservar a discussão sobre a proteção e os direitos dos trabalhadores, agregando ao debate itens como custo, produtividade e segurança jurídica. Isso é fundamental para que o país avance em direção a uma regulação mais adequada do tema” (CNI, 2012, p. 11), pois “[...] o custo do trabalho e a reduzida produtividade da

mão de obra estão entre os principais fatores que limitam a competitividade da indústria no Brasil.” (CNI, 2012, p. 15)

Na verdade, o documento dá consequência a um item presente na pauta dos industriais desde a década de 90 e que guarda contradições mais profundas com os trabalhadores. A reforma trabalhista defendida pela CNI é, como proposta, um item do programa neoliberal. Uma das linhas centrais que orienta o documento é a da “valorização dos processos de negociação” em detrimento do previsto na legislação, elemento que representa, do ponto de vista dos trabalhadores, um retrocesso no campo dos direitos sociais garantidos pela CLT. A proposta advém da leitura da CNI a respeito do papel do Estado, cujo Poder Judiciário, no âmbito das relações trabalhistas, representa um entrave ao aumento da competitividade e do crescimento, já que suas decisões baseiam-se na normatização da relação empresa/trabalhador, resultando insegurança jurídica. Outra linha central do documento refere-se aos “entraves para o aumento da produtividade” e prevê medidas como a desoneração do trabalho formal, a flexibilização do trabalho por prazo determinado e o estímulo às terceirizações. Enfim, algumas das propostas citadas guardam relações com os processos de formação dos trabalhadores, no âmbito de um documento em que as contradições da frente neodesenvolvimentista tornam-se mais explícitas. Por isso, optamos por analisá-lo.

Das 101 propostas, sete relacionam-se à educação profissional e aos custos dos processos de formação inicial e continuada a um conjunto de trabalhadores “[...] ainda com um reduzido nível de formação e qualificação [...]” (p. 14). Retornam, aqui, ideias como “O crescimento da produtividade está estreitamente associado a três elementos decisivos: inovação; qualificação de recursos humanos; e regulação trabalhista [...]” (p. 17), noções presentes em todos os documentos anteriores.

As sete propostas citadas são: encargos previdenciários de aprendizes, cálculo de cota de aprendizes, estímulos ao primeiro contrato de trabalho, contratação de profissionais recém-formados, desoneração das bolsas de estudo, cursos de formação ou qualificação profissional além da jornada de trabalho, vinculação do FAT à qualificação profissional. (CNI, 2012)

As três primeiras propostas referem-se à diminuição de custos da indústria com contratação de trabalhadores em processos de formação, de modo que não guardam relações diretas com a política de educação profissional e dizem respeito às políticas de emprego. Já no que se refere à contratação de profissionais recém-

formados, a CNI propõe a redução de encargos para a contratação de profissionais recém-formados, partindo do diagnóstico de que esses custos são os mesmos de um profissional já experiente. Isso, na visão da entidade, causa ônus tanto à produtividade das empresas quanto aos jovens recém-formados, que têm dificuldades de se inserir no mercado.

A proposta relativa à desoneração das bolsas de estudos prevê a isenção de encargos previdenciários a bolsas concedidas por empresas e entidades patronais. Essa questão insere-se no padrão de expansão da educação profissional reivindicado pela CNI desde 2007, já que fortalece a oferta de vagas em entidades do Sistema S. Vale lembrar que, a essa altura, já estavam em vigência, mediante Decreto, um acordo entre Governo Federal e o Sistema S visando à gratuidade de matrículas, além de um programa de bolsas no âmbito do PRONATEC.

A questão dos cursos de formação profissional além da jornada de trabalho efetiva-se como uma proposta da CNI para não pagamento de horas extraordinárias. Da forma como prevê a legislação, os cursos oneram as empresas, já que as horas relativas a esses cursos são previstas como jornada de trabalho, resultando no pagamento de horas extras.

Nesse ponto, ainda que de passagem, cabe uma reflexão a respeito do papel cumprido pela escola no âmbito do processo produtivo. Ou, mais do que isso, uma reflexão sobre o pensamento empresarial a esse respeito. Lucídio Bianchetti (2001) desenvolveu importante pesquisa sobre o tema e concluiu que, sob os novos padrões de produção e acumulação advindos da tecnologia digital e da microeletrônica, a escola passa a ser vista pelos dirigentes do setor produtivo como o lócus do desenvolvimento do aprendizado atitudinal. Por outro lado, no que se refere às questões técnicas, é possível à produção prescindir da escola, já que esse aprendizado pode – e deve – se dar na própria empresa.

Essa é uma chave interessante para compreender os reclamos da CNI pela não consideração das horas de qualificação como jornada de trabalho. Obviamente que a explicação nuclear está em Marx: trata-se de uma medida clássica de aumento da mais-valia absoluta, isto é, de aumento da jornada de trabalho e, nas mesmas condições produtivas dadas, conseqüente aumento do tempo de trabalho excedente. Nesse aspecto, a legislação criticada era, do ponto de vista dos empresários, “duplamente onerosa”, já que, além de comprimir o tempo de trabalho excedente, a empresa contribui para a composição da mercadoria força de trabalho

– que, a propósito, não lhe pertence integralmente. Soma-se a isso a condição superexplorada do trabalho nas formações dependentes, que impõe, como regra geral, o baixo investimento em capital variável e na elevação da produtividade da mão de obra (MARINI, 2000), estabelecendo uma aparente contradição entre essa situação estrutural e o discurso da CNI verificado no âmbito da cena política.

Entretanto, com Bianchetti (2001), a questão nos faz refletir sobre as expectativas criadas pelos empresários em relação à escola. Com efeito, a proposta da CNI revela uma contradição: de um lado, o aumento da “capacitação” gera melhoria na competitividade e, de outro, a flexibilidade reivindicada na aquisição das competências é tida como responsabilidade do trabalhador. Ou seja, é possível, ao capital, prescindir da escola e, nesse caso, inclusive da escola restritamente técnica e profissional. Resta-nos concluir, assim, que, da mesma forma que o neodesenvolvimentismo limita-se pelo rentismo, o neotecnicismo social limita-se por uma Teoria do Capital Humano-flexível.

Finalmente, transcrevemos abaixo o texto relativo à última reivindicação do documento de 2012:

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – ao receber recursos da contribuição do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), da contribuição sindical e de recursos do tesouro, entre outros – tem por um dos objetivos financiar a qualificação profissional. Entretanto, hoje o valor destinado a esses programas é muito reduzido, correspondendo a menos de 3% dos valores despendidos aos anos. Grande parte dos recursos hoje vai para o abono salarial, que já não faz muito sentido de existir devido à expressiva elevação real do valor do salário-mínimo, e mais da metade para o seguro desemprego, que em tese teria menores custos se não houvesse tantos estímulos à rotatividade/ informalidade, e os trabalhadores tivessem melhor qualificação e pudessem ocupar as vagas abertas no mercado de trabalho. Ao não fomentar a qualificação, esse modelo restringe o acesso ao trabalhador a um novo emprego. (CNI, 2012, p. 102)

Vale lembrar que o FAT foi, na segunda metade da década de 90, instrumento importante de financiamento de iniciativas de qualificação profissional por parte da burguesia industrial, através do SENAI. Esse fundo esteve, também, ligado às experiências sindicais de formação profissional naquela época, financiando programas organizados pelas Centrais Sindicais. Por outro lado, desde o primeiro governo Lula, a parcela do FAT destinada às iniciativas de qualificação profissional vinha diminuindo, chegando praticamente a zero no ano 2013. O que a CNI reivindica é, na verdade, o reforço do papel do Estado às suas iniciativas de

educação profissional, já que daí pode resultar mais uma parte interessante dos recursos do SESI e do SENAI. Veremos no Capítulo 5 como essa questão esteve, indiretamente, presente no âmbito do PRONATEC.

Como uma síntese dos resultados discutidos nesta seção, o Quadro 6 apresenta as cinco principais categorias que emergiram de nossa análise e estão presentes em todos os documentos, ainda que com ênfases e formas de explicitação diferentes. Esse quadro organiza as principais ideias e auxilia a continuidade da leitura, sobretudo das conclusões do trabalho.

Quadro 6 – Categorias resultantes da análise dos documentos da CNI

Categoria	Breve explicação
Valorização da Educação Básica e aumento da escolarização	Presente em todos os documentos, essa valorização está embasada na Teoria do Capital Humano em sua versão flexível: é necessário que a população esteja escolarizada e preparada para enfrentar os desafios de um mercado de trabalho em constante transformação. Articulam-se, nesse aspecto, a pedagogia das competências e a noção de empregabilidade, além de a questão não abarcar a universalização do ensino médio e, portanto, da educação básica.
Privatização da educação profissional	Explicitamente, a CNI afirma que o setor público não tem capacidade para suprir demandas específicas que os centros de formação da indústria suprem com maior eficiência; para isso, o Sistema S deve ser fortalecido. Implicitamente, ao reivindicar a expansão via cursos FIC e sem integração com a formação geral, a CNI apresenta uma agenda que faz a educação profissional tender ao privado.
Produtividade, inovação e empreendedorismo	Basicamente, são os elementos que norteiam o crescimento econômico industrial e possibilitarão a inserção competitiva da indústria brasileira no mercado internacional, segundo a CNI. Pouco ligados a um projeto nacional efetivo de desenvolvimento, esses fatores são recheados pela teoria do capital humano, dando à reivindicação da CNI conteúdo pragmático e racionalista.
Diminuição da pobreza e desigualdade	Deve ser vista como resultado do cumprimento dos desafios anteriores, conformando o projeto de desenvolvimento industrial da CNI como o “projeto de toda a sociedade”. Nos documentos de 2005, 2006 e 2007, o desenvolvimento dos APL é uma condição importante para atingir esse resultado, sendo a diminuição das disparidades regionais, no âmbito da produção, pilar da diminuição das desigualdades.
Expansão da educação profissional	Elemento presente a partir do documento de 2005 e também chamado nos textos de “ampliação da oferta”. A CNI reivindicou, com maior ênfase no documento de 2007, uma profunda expansão na oferta de vagas em educação profissional, com a finalidade de cumprir os objetivos anteriores. Apesar de reclamar recursos para o Sistema S – SENAI e SESI –, a reivindicação pela ampliação ocorreu sem oposição, por parte da CNI, à expansão nas redes públicas.

Fonte: O autor, 2018.

3.2 Trabalhadores assalariados: as reivindicações da CUT

No ano de 2002, a CUT organizou sua 10ª Plenária Nacional enfrentando basicamente dois debates fundamentais, relacionados mutuamente: a sistematização da crítica à política neoliberal vigente e o posicionamento frente à

candidatura de Lula à presidência da república. No campo da educação profissional, a Central acumulava seis anos de construção das experiências financiadas pelo FAT, através de programas criados no seio da política neoliberal de Fernando Henrique Cardoso. Como argumentam alguns autores (SOUZA, 2005; TEIXEIRA, 2013), esse contexto produziu uma contradição na política de formação/qualificação profissional da CUT.

Nesse sentido, uma primeira categoria que fundamenta a análise das resoluções da 10ª Plenária Nacional da entidade é exatamente as relações entre as experiências de formação profissional construídas pela Central, materializadas como eixo fundamental de sua Política Nacional de Formação, e suas propostas e posicionamentos a respeito das políticas de educação profissional no Brasil. A Plenária de 2002 da CUT é marcada pela decisão de apoiar propositivamente a campanha de Lula à presidência, como estratégia histórica de enfrentamento ao neoliberalismo vigente:

O desenvolvimento que os trabalhadores defendem é diferente de um simples aumento dos índices de crescimento da economia acompanhado de programas sociais compensatórios. O país precisa eliminar a exclusão, que é estrutural, distribuindo renda e produzindo os bens que a população precisa consumir. Isto sem abrir mão dos confortos da vida moderna e defendendo a integração soberana do país na economia global. Só Lula reúne as condições para garantir as transformações que o Brasil precisa. (CUT, 2002b, p. 1)

Observada à luz dessa compreensão, a Política Nacional de Formação da CUT e sua dependência financeira dos recursos estatais são colocadas em pauta, resultando em um trecho do documento destinado apenas a essa questão, cujo título é “Financiamento da Política Nacional de Formação”. A plenária parte do reconhecimento irrestrito daquela dependência e da compreensão dos riscos políticos que dela podem resultar. Avalia, inclusive, que os projetos construídos no âmbito do PLANFOR foram insuficientes para implementar uma alternativa autônoma e independente de formação, ainda que a Central não tenha ficado submissa às agências de financiamento e tenha avançado no sentido de uma compreensão crítica a respeito da formação integral dos trabalhadores.

A perspectiva nuclear nesse ponto é, então, atuar na candidatura e no possível governo de Lula propositivamente, exigindo a participação dos trabalhadores na gestão e concepção das políticas de formação profissional, incluindo as oriundas de recursos estatais. O salto de qualidade que pode ser dado

em relação ao neoliberalismo do período anterior é, segundo o documento, a participação popular e a atuação autônoma dos sindicatos cutistas na formulação de um novo projeto de desenvolvimento que conceba a educação dos trabalhadores como parte de um conjunto de políticas de geração de renda e inclusão social, inviável com a aplicação direta do neoliberalismo. Para a CUT, os recursos estatais não são e não foram suficientes, de modo que a Política Nacional de Formação, se não for levada em conta a partir das experiências alternativas no campo das políticas públicas e do autofinanciamento, não será capaz de efetivar a reapropriação do projeto histórico da Central, nem mesmo num governo de corte popular.

A atuação da CUT mediante a Política Nacional de Formação e em conjunto com suas entidades filiadas e à Rede Nacional de Formação cutista na educação profissional, não tem por objetivo substituir o sistema público de ensino ou o dever do Estado em garantir educação pública, gratuita, unitária e de qualidade para toda a população. Neste sentido, é necessário aprofundar a articulação e integração entre as entidades e ações desenvolvidas no campo da educação profissional voltada para jovens e adultos, e especialmente entre as entidades sindicais dos setores da educação e demais setores cutistas. (CUT, 2002b, p. 46)

O trecho acima traz à tona uma segunda categoria que emerge da análise do documento, dessa vez relativa à concepção politico-pedagógica construída pela CUT. A proposta no campo da formação profissional é sintetizada no termo “educação integral dos trabalhadores”, bastante presente em diversos trechos das resoluções da 10ª Plenária. Fica evidente no documento que a concepção de formação integral é a resposta formulada pela CUT para o possível esvaziamento que a dependência financeira dos recursos estatais pode causar na política pública:

[...] é preciso que aprofundemos o debate sobre qual deve ser o papel da Central quanto às questões da educação, particularmente no que diz respeito à educação profissional. A CUT não pode limitar-se, mesmo reconhecendo a riqueza pedagógica – que é inestimável – ao desenvolvimento das suas experiências nesses campos. É preciso que atente mais ainda para os significados políticos que elas implicam. Ou seja, não podemos, em hipótese alguma, abdicar de um posicionamento claro e tensionante com as políticas governamentais nas áreas da educação, e das políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda. Para que isso seja feito de forma consistente, não podemos deixar de articular as várias iniciativas nesses campos, quais sejam as *experiências próprias de educação integral* dos trabalhadores e trabalhadoras com a *atuação em espaços institucionais* e as *lutas dos trabalhadores da educação*; (CUT, 2002b, p. 30, grifo nosso)

Mas, afinal, quais os eixos da proposta de formação integral dos trabalhadores cutistas? Basicamente, a conclusão que se pode obter da leitura dos documentos é que a CUT formulava, com base nas práticas organizadas em suas experiências, uma leitura própria da noção de escola unitária. Trata-se de: a) educação profissional como transformação e articulada à práxis sindical; b) valorização da educação básica e da elevação da escolaridade no desenvolvimento da educação profissional, de maneira que os trabalhadores apropriem-se dos conhecimentos historicamente acumulados, ao mesmo tempo em que compreendem criticamente a problemática do trabalho e da produção capitalistas; c) compreensão das contradições do modelo neoliberal, da produção toyotista e seus impactos na vida do trabalhador; d) enfrentamento do contexto da educação profissional como treinamento e dicotomizada da educação propedêutica.⁵⁸

O que se pode observar, procurando qualificar essa leitura específica advinda das práticas da Central, é que a construção dessas experiências levou a CUT a identificar, pela primeira vez desde 1994, uma tríade que embasou suas propostas de educação profissional. Essa tríade é formada por educação profissional propriamente dita, educação propedêutica e formação político-sindical, de modo que o vínculo entre os três elementos acontece a partir da práxis organizativa da Central. Dito de outro modo, o terceiro elemento do tripé acaba sendo o ponto de partida e o ponto de chegada da perspectiva de formação integral dos trabalhadores formulada pela CUT, o que, de pronto, explica os limites do documento analisado em propor objetivamente um desenho de política pública que assuma o compromisso com a formação integral.

Dos apontamentos feitos até aqui, emergem outras três categorias, mobilizadas, também, para a análise de todos os outros documentos da Central até o ano de 2013. Uma delas é o que chamamos de crítica à concepção neoliberal de

⁵⁸ É importante destacar que essa síntese foi obtida não apenas a partir da leitura do documento da Plenária. Apesar de as resoluções apontarem os elementos mais gerais da concepção de educação integral, foi numa análise mais detalhada de três documentos disponibilizados gentilmente pelo Centro de Documentação e Memória Sindical da CUT (CEDOC) (CNM, 2002a; 2002b; CUT, 2002a) que encontramos os princípios pedagógicos básicos da proposta. Os documentos tratam de duas experiências postas em prática pela própria CUT, através do PLANFOR, e citadas nas resoluções da Plenária: o Programa Integrar e o Projeto Semear, já mencionados no capítulo anterior. Todos esses documentos evidenciam a influência da discussão conceitual e sua leitura a partir da realidade específica dos trabalhadores sindicalizados, tendo como fio condutor dos quatro eixos listados acima o trabalho como princípio educativo. Além desses documentos, outras fontes auxiliares, também disponibilizadas pelo CEDOC, foram utilizadas em outros trechos do trabalho e serão mencionadas nos momentos oportunos.

educação profissional. Essa crítica é formulada, também, nos limites da dependência da CUT em relação aos recursos oriundos do próprio Estado neoliberal e, justamente por isso, tem pouca ênfase no presente documento. Entretanto, o fato é que, para a CUT, a concepção pedagógica que deve orientar a educação profissional não tem possibilidade de se efetivar, como política pública, no âmbito do que o modelo neoliberal pode oferecer aos trabalhadores. Por isso, as propostas da Central são permeadas por uma contradição permanente, que impede uma proposta mais contundente e organizada para as políticas governamentais de educação profissional. Os apontamentos nesse sentido são frágeis e sempre vinculados à crítica à privatização da educação profissional:

Em 1997, a Medida Provisória 1.549-28 abre o caminho para a privatização da rede federal de ensino técnico e o decreto 2.208 inicia o desmonte do ensino técnico público de nível médio. Atualmente encontra-se em debate no Conselho de Educação uma proposta de Resolução que cria os cursos de Tecnologia em nível superior. Tal proposta traz uma grande preocupação para os trabalhadores, uma vez que existe o risco do reducionismo nos cursos de graduação hoje existentes. Tais cursos serão ofertados com carga horária reduzida em relação aos bacharelados e licenciaturas e, provavelmente, de qualidade duvidosa, atendendo principalmente interesses de empresários do ensino. (CUT, 2002b, p. 40)

Em síntese, há, no documento de 2002, uma compreensão implícita de que a transformação das experiências de educação integral do trabalhador em políticas governamentais tem como condição a valorização da educação pública e o enfrentamento de políticas que tendem à privatização.

Por sua vez, no quadro categorial que construímos ao analisar o documento, um conjunto de observações importantes estão ligados ao que chamamos de sistema público de educação profissional, algo que, como veremos, inicia em 2002 e vai amadurecendo nas propostas cutistas até adquirir termos próprios. A proposta nesse campo é, no documento aqui analisado, subdividida em três eixos, que vão sendo aprofundados e consolidados ao longo da década. O primeiro eixo é o das relações estabelecidas entre a educação profissional e um novo projeto de desenvolvimento para o país. Esse projeto, que deve ser sustentável e solidário, precisa levar em conta a articulação da formação profissional com um Sistema Público de Emprego, ausente nas políticas neoliberais de FHC. Os outros dois eixos estão interligados: um deles é a necessária democratização do Sistema S e o outro

é a ampliação da participação popular na gestão das políticas públicas. O trecho abaixo sintetiza esses elementos:

[...] a CUT deve concretizar a luta pela democratização da gestão política, financeira e pedagógica do 'Sistema S', hoje sob hegemonia das Confederações Patronais, e pela criação de Centros Públicos de Educação do Trabalhador, ambos na ótica da gestão pública com princípios éticos e democráticos. Este processo de luta em torno da democratização do "Sistema S" assume na atualidade uma nova dimensão, no sentido de impedir a constituição de Agências/Entidades de Negócios (com fins lucrativos) que visam aprofundar a apropriação privada de um patrimônio (estrutura física e tecnológica) construído por mais de 50 anos, em grande parte, subsidiado com recursos públicos. Nesta perspectiva, o debate sobre a democratização do 'Sistema S' deve ser concebido no bojo das questões relativas à constituição dos Centros Públicos de Educação dos Trabalhadores. (CUT, 2002b, p. 47)

Interessante observar como, em nenhum momento, o sistema público de educação profissional reivindicado pela CUT trata de um projeto de desenvolvimento autônomo e/ou sob hegemonia dos trabalhadores, que apontaria para outro modelo de sociedade. Trata-se, sim, de uma sinalização contundente ao então candidato Lula da necessidade de se enfrentar a lógica neoliberal com políticas de geração de emprego e renda, induzidas por um Estado forte e levando em conta a educação dos trabalhadores. Curiosamente, a participação popular, condição para o enfrentamento do neoliberalismo segundo a Central, e a formação político-sindical da classe trabalhadora contida na proposta de formação integral não aparecem articuladas nessa proposta de sistema. A questão da participação popular, na verdade, limita-se à participação dos trabalhadores na gestão do Sistema S.

Uma última observação a ser feita refere-se à compreensão da "educação profissional como campo de disputa" (CUT, 2002b, p. 30), elemento que compõe outra categoria de análise do documento. Essa categoria é, na verdade, uma implicação das demais e elemento importante na construção de uma narrativa que insira os trabalhadores na cena política eleitoral durante a candidatura Lula. Obviamente, a questão da luta de classes é inerente ao projeto de educação integral que descrevemos anteriormente, algo que, por si, insere a perspectiva da disputa. Todavia, o projeto não é neutro e evidencia as contradições que permeiam o contexto histórico em que foi produzido. O que estava em jogo era a possibilidade de enfrentamento – a palavra ruptura não é mencionada no documento – do panorama profundo de retirada de direitos vindos desde a redemocratização do país. De

qualquer forma, podemos afirmar que as duas últimas categorias apresentadas anteriormente – o sistema público de educação profissional e a formação dos trabalhadores como campo de disputa – têm, no documento de 2002, apenas seus germes apresentados.

Um ano depois, em junho de 2003, a CUT realiza seu 8º Congresso, já com o Partido dos Trabalhadores (PT) na presidência do Brasil. As resoluções dessa instância da entidade são marcadas por uma perspectiva que permeia todo o documento: a necessidade de disputar a hegemonia política da sociedade, em geral, e do governo Lula, em específico, de maneira a apontar para a construção de um novo modelo de desenvolvimento. Esses elementos já estavam presentes nas resoluções da Plenária de 2002, mas agora ganham materialidade no início de um governo que se iniciava fazendo concessões às frações burguesas.

Nesse sentido, a compreensão do papel das políticas públicas para a disputa de hegemonia passa a ser acentuado no documento, tendo como ponto de partida os apontamentos presentes no documento síntese da Plenária do ano anterior:

A definição do papel da CUT perante o governo Lula, o Estado e a sociedade marcada por uma nova situação internacional apresenta novas demandas, também para a Política Nacional de Formação. Fundamentada em seus princípios históricos, a formação, enquanto ação político-sindical da CUT, constitui um elemento estratégico na disputa de hegemonia na sociedade e contribui para a sistematização, a construção e a socialização de uma práxis emancipadora. (CUT, 2003, p. 56)

A partir desse parágrafo, dá-se continuidade à discussão sobre a formação dos trabalhadores, recorrendo-se, novamente, às relações que podem ser construídas entre a Política Nacional de Formação e a elaboração de um projeto pedagógico adequado à nova conjuntura, que será, segundo o documento, marcada pela disputa permanente com as concepções neoliberais. Há uma compreensão bastante clara a respeito do fato de um governo presidido por um metalúrgico e um partido de esquerda não garantir, por si mesmo, o avanço rumo à ruptura de projetos. A formação dos trabalhadores ganha, então, caráter prioritário para a CUT, “[...] para a ampliação da sua representatividade, bem como para a consolidação da sua unidade e identidade na luta em defesa dos interesses dos trabalhadores e trabalhadoras [...]” (CUT, 2003, p. 56).

É interessante, nesse sentido, como a Central compreende que a contradição entre capital e trabalho será não a disputa fundamental da sociedade brasileira, mas

uma marca do governo que inicia em 2003. O “fortalecimento da identidade política e metodológica cutista”, no âmbito da formação de seus quadros e dos trabalhadores, passa a ser fundamental no “[...] novo contexto da correlação de forças na disputa em torno de um novo modelo de desenvolvimento” (CUT, 2003, p. 56). Não há, na compreensão da entidade, uma ilusão de que o processo que ali se iniciava continha os princípios de uma ruptura anticapitalista ou de que todos os inimigos históricos da classe trabalhadora estariam fora do governo, golpeando-o permanentemente.

Por isso, toda a análise contida no documento resultante da 10ª Plenária referente à necessidade de autonomia em relação aos recursos estatais para a construção de experiências de educação profissional se mantém. A CUT segue percebendo os riscos provenientes do atrelamento ao Estado e aponta, como condição necessária para o avanço no campo da formação e qualificação profissional, que as políticas públicas assumam o projeto de educação integral formulado até então. Para isso, o documento faz, inclusive, um retrospecto da influência das experiências acumuladas pela entidade no sindicalismo internacional.

Em relação à questão da formação integral dos trabalhadores, há que se destacar um acréscimo em relação ao documento do ano anterior. A Plenária de 2002 fez, como era seu papel, uma caracterização geral do conteúdo da educação profissional cutista e o Congresso de 2003, por sua vez, detalhou aquela caracterização em forma de proposições. Para desenvolver a Política Nacional de Formação articulada aos princípios de sua educação integral, a Central percebe a necessidade de identificar demandas específicas do público-alvo, “[...] orientando os recortes das políticas prioritárias, as abordagens temáticas, em consonância com a agenda política e sindical da CUT [...]” (CUT, 2003, p. 58).

Com isso, além de reafirmar a tríade composta por qualificação profissional, educação propedêutica e formação político-sindical, o Congresso compreende a importância da articulação entre a Política de Formação e outros órgãos e entidades impulsionados pela própria CUT, como a Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS), o DIEESE, o Instituto Nacional de Saúde do Trabalhador, o Departamento de Estudos Socioeconômicos e Políticos e a Unitrabalho. Algumas dessas parcerias assumirão, nos anos seguintes, uma posição de destaque no conjunto de reivindicações e formulações da CUT sobre educação profissional, como é o caso

da ADS, através do debate sobre a economia solidária⁵⁹. Essas articulações devem conformar, na perspectiva das resoluções, uma “estratégia de rede” nas práticas de educação integral, que permita estabelecer vínculos concretos com as especificidades de cada coletivo de trabalhadores em formação.

No tocante à discussão sobre o sistema público de educação profissional, a CUT também reafirma a avaliação de 2002 e acrescenta observações importantes, todas elas vinculadas ao novo contexto inaugurado com o governo Lula. Novamente, a importância da vinculação entre as políticas públicas de educação profissional e um Sistema Público de Emprego está em pauta com bastante evidência. Ocorre, porém, que não se trata de qualquer geração de emprego. A Central vai, a partir do 8º Congresso, aprimorando seu projeto de desenvolvimento e identificando, por exemplo, setores estratégicos para o crescimento econômico e políticas sociais específicas de geração de renda. Não é demais lembrar que isso não se dá apartado das transformações da correlação de forças que viriam a ocorrer a partir da vitória de Lula.

Assim, o Sistema Público de Emprego deve levar em conta o setor produtivo, com investimentos massivos advindos do Estado para o enfrentamento do contexto mundial de desindustrialização, como evidencia o trecho abaixo:

No tocante ao emprego e à educação e formação profissional, a CUT deve defender um sistema público de emprego, articulado entre os governos federal e estadual, escolas técnicas, universidades públicas, sindicatos e centrais sindicais, com uma política de investimento massivo na produção. É fundamental que este sistema garanta um controle social financeiro e pedagógico, na perspectiva de uma formação contínua e de qualidade. (CUT, 2003, p. 19)

Agora, qualificação e requalificação profissional devem estar articuladas à geração de renda e às expectativas dos trabalhadores, adquirindo, dessa forma, mais efetividade social com as políticas educativas. O documento chega a propor a

⁵⁹ Ainda desvinculada da questão da formação profissional, a economia solidária ganha evidência, como mostramos, no 8º Congresso e viria a se consolidar como importante pauta da CUT nos anos 2000. Em 2003, no bojo das disputas internas iniciais do governo Lula em torno da concepção de programas de distribuição de renda como o Fome Zero e o Bolsa Família, a economia solidária era vista pela central, assim como por outros setores da esquerda brasileira, como aquilo que deveria ser o núcleo central da política de desenvolvimento impulsionada pelo PT. Possivelmente, a restrição das iniciativas de economia solidária às cooperativas de crédito e a experiências pontuais, sem um necessário vínculo político com as políticas de distribuição de renda, tenha as deixado em segundo plano, nem de longe se efetivando como o núcleo da política neodesenvolvimentista. Soma-se a isso a não evolução da perspectiva “solidária” para a da “economia popular”, organicamente vinculada aos movimentos sociais. Para um aprofundamento dessa discussão, ver Tiriba (2001) e Arcanjo e Oliveira (2017).

construção conjunta do Programa Fome Zero e das políticas públicas de alfabetização e qualificação profissional, inclusive na perspectiva da Educação de Jovens e Adultos.

Nesse âmbito, o Congresso traz à baila a questão da economia produtiva nacional. A CUT identifica, tal qual a CNI, a necessidade de a indústria brasileira disputar mercados e colocar-se na corrida internacional com condições de competir. Esse caminho pode auxiliar o Estado a implementar políticas massivas de distribuição de renda, além do que é uma condição necessária para o enfrentamento da globalização econômica e da reestruturação produtiva, “[...] que promovem o desaparecimento e a transformação de diferentes atividades profissionais e alteram significativamente o perfil da classe trabalhadora [...]” (CUT, 2003, p. 27). Ou seja, a luta econômica dos trabalhadores, através de suas pautas históricas, deve estar “[...] *subordinada a uma estratégia de desenvolvimento nacional* [...]” (CUT, 2003, p. 62, grifo nosso).

Uma estratégia orientada pelo objetivo de aumentar a competitividade da economia nacional e com a perspectiva de reduzir a chamada vulnerabilidade externa deve contemplar um projeto de erradicação do analfabetismo e elevação do nível de escolaridade da classe trabalhadora brasileira até o nível básico de educação. O aumento do valor agregado nas cadeias produtivas também pressupõe uma escolarização e maior qualificação dos trabalhadores. (CUT, 2003, p. 62)

Fica claro como a CUT começa a detalhar e formular seu projeto de desenvolvimento no âmbito de uma nova conjuntura político-econômica e, além disso, como esse processo repercute no projeto de sistema público de educação profissional defendido pela entidade. Impossível não citar que a palavra de ordem que sintetiza globalmente o documento pode ser “crescimento econômico com distribuição de renda”, o que guarda semelhanças com o que escrevia a CNI no mesmo momento histórico.

Além dessas observações, a discussão a respeito da participação popular se mantém no mesmo patamar do ano anterior, ou seja, com fraca absorção no debate sobre o sistema público de educação profissional, assim como as deliberações da entidade a respeito do Sistema S. A luta pela gestão tripartite do Sistema S deve contemplar a participação dos trabalhadores “[...] tanto no que toca à sua participação na gestão e execução direta das políticas quanto no que diz respeito à sua intervenção no controle social e na participação nos conselhos gestores em

todas as esferas.” (CUT, 2003, p. 19) Evidencia-se, nesse aspecto, uma contradição latente com o empresariado industrial, contradição que pode, inclusive, ser favorável à hegemonia da frente neodesenvolvimentista, já que desloca a participação popular reivindicada pela CUT para um campo em que dificilmente a burguesia cederia.

No que se refere à contraposição à concepção neoliberal de educação profissional, o Congresso também ratifica as conclusões de 2002, agora sistematizando-as a partir da leitura de que os recursos do FAT e os acordos com organismos internacionais não apenas representam riscos à autonomia da Central no período que se inicia, como forneceram as bases para a tendência à privatização representada pelo Decreto nº 2.208/1997. A educação profissional neoliberal é caracterizada, então, pelos seguintes aspectos:

- a) Separação entre formação geral e formação profissional, como forma de adestramento ao mercado de trabalho, mediante a criação de sistemas distintos de educação.
- b) Fragmentação do ensino, através da modularização de cursos e segregação de habilidades básicas, específicas e de gestão que, por si, não chegam a constituir algum percurso formativo.
- c) Dispersão da gestão pública e estatal, através de múltiplos órgãos públicos que atuam na política de educação e formação profissional.
- d) O conceito neoliberal de empregabilidade, materializado pela política desenvolvida no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, com recursos do FAT, a partir do qual os trabalhadores e trabalhadoras são responsabilizados individualmente pelo desemprego, fruto do caráter destrutivo que a acumulação capitalista assumiu na contemporaneidade, atingindo tanto as forças produtivas quanto os recursos naturais.
- e) Além desses aspectos, a utilização dos recursos do FAT originou um processo de reiteração de dependência, principalmente política, de diferentes entidades em relação aos recursos do Estado, inclusive na CUT, transformando alguns de seus sindicatos em meras ‘escolas profissionais’. (CUT, 2003, p. 19)

As políticas públicas de educação profissional devem, além disso,

[...] romper com a ideologia da empregabilidade, com a atual lógica de adestramento de trabalhadores, com a forma de gestão do Sistema S e com os moldes de gestão de FHC, acabando com a utilização privada dos recursos públicos, como vem ocorrendo com os recursos do FAT. As verbas públicas voltadas para a formação profissional devem ser centralizadas e distribuídas tendo como contrapartida os resultados e acompanhamento público e social dos programas a serem desenvolvidos e a prestação de contas sistemática. (CUT, 2003, p. 19-20)

Novamente, assim como em 2002, a forma neoliberal de educação profissional provoca, na leitura da CUT, uma tendência à privatização das políticas públicas.

É possível perceber, em síntese, que as proposições do 8º Congresso da CUT, na verdade, reafirmam as posições da 10ª Plenária e avançam, a partir delas, para um conjunto de elaborações a respeito da educação profissional que tem como base a necessidade da disputa de projetos e de hegemonia. A compreensão prática da formação dos trabalhadores como um campo em disputa é, então, posta em evidência pela primeira vez na história da CUT. Por outro lado, mantém-se a pouca articulação entre o projeto de formação integral dos trabalhadores e o sistema público de educação profissional desenhado e reivindicado pela Central.

Passada a primeira metade do primeiro governo Lula, a CUT organiza sua 11ª Plenária Nacional, em maio de 2005. A Plenária debruçou-se sobre um balanço dos dois primeiros anos de governo e o refinamento do que chamou de Pauta dos Trabalhadores, uma espécie de programa mais bem detalhado do que os elementos gerais apresentados na 10ª Plenária (2002) e no 8º Congresso (2003).

Como compreensão geral, as resoluções da 11ª Plenária começam a deixar mais evidente o conteúdo da proposta de um novo projeto de desenvolvimento, que, até então, era frágil na elaboração cutista. Tanto do ponto de vista econômico, quanto no campo da política, a proposta se delineia em 2005, ficando mais explícitos os significados do balanço do neoliberalismo e dos setores sociais com quem seria possível construir alianças:

No Brasil, durante os anos 90, a ideologia e a política neoliberal angariaram, num primeiro momento, um amplo consenso da burguesia brasileira. Esta abriu o caminho à abertura indiscriminada da economia, à liberalização do movimento de capitais estrangeiros, aos acordos com o FMI e sempre manifestou total concordância com a precarização do trabalho. Os resultados desta política, todavia, foram decepcionantes. *Setores ponderáveis da burguesia nacional viram seus interesses frontalmente contrariados.*

Não há dúvidas de que o neoliberalismo fracassou, embora continue sendo a opção dominante em quase todo o globo. Tal política não conduziu ao desenvolvimento, conforme se prometia, e seu fracasso indica que os interesses da fração hegemônica do capital já não estão em harmonia com o desenvolvimento das forças produtivas. [...]

A Executiva Nacional da CUT, desde 2004, vem buscando articular um caminho alternativo para o desenvolvimento econômico brasileiro. A proposta da CUT, *apoiada por expressivos líderes empresariais e intelectuais*, passa por uma ampla articulação de setores representativos da sociedade brasileira (Governo, Centrais Sindicais, Empresariado). O objetivo é construir um *projeto de entendimento nacional*, em torno das variáveis-chave da economia (juros, impostos, câmbio, preços, política de recuperação salarial, redução de jornada, limitação das horas extras e outras), capaz de *garantir o crescimento sustentável para a economia brasileira*. (CUT, 2005, p. 12-13, grifo nosso)

Agora sim, muito mais que nos documentos anteriores, estava explícito o projeto de crescimento econômico com distribuição de renda, em torno do qual frações da burguesia e classes populares poderiam se unificar, para enfrentar o neoliberalismo. Apesar de identificar continuidade em relação às políticas neoliberais em algumas áreas importantes, inclusive na educação, a CUT vislumbra a construção desse projeto de desenvolvimento no governo Lula, sobretudo porque, naquele momento, as políticas de valorização permanente do salário mínimo e formalização do emprego já haviam sido anunciadas e a política de redução de juros entre junho de 2003 e agosto de 2004 foi fator importante para a recuperação do crescimento econômico. Por outro lado, os níveis de desemprego ainda se mantinham altos. (CUT, 2005, p. 10)

De qualquer forma, os elementos anteriores evidenciam o marco do projeto de desenvolvimento cutista que ganhava corpo em 2005 e que se preparava para se ajustar às alterações na correlação de forças nacional. Esse é o quadro geral de avaliações dentro do qual as políticas de educação profissional da CUT foram discutidas durante a 11ª Plenária.

Iniciamos a análise por uma categoria também presente nos documentos anteriormente discutidos, a formação dos trabalhadores como campo de disputa. Em 2002, a questão é apontada sem uma elaboração mais profunda. Nas resoluções do 8º Congresso, em 2003, adquire um caráter mais politizado, recorrendo-se ao termo “disputa de hegemonia”. Já na Plenária de 2005, esse termo adquire maior significado, estando relacionado tanto com as políticas sociais em geral, identificadas como instrumento de disputa dos rumos do governo para a construção do projeto de desenvolvimento cutista, quanto com a perspectiva da educação integral dos trabalhadores. O trecho a seguir sintetiza essa perspectiva:

Por um lado, trata-se de intensificar o processo de desenvolvimento de metodologias no campo da educação integral, com vistas a aprofundar as intervenções da CUT na disputa por um outro modelo educacional. Assim, consolidar as experiências no campo da escolarização e alfabetização de Jovens e Adultos, articuladas às estratégias de qualificação profissional e de geração de trabalho, emprego e renda; bem como avançar nas formulações teóricas e conceituais, com vistas a alcançar maior consistência a viabilidade para sua implementação em escala nacional no Sistema Público de Educação; é uma tarefa primordial da Central no sentido de vincular, cada vez mais, o debate da educação pública de qualidade que queremos com as demandas por outro modelo de desenvolvimento social e sustentável. (CUT, 2005, p. 43)

E continua, na página seguinte, apresentando resoluções mais objetivas que se dão no mesmo sentido:

Sob a coordenação da SNF, a Rede Nacional de Formação deve dar continuidade às experiências de desenvolvimento metodológico no campo da Educação Integral dos Trabalhadores(as), com vistas a intensificar o processo de disputa na sociedade por um outro modelo de educação de jovens e adultos, como política pública e direito de todos; (CUT, 2005, p. 44)

Do ponto de vista analítico, o documento de 2005 funde duas categorias presentes nos documentos anteriores. Agora, a educação integral dos trabalhadores é, ela mesma, instrumento de disputa de hegemonia no campo da educação, ganhando, em alguns trechos, posição de destaque para a formulação de uma concepção geral de educação. A defesa da escola pública universal e de qualidade a todos os trabalhadores, com a universalização da educação básica, tem, como condição necessária, a efetivação da proposta de educação integral formulada já há uma década pela CUT. Para que aquela pauta avance, é necessário pensar os sistemas educativos de modo a construir relações dialógicas entre conhecimentos adquiridos no trabalho e os saberes acumulados historicamente, sendo possível, apenas a partir dessa perspectiva, construir práticas pedagógicas emancipatórias, consubstanciadas nos valores estratégicos da Central: classismo, democracia, solidariedade e sindicalismo de massas. (CUT, 2005, p. 45-46)

Nesse sentido, é importante destacar dois elementos que aparecem com evidência nas resoluções da 11ª Plenária. O primeiro deles é a reafirmação da “estratégia de rede” como perspectiva de consolidação do projeto de educação integral. Ideia já presente no 8º Congresso, essa concepção deve ser forjada no âmbito da Política Nacional de Formação, mas ser um ponto de partida para a proposição de políticas públicas de educação profissional.

O segundo elemento, dessa vez uma novidade em relação aos documentos anteriores, refere-se à certificação do conhecimento dos trabalhadores. Podemos perceber que alguns materiais produzidos a partir das experiências de formação colocadas em prática pela CUT desde 1996 já apontavam para essa questão, porém de maneira bastante simples e separada de um conjunto de proposições para as políticas públicas⁶⁰. O documento dedica um trecho longo para a discussão sobre a

⁶⁰ Os conteúdos estão em CUT/SNF (2000), CNM (2002b) e Marmit e Falcon (2005), documentos também disponibilizados pelo CEDOC. O documento de 2005 assume, por exemplo, a importância

importância do reconhecimento dos saberes adquiridos nas práticas laborais, nos espaços de formação sindicais e na própria vida escolar, de modo que os arranjos formativos ganhem mais significado. Assim, as resoluções não apenas apresentam uma proposta concreta para o desenho das políticas públicas de educação profissional, como dão materialidade a uma discussão que tinha pouca coesão nos documentos anteriores. Aqui, percebemos como a tríade entre qualificação profissional, educação propedêutica e formação político-sindical passa a estar mais articulada nas preocupações da CUT, principalmente a partir da compreensão de seu projeto de educação integral como ferramenta central para a disputa de hegemonia. Como síntese dessas discussões, a Plenária decide que:

[...] a CUT, através da Secretaria Nacional de Formação, intensifique o processo de estudos e formulações sobre Certificação do Conhecimento dos Trabalhadores(as), visando maior compreensão das dimensões políticas envolvidas neste debate, sobretudo no que tange aos impactos sobre o perfil educacional e sócio-profissional das ocupações no trabalho, dos trabalhadores(as), bem como nas relações de trabalho; com a finalidade de formular e definir estratégias sindicais de intervenção no debate público proposto pelo atual Governo; assim como nos processos de negociação e contratação coletivas da qualificação e certificação profissional, desde os locais de trabalho. (CUT, 2005, p. 44)

Vale perceber como, apesar de não fazer referência explícita às transformações que até ali já haviam ocorrido na política de educação profissional, dentre elas – a mais emblemática – o Decreto nº 5.154/2004, a CUT tinha clareza a respeito do debate público que estava em curso no âmbito das políticas de formação técnica. Isso faz com que as resoluções da 11ª Plenária sejam, no tocante à educação profissional, o documento mais propositivo e mais importante da década, dentre os que estamos analisando.

Essa discussão guarda uma relação importante, no documento, com a maneira como a CUT passa a avaliar sua Política Nacional de Formação. Sobretudo no que se refere ao financiamento, o balanço sobre os dois primeiros anos do governo Lula leva a Central a discutir em novas bases o vínculo de suas experiências e propostas de formação internas com a estrutura sindical de Estado brasileira. Vejamos a avaliação feita pela 11ª Plenária a respeito do diálogo que

de que as negociações com patrões ou governos exijam que “[...] a incorporação da experiência acumulada do(a) trabalhador(a) seja garantida na organização dos conteúdos e na metodologia das atividades de formação” (p. 13)

passou a ser travado com o governo federal a partir da criação do Fórum Nacional do Trabalho (FNT):

O que foi conseguido nas negociações no FNT, ainda que não atenda na integridade o princípio da liberdade e autonomia, significa avanços no fortalecimento da estrutura sindical. A proposta do FNT introduz a organização no local de trabalho (um dos princípios da fundação da CUT); procura garantir a estrutura sindical dentro do local de trabalho; estimula a negociação coletiva no setor público; confere estatuto jurídico às centrais; e muda a forma de financiamento do sindicalismo, de maneira a inibir a ação das entidades sindicais estruturadas apenas para cobrar o imposto sindical. (CUT, 2005, p. 18)

Esses avanços obtidos no âmbito do FNT proporcionaram maior autonomia ao sindicalismo brasileiro, segundo a avaliação da CUT, ainda que os recursos do FAT tenham continuado a existir⁶¹. Isso implicaria, nos próximos anos, em dois desafios para a Central e seus sindicatos: buscar formas de financiamento mais arrojadas e dependentes das próprias iniciativas de sua militância e, ao mesmo tempo, enriquecer a práxis de seu projeto de educação integral com a perspectiva da formação político-sindical, já que o período agora intensificaria a disputa de hegemonia. (CUT, 2005, p. 43)

A CUT, então, passa a enfatizar ainda mais o reconhecimento de suas experiências como ferramenta de reivindicação e para que as políticas públicas absorvam a perspectiva do “protagonismo ativo da classe trabalhadora” em seus itinerários formativos. Consolida-se, assim, em um novo momento histórico, a afirmação da Central de que não pretende substituir o Estado na proposição de políticas de formação dos trabalhadores ou de que não tem o intuito de atuar “[...] como instituição que busca constituir um sistema paralelo [...]”. (CUT, 2005, p. 45)

Essa concepção, nos documentos anteriores, tinha lugar apenas de declaração, descolada do projeto de educação integral ou de propostas mais concretas às políticas públicas. Agora, é a base política do reconhecimento da importância das experiências construídas de maneira auto-organizada pelos

⁶¹ A qualificação profissional, que engloba tanto iniciativas de Centrais Sindicais quanto recursos para o Sistema S, concentrou, em média, desde 1988, menos de 2,0% das despesas do FAT. Ainda assim, como resultado das discussões no âmbito do FNT relatadas pela CUT, entre 2002 e 2005 houve queda de mais de 50% nas despesas do FAT com qualificação profissional, chegando a 2005 com um total de R\$ 213,9 milhões. Ao longo dos anos seguintes a 2005, o valor continuou diminuindo, chegando praticamente a zero em 2013. Esse foi o único item das despesas que sofreu decréscimo no período. (DIEESE, 2016)

trabalhadores, questão que implicou em reivindicação bastante objetiva no âmbito das políticas de educação profissional.

A CUT considera que é papel do Estado promover e garantir o acesso à educação pública de qualidade, assim como outros serviços públicos gratuitos. Mesmo assim, a entidade compreende que é fundamental que os trabalhadores(as) desenvolvam suas experiências para fomentar o debate sobre concepções metodológicas, bem como sobre estratégias e políticas alternativas às diretrizes educacionais neoliberais, hegemônicas no Governo passado. (CUT, 2005, p. 19)

Essas propostas e avaliações deságuam no reforço do que se apontou nos documentos anteriores, categorizado em nossa análise como o que seria um sistema público de educação profissional. No documento de 2005, essa categoria ganha maior objetividade e coesão, sendo proposta a disputa de um Sistema Público de Educação e Qualificação Profissional e de um Sistema Público de Certificação Profissional, ambos reconhecidos pelo Estado, “[...] visando conformar um novo marco regulatório para estas políticas, que garanta os princípios de democratização e controle social, assim como instrumentos de negociação bipartite e tripartite [...]” (CUT, 2005, p. 45). As propostas partem da valorização das experiências nos locais de trabalho, com o objetivo de construção de políticas amplas e sistêmicas.

Observa-se um salto de qualidade que articula a elaboração da Central no campo da educação profissional ao projeto de desenvolvimento, tendo, novamente, as políticas de distribuição de renda e a proposta de um Sistema Público de Emprego como eixos organizadores. Ganham evidência, também nesse todo articulado, a necessidade de se pensar uma nova política de Educação de Jovens e Adultos que considere a elevação da escolaridade e a qualificação profissional, além da democratização efetiva com controle público do Sistema S, sendo esta última proposição uma ratificação dos encaminhamentos presentes nos documentos anteriores.

Vale ressaltar, finalmente, uma questão que compõe a compreensão sistêmica da CUT em relação às políticas de educação profissional. Trata-se do reforço do vínculo entre essas políticas e a questão da economia solidária, agora ressaltado pela Plenária, mas ainda sem uma elaboração mais precisa. De qualquer forma, é possível perceber um desenvolvimento da questão em relação ao 8º Congresso, em termos que são especialmente importantes para nossa análise. O

parágrafo abaixo nos ajuda a compreender a questão e serve como uma síntese, apesar das relações serem construídas nesses termos em outros trechos do documento. A deliberação da Plenária é de que:

[...] a CUT, através da Secretaria Nacional de Formação e da Agência de Desenvolvimento Solidário – ADS, intensifique o processo de estudos e formulações sobre as dinâmicas de desenvolvimento territoriais nas diferentes regiões do país, tendo em vista a construção de novos indicadores para a formulação de políticas e estratégias de desenvolvimento sustentável e solidário com geração de trabalho e renda, bem como possibilitem o avanço conceitual e metodológico e o aprimoramento da formação de gestores e empreendedores solidários. (CUT, 2005, p. 44)

A noção de empreendedorismo, aparentemente contraditória à perspectiva da educação integral, começa a ser mobilizada para compor a concepção pedagógica da CUT no campo da educação profissional, coincidentemente na mesma época em que a CNI formula suas propostas contendo também essa noção. Resta-nos identificar, em primeiro lugar, se essa questão é presente nos documentos subsequentes elaborados pela Central e, em segundo lugar, qual o conteúdo dessa noção em cada uma das propostas (cutista e industrial). O que fica evidente é que, para a CUT, a articulação entre o Sistema Público de Educação e Qualificação Profissional, proposto nos termos acima discutidos, e o novo projeto de desenvolvimento nacional deve levar em conta uma forma de geração de renda colocada em patamar diferente do que o neoliberalismo exige. Além disso, essa forma deve considerar as oportunidades e especificidades locais e territoriais em cada região do país. A depender da maneira como esses elementos são colocados na disputa, pode-se conformar um projeto de educação profissional mais ou menos ligado aos interesses dos trabalhadores, que vinham formulando essas propostas em suas experiências e locais de trabalho.

Em síntese, é possível perceber que a CUT dá um salto de qualidade em suas propostas para a educação profissional brasileira em 2005, ainda que esse salto não tenha se dado isento de contradições. É importante salientar, inclusive, que a questão da participação popular segue existindo no documento de 2005 com o mesmo teor que tinha nos documentos anteriores: bastante limitada aos marcos da gestão tripartite e desvinculada da atuação política organizada dos trabalhadores. A inexistência de uma mudança qualitativa nesse ponto nos levou a interpretar as questões do empreendedorismo e da economia solidária como propostas frágeis,

quando relacionadas à educação profissional. Assim interpretadas, não resta dúvidas de que há margem para que as propostas sejam assumidas, no desenho das políticas públicas, a partir das reivindicações do setor prevaemente na correlação de forças, ou seja, a burguesia industrial.

Às vésperas das eleições presidenciais de 2006, aconteceu o 9º Congresso Nacional da CUT, cujas resoluções analisaremos a seguir. Novamente, estão em pauta um balanço do governo Lula, que já entrava em seus últimos meses de mandato, e a proposta de um projeto de desenvolvimento para o país. O papel do 9º Congresso na conjuntura da época foi, basicamente, organizar as reflexões da Plenária em forma de encaminhamentos mais propositivos, de modo a influenciar o programa de governo que seria apresentado por Lula durante as eleições, e definir, novamente, o apoio da Central à reeleição do então presidente.

Para a CUT, a vitória eleitoral de Lula em 2002 representou a abertura de um novo ciclo político no país, mas não alterou, imediatamente, a correlação de forças políticas. Nesse sentido, novamente se coloca a questão da disputa de hegemonia, sobretudo, tendo como núcleo o enfrentamento do neoliberalismo e a necessidade de derrotar os setores sociais que seguiram preservando seus ganhos econômicos e sua hegemonia política ao longo do primeiro governo. (CUT, 2006, p. 8)

Para isso, a proposta encaminhada pelo Congresso se baseia em duas grandes frentes: o fortalecimento da democracia (ampliação das políticas sociais, da gestão democrática e do desenvolvimento sustentável) e a valorização do trabalho (ampliação da formalização, valorização do salário mínimo, acesso e permanência à qualificação profissional). Partindo dessa compreensão, a Pauta dos Trabalhadores, resultado da 11ª Plenária, evolui para a Plataforma Democrática da Classe Trabalhadora, composta por quatro eixos: 1) Projeto Nacional para a justiça social e a soberania nacional; 2) Desenvolvimento com distribuição de renda; 3) Mais democracia e organização do Estado no Brasil; 4) Mais direitos para o povo. (CUT, 2006, p. 7-12) A CUT apresenta, assim, uma síntese bem acabada de seu projeto de desenvolvimento, organizando em tópicos bastante objetivos o que havia sido debatido na Plenária do ano anterior.

Discutidas no âmbito do terceiro eixo destacado acima, as experiências da CUT no campo da educação integral seguem sendo compreendidas como instrumento fundamental para a reivindicação de políticas públicas. Agora, essa compreensão chega a extrapolar o campo da educação profissional e balizar toda a

discussão a respeito das políticas educacionais. Os três primeiros parágrafos do trecho destinado à educação são emblemáticos:

Compreendendo o campo educacional como um dos diversos campos de disputa de hegemonia na sociedade, a Central enfrentou o desafio de propor e desenvolver novas metodologias educacionais, a partir de uma concepção inovadora de educação – Educação Integral, demonstrando na prática o desenvolvimento de projetos políticos pedagógicos fundamentados no trabalho como princípio educativo, nas realidades locais e experiências dos trabalhadores(as) no processo de construção de novos conhecimentos e validando os conhecimentos dos trabalhadores adquiridos ao longo da vida, na sociedade e especialmente no trabalho.

Essa estratégia nunca se colocou em uma perspectiva de substituição do papel do Estado, mas objetiva construir projetos alternativos para a conquista de políticas públicas de educação, que reflitam os reais interesses da classe trabalhadora.

Assim, o 9º CONCURT reafirma a importância da Central dar continuidade ao desenvolvimento de experiências no campo da educação integral dos trabalhadores, sempre na perspectiva de influenciar as políticas públicas de educação, em especial para alfabetização e educação continuada de jovens e adultos e para a educação profissional. (CUT, 2006, p. 25)

Permanecem presentes a concepção de educação como campo de disputa e a necessidade de autonomia das iniciativas internas em relação às políticas governamentais. A concepção de rede para as estratégias de formação também é detalhada ao longo do documento, seguindo essa mesma diretriz e incluindo as discussões sobre a economia solidária, da mesma forma que na 11ª Plenária. A CUT, de acordo com as resoluções do 9º Congresso, deve trabalhar para que a Política Nacional de Formação evolua para uma Rede Nacional de Formação, garantindo ações articuladas e viabilizando o funcionamento permanente de suas Escolas Sindicais com apoio das entidades parceiras, como a ADS. (CUT, 2006, p. 51)

A perspectiva da educação integral ganha, assim, um caráter de influência mútua em relação às propostas cutistas para a educação profissional. Ao mesmo tempo em que é o fio condutor das propostas, é influenciada pelos desafios postos na conjuntura em que o documento de 2006 é formulado, ganhando coesão e elementos que lhe dão maior consistência prática. Analiticamente, concluímos que, em seu 9º Congresso, a CUT constrói uma *proposta orgânica* para as políticas públicas de educação profissional, que pode ser assim resumida:

- a) Incorporação, pelas políticas de educação profissional, dos conhecimentos e saberes adquiridos pelo trabalhador ao longo da vida;

- b) Articulação da Educação de Jovens e Adultos com a qualificação profissional;
- c) Democratização do Sistema S, com controle social a partir da gestão tripartite;
- d) Relação das políticas de educação profissional com o Sistema Público de Emprego, impulsionada pelo Estado;
- e) Perspectiva do trabalho como um princípio educativo na formulação dos currículos da educação profissional, levando em conta as experiências da CUT nos locais de trabalho;
- f) Garantia de uma política pública que articule as dimensões da educação propedêutica, da formação profissional e da formação política, com vistas ao fortalecimento da cidadania, apontando no sentido de uma educação emancipadora;
- g) Investimento em experiências de Educação à Distância, complementadas por atividades presenciais, sempre valorizando os saberes dos trabalhadores;
- h) Constituição das questões de gênero, raça, etnia, sexualidade, saúde reprodutiva, direitos humanos e meio ambiente como partes integrantes da proposta pedagógica da educação integral, em todo seu desenvolvimento;
- i) Relação com as realidades locais e suas territorialidades.

Todos esses eixos são sistematizados no documento, conformando uma proposta bastante concreta, que é síntese do que a entidade vinha formulando até então.

No que se refere ao debate sobre o sistema público de educação profissional, as propostas da 11ª Plenária são, também, reafirmadas, agora ganhando maior objetividade e tornando mais nítidos os interesses da CUT no próximo governo Lula, sobretudo no âmbito da conformação de um projeto de país e de desenvolvimento e das contradições e possibilidades de aliança com outros setores. As propostas do Sistema Público de Educação e Qualificação Profissional e do Sistema Público de Certificação Profissional são mantidas, inseridas agora numa discussão a respeito de uma nova política de inovação tecnológica. A CUT enfatiza a

[...] defesa de uma ativa política industrial e de ciência, tecnologia e inovação, que preparem o país para atuar em segmentos dinâmicos e de ponta e que agreguem valor e intensidade tecnológica à produção industrial.

Valorização dos centros de produção de conhecimento científico e tecnológico; (CUT, 2006, p. 10)

Como uma última consideração a respeito das resoluções do 9º CONCUR, destacamos a questão da participação popular. No que se refere às políticas públicas de educação profissional, não houve avanço da Central em relação à Plenária de 2005. Os posicionamentos relativos ao controle do Sistema S foram reafirmados, inclusive de maneira menos detalhadas que no documento anterior. Contudo, o Congresso de 2006 faz uma discussão mais aprofundada sobre a participação popular nas políticas públicas em geral e no sistema político, estabelecendo as diretrizes de uma das frentes de atuação da Central no próximo período, a frente denominada no documento “fortalecimento da democracia”.

Nessa discussão, bastante influenciada pelas iniciativas do governo e os novos canais de diálogo construídos com o movimento sindical, a CUT exige a continuidade das experiências construídas no primeiro governo, como as conferências, fóruns e comitês de acompanhamento das políticas, além de propor sua ampliação. O documento chega a mencionar a criação de conselhos populares para o fortalecimento da democracia:

Pela instituição e utilização regular de mecanismos de democracia direta que ampliem e aprofundem a democracia, como plebiscitos, consultas e referendos. Pela instituição de mecanismos de participação popular, Orçamento Participativo, audiências públicas e controle público das decisões governamentais, como Conselhos populares e Conferências nacionais deliberativas. (CUT, 2006, p. 11)

Essa constatação nos levou a analisar se esses elementos têm continuidade e, principalmente, se repercutem nas propostas para as políticas de educação profissional nos documentos seguintes.

O próximo documento analisado é resultado da 12ª Plenária Nacional da CUT, realizada em agosto de 2008. Pela primeira vez, a CUT organiza um fórum deliberativo procurando avaliar os resultados da política neodesenvolvimentista do governo do PT. Até o 9º Congresso, em 2006, algumas dessas políticas ainda não haviam gerado resultados, de maneira que uma parcela das reivindicações da entidade, sintetizadas em seu projeto de desenvolvimento, não tinha ganhado materialidade. Agora, com quase seis anos de Lula na Presidência da República e após a implementação de políticas destacadas como o Programa de Aceleração do

Crescimento (PAC), a valorização permanente do salário mínimo, o Bolsa Família e medidas de acesso ao ensino superior, a posição da CUT sobre a conjuntura nacional e sobre os anos vindouros precisava, na avaliação da própria entidade, ser mais refinada. (CUT, 2008, p. 10)

Para isso, a CUT parte de uma caracterização da conjuntura internacional de 2008 que identifica duas questões fundamentais. Em primeiro lugar, uma crise financeira cujo epicentro é o setor imobiliário norte-americano; em segundo lugar, a manutenção da alta dos preços das commodities, que acaba por valorizar mercadorias primárias de baixo valor agregado, componentes importantes do PIB brasileiro. O projeto de desenvolvimento em curso naquele momento no Brasil, segundo a CUT, proporcionou o bom desempenho externo da economia nacional, possibilitando o enfrentamento da crise com a ampliação do mercado interno e retomada do papel do Estado como indutor do desenvolvimento.

Esse quadro repercute profundamente no campo da política, produzindo, agora sim, uma alteração mais significativa na correlação de forças. Para a CUT, o fato de o desempenho econômico positivo do Brasil ainda preservar ganhos estratosféricos das camadas rentistas manteve a força da burguesia financeira, organizada no que a entidade chama de “oposição de direita”. Por outro lado, o projeto de desenvolvimento do governo, que obteve apoio dos mais amplos setores populares, dependia da ampliação das ações sociais, com a distribuição de renda e mercado interno aquecido. Essa contradição é relatada no documento da 12ª Plenária por diversas vezes e é a base da análise de conjuntura realizada pela CUT naquele momento:

No atual cenário, cria-se uma contradição entre manter a política fiscal de superávit primário para o pagamento da dívida interna e externa aliada à política monetária de altas taxas de juros, de um lado. Por outro lado, estender e aprofundar políticas e programas sociais como o Bolsa-Família, manter a política de valorização do salário mínimo para amplos setores da população brasileira que têm nesse instrumento a sua única fonte de sustento. Além de priorizar a realização dos investimentos previstos no Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC. Ao invés de diminuir o raio de ação do Estado nas políticas sociais e de infra-estrutura, como quer a oposição de direita, será decisiva a pressão social organizada para superar aquelas políticas restritivas para o desenvolvimento, para que seja possível fazer uma ampla reforma tributária que crie uma estrutura de tributos socialmente mais justa. (CUT, 2008, p. 10-11)

Para nossa análise, a constatação mais importante é que a chamada disputa de hegemonia, discutida pela CUT desde 2002, é apresentada em outro patamar, dessa vez mais concreto e evidente. “Nunca esteve tão claro que há disputa de projetos na sociedade e no Estado”. (CUT, 2008, p. 12) Dentre os projetos, aquele que a CUT defende não reúne apenas os segmentos da classe trabalhadora, mas também os “[...] setores vitais da economia brasileira, geradores de emprego, como é o caso da construção civil, que tem grande capacidade de alavancar outros setores.” (CUT, 2008, p. 11). Por outro lado, esse mesmo projeto e a própria disputa colocada trazem elementos positivos à luta da classe trabalhadora, já que, segundo a entidade, “[...] saímos de um longo período defensivo para [...] aumentar a capacidade propositiva da CUT pela garantia de políticas sociais universais, geração de mais e melhores empregos e desenvolvimento com distribuição de renda.” (CUT, 2008, p. 12)

Nesse contexto, as proposições relativas à política de educação profissional ficam secundarizadas no documento e as pautas ligadas à educação concentram-se na disputa de investimentos (FUNDEB, aumento da proporção do PIB destinado à educação, valorização dos profissionais da educação, salário educação etc.). Do ponto de vista pedagógico, por exemplo, a discussão sobre o projeto de educação integral é uma repetição bastante sintética dos documentos anteriores.

Os elementos mais gerais da proposta orgânica para a educação profissional, apresentada no 9º Congresso em 2006, são também mantidos, sem um detalhamento novo e excluindo questões pontuais como a oferta de cursos via Educação à Distância e a valorização dos temas transversais como raça, gênero, etnia e sexualidade. Enfim, o único elemento que ganha ênfase, novamente, é a necessidade de construção do sistema articulado para a educação profissional, mantendo-se as propostas de um Sistema Público de Educação e Qualificação Profissional e do Sistema Público de Certificação Profissional, agora à luz do fortalecimento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, medida que estava em debate desde o ano anterior.

É importante discutir, no entanto, duas questões que ganham destaque no documento. A primeira refere-se ao teor que as reivindicações cutistas em torno do Sistema S adquirem no bojo da nova conjuntura. No presente documento, há uma sistematização das pautas historicamente defendidas pela CUT no âmbito do Sistema S, que acabaram por ficar dispersas ao longo dos quatro documentos

anteriores. É bastante evidente como esse esforço se deu devido à “[...] ofensiva do setor patronal na mídia na defesa do Sistema S enquanto organização exclusivamente patronal.” (CUT, 2008, p. 43) Frente a essa situação, “[...] cabe à CUT contra-atacar com uma ampla e agressiva campanha pela democratização do Sistema S, tendo por mote as palavras de ordem *democratização, transparência e participação* [...]” (CUT, 2008, p. 43, grifo do autor), além da exigência do não pagamento de mensalidades e da ruptura com o atual modelo de gestão. Esse enfrentamento, imposto pela nova correlação de forças e construído no seio do governo, acaba extrapolando para um projeto mais amplo de educação profissional e serve de mote para que a Central elabore a respeito das demais questões nesse campo presentes no documento.

A segunda questão refere-se, novamente, à economia solidária. O documento enfatiza que os empreendimentos solidários passam a ser uma prioridade para a Central, além de ser no trecho que discute a economia solidária que o projeto de educação integral é citado a única vez. É na esteira dessa discussão que a CUT aponta, novamente, a importância de que as políticas de formação profissional valorizem as realidades locais dos trabalhadores. Para isso, o documento mobiliza o conceito de Arranjo Produtivo Solidário (APS) e de Empreendimento Econômico Solidário (EES), pautando ações integradas de “[...] comercialização, divulgação, elevação de escolaridade, formação e qualificação socioprofissional, finanças solidárias, ciência, pesquisa e tecnologia, produção, gestão, bem como um marco legal que regularize essas iniciativas” (CUT, 2008, p. 50)

É importante, ainda, ressaltar de que maneira a discussão a respeito da Política Nacional de Formação é feita na 12ª Plenária. Como vimos, existe um esforço da CUT, nos documentos anteriores, de estabelecer relações entre essa política e a construção de um projeto de formação dos trabalhadores, relações que estiveram marcadas pelas experiências da entidade em programas específicos de educação profissional e que serviram de base para a elaboração do projeto de educação integral. No entanto, acaba por existir, em 2008, uma desvinculação entre as duas questões. Apesar de a CUT reafirmar o objetivo de desenvolver sua política de formação para uma Rede Nacional de Formação – algo que, inclusive, já vinha ocorrendo desde 2006 segundo a avaliação da entidade –, as questões referentes à formação cutista são bastante restritas à formação político-sindical, um dos eixos do tripé estruturante do seu projeto de educação integral. Os outros dois eixos desse

tripé, a educação propedêutica e a qualificação profissional, não só ficam desarticulados do eixo anterior, como praticamente desaparecem do debate. A questão central, no presente documento, é a massificação da formação sindical, que deve apontar para a

[...] qualificação de dirigentes para a disputa de projetos de desenvolvimento, com recortes socialmente definidos, por território ou setor, que articule Desenvolvimento de Políticas Públicas e Ação Regional a partir das concepções do campo democrático e popular: protagonismo social, democratização do Estado; e participação direta; (CUT, 2008, p. 52)

De um lado, a entidade avança na reivindicação sobre participação popular, tendo como eixo a “[...] democratização e controle social sobre as políticas públicas [...]” (CUT, 2008, p. 52). Novamente, propõe a criação de conselhos populares para a concepção, gestão e acompanhamento das políticas governamentais, processo que só terá sentido se pensado a partir da formação das lideranças e militantes sindicais. Por outro lado, esses apontamentos não repercutem nas propostas no campo da educação profissional e, de maneira geral, acabam por ser bastante abstratos ao longo do documento.

Vale observar que, nos poucos estudos sobre as relações entre sindicalismo e educação profissional, há uma compreensão corrente de que existe, na história organizativa da CUT, uma equivalência entre os conceitos de formação sindical e educação profissional. (TUMOLO, 2002) O que verificamos até este momento do trabalho é que, do ponto de vista político, essa equivalência não existe, apesar de os conceitos guardarem relações entre si ao longo das formulações reivindicativas da CUT. Tanto não existe que, nas resoluções da Plenária de 2008, os conceitos chegam a desvincular-se, havendo a compreensão de “formação sindical” como a formação política dos quadros e militantes da Central, em qualquer que seja o ramo de atuação e podendo abordar os mais diversos elementos da prática sindical.

Passemos agora à discussão sobre o documento síntese do 10º Congresso da CUT, ocorrido em agosto de 2009. Novamente, a realidade que se apresenta ao Congresso são as políticas sociais e as alterações na correlação de forças, ambas oriundas dos dois governos Lula. Agora, o governo do PT praticamente completava dois mandatos e o balanço da atuação da Central seria mais qualificado. O diagnóstico de crise internacional e de um posicionamento progressista do governo para enfrentar esse quadro se mantém, sem grandes novidades em relação à

Plenária do ano anterior. Destaca-se uma análise mais detalhada em relação à conjuntura da América Latina, identificando a “[...] existência de um bloco de governos de esquerda e progressista que pode contribuir para que as saídas para a crise sejam determinadas pela correlação de forças interna e não pela intervenção estrangeira.” (CUT, 2009, p. 8)

A CUT encaminha, então, uma atuação estratégica baseada em dois eixos, dentro dos quais as resoluções são detalhadas:

- 1) Enfrentamento da crise, organizando a transição para um modelo de desenvolvimento com a defesa imediata dos empregos, da renda e dos direitos e a consolidação de um Estado democrático;
- 2) Atualização e fortalecimento do projeto sindical cutista, com ampliação da base de representação da CUT para disputa de hegemonia. (CUT, 2009, p. 1)

Na avaliação do Congresso, a disputa de projetos e de hegemonia se intensifica e será ainda mais polarizada nos anos seguintes. Contudo, os avanços e conquistas da classe trabalhadora colocam os setores populares numa “extraordinária oportunidade”, que faz a CUT posicionar-se “[...] no sentido de enfrentar a crise ampliando a luta de classes e organizando a transição para um novo modelo de desenvolvimento.” (CUT, 2009, p. 8) Para isso, a consolidação do projeto em curso e a “derrota da oposição de direita” são, mais uma vez, condições necessárias, estabelecendo o caráter estrutural de políticas que coloquem na ordem do dia a “ampliação de créditos, redução dos juros e dos *spreads* bancários e desonerações tributárias momentâneas e específicas para os setores mais atingidos pela crise” (CUT, 2009, p. 9).

Se a Plenária de 2008 secundarizou as pautas da CUT no tocante à educação profissional, o Congresso de 2009 retomou as discussões do Congresso anterior, ancorando-as na compreensão mais geral a respeito do período seguinte. Na verdade, é no documento de 2009 que aquilo que chamamos de proposta orgânica para a educação profissional passa a compor os itens do programa apresentado pela CUT à disputa eleitoral que ocorreria no ano seguinte. Esse é o primeiro documento em que a entidade faz referências explícitas aos avanços obtidos no campo das políticas públicas de educação profissional, articulando-as às suas propostas.

A questão da participação popular, categoria destacada ao longo de nossa análise, no presente documento transcende a luta por democratização do Sistema S e vincula-se à leitura da CUT sobre as políticas de formação dos trabalhadores, sempre a partir da perspectiva da disputa de hegemonia. Um elemento que contribui significativamente para isso é a alteração estatutária deliberada no Congresso relativa à criação da Secretaria Nacional de Juventude, nitidamente como resultado do acúmulo da entidade nessa questão. Assim, políticas como a da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criada em dezembro de 2008, devem levar em conta o aumento do “controle social sobre o Estado” e é papel da CUT “[...] reivindicar os espaços de discussão das políticas públicas de juventude, principalmente as de âmbito federal.” (CUT, 2009, p. 61)

Em relação ao Sistema S, a defesa do caráter público das entidades componentes ganha evidência, agora já nos marcos da Conferência Nacional de Educação (CONAE), um dos fóruns democráticos no qual a militância cutista deve intervir, ressaltando as disparidades de financiamento entre a educação profissional pública e privada:

Também no âmbito da CONAE, devemos lutar pela definição do caráter público do chamado Sistema ‘S’, uma vez que essas organizações empresariais são financiadas com recursos públicos há cinquenta anos, por força de uma lei que precisa urgentemente ser revista. Em 2007 este sistema, sob gestão patronal, recebeu recursos, incluindo as contribuições advindas de impostos cobrados sobre a massa salarial dos trabalhadores e trabalhadoras, na ordem de R\$ 11.800.000.000,00 (onze bilhões e oitocentos milhões de reais), sobre os quais praticamente não existe regulação e nenhum controle social. Ao mesmo tempo persiste neste sistema uma política de cobrança de mensalidades, e permanece vigente no mesmo uma concepção tecnicista e meritocrática, que vai contra a perspectiva emancipatória da educação libertadora de interesse da classe trabalhadora. No ano de 2007, apenas o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e o Serviço Social da Indústria – SESI receberam R\$ 7 bilhões para fazer ensino profissional, enquanto a Rede Pública Federal de Educação Profissional e Tecnológica em todo o país teve uma receita de R\$ 690 milhões; aproximadamente dez vezes menos. (CUT, 2009, p. 37)

Essas reivindicações compõem aquilo que categorizamos em documentos anteriores de sistema público de educação profissional, bastante enfatizado nas discussões do 10º Congresso. Novamente, destaca-se a luta por um Sistema Público de Educação e Qualificação Profissional, articulado à certificação dos conhecimentos dos trabalhadores e sob controle social. É importante perceber que o conteúdo das propostas nesse âmbito ganha um teor diferente dos anos anteriores.

Ao invés de propor a criação de um sistema articulado, as palavras de ordem são “fortalecimento”, “manutenção”, “avanço”, demonstrando o reconhecimento das conquistas obtidas nos últimos anos e a necessidade de encará-las como ponto de partida da luta organizada do próximo período.

Também em relação ao sistema público, novamente a discussão aparece articulada às reivindicações pertinentes à juventude trabalhadora, inclusive apontando as especificidades dos diversos setores sociais jovens. Para a juventude rural, por exemplo, a ampliação dos programas deve levar em conta, também, as oportunidades de qualificação profissional:

Para combater as mazelas por que passa a juventude trabalhadora, é essencial que algumas lutas específicas sejam travadas pela CUT: [...]

4. Reduzir a burocratização e ampliar os programas e políticas voltados ao jovem do campo no que diz respeito ao acesso à terra, ao crédito, à formação e qualificação profissional, ao acompanhamento técnico, à comercialização e beneficiamento da produção e ao incentivo às práticas agroecológicas. (CUT, 2009, p. 61)

Nesse sentido, a proposta da entidade é que o Sistema Público de Educação e Qualificação Profissional leve em conta as demais políticas públicas, sobretudo as de redistribuição de renda e geração de emprego, considerando a questão da juventude como eixo de articulação, bem como as políticas de acesso e permanência nos espaços escolares. (CUT, 2009, p. 59)

O documento afirma, em seguida, que “Este processo de debates será articulado com a defesa do Sistema Nacional Articulado de Educação” (CUT, 2009, p. 78), vinculando a questão da educação profissional ao momento estratégico que representará a CONAE do ano seguinte. É na CONAE que os debates sobre o financiamento, a defesa das políticas educacionais e o estabelecimentos de metas para a próxima década serão feitos, no âmbito da discussão sobre o Plano Nacional de Educação (PNE).

No teor de retomada de sua proposta orgânica para a educação profissional, a CUT retoma também suas formulações sobre a educação integral dos trabalhadores como estratégia para o campo pedagógico de maneira geral. Além de reafirmar todos os pontos do Congresso de 2006, o presente documento ratifica as reivindicações sobre formação profissional articulada à elevação da escolaridade e aos conhecimentos científicos:

As inúmeras experiências educacionais desenvolvidas pela Rede de Formação da CUT, assim como as propostas curriculares formuladas no âmbito dos projetos de formação profissional com elevação de escolaridade e a alfabetização de jovens e adultos, devem servir de referência aos nossos representantes nos debates a serem realizados.

Nossa central investirá em uma ampla articulação com todos os setores sociais que defendem uma concepção de educação emancipatória, integral e integradora, que valorize todas as áreas de conhecimento e superando as visões reducionistas da educação instrumental, como mercadoria. Também defenderá, para além da implantação de um Sistema Nacional Articulado de Educação, propostas pedagógicas que valorizem e reconheçam os conhecimentos adquiridos ao longo da vida dos trabalhadores e trabalhadoras, para que contribuam decisivamente no desenvolvimento de uma sociedade sem preconceitos e sem as desigualdades ainda tão gritantes que persistem em nosso país. (CUT, 2009, p. 38)

Assim como no documento de 2006, a educação integral ganha o caráter de modelo para a proposta pedagógica que a CUT deve apresentar à sociedade e ao processo eleitoral vindouro. Novamente, a integração entre qualificação técnica e formação científica extrapola o campo da educação profissional e serve como concepção nuclear da pedagogia cutista no novo cenário de disputa de projetos, com destaque para a educação básica em geral e os processos de formação de jovens e adultos.

Duas outras questões que também se inserem nesse quadro de retomada da proposta orgânica e se constituem como categorias de análise merecem destaque. A primeira delas é a contraposição ao que o documento chama de “valores neoliberais da competitividade”, arraigados nas políticas educacionais como um desdobramento da força que os setores patronais e seus representantes ainda mantêm na sociedade brasileira. No esforço analítico de síntese, organizamos no Quadro 7 os argumentos que compõem essa contraposição, destacando que essa é outra discussão dispersa ao longo dos documentos anteriores, mas que ganha coesão no Congresso de 2009. Percebe-se como a crítica à educação neoliberal é composta por elementos do projeto de educação integral da CUT, caracterizando o papel não só pedagógico, mas, principalmente, político da proposta.

Quadro 7 – Argumentos que constituem a contraposição da CUT à educação neoliberal, de acordo com seu 10º Congresso (2009)

Caracterização	Reivindicação/Proposta para as políticas públicas
Divisão e desvalorização da categoria de profissionais da educação. (CUT, 2009, p. 36)	Implementação imediata do Piso Salarial Profissional Nacional.
	Ingresso na carreira exclusivamente por concurso público, bem como atualização ou elaboração dos planos de carreira.
	Profissionalização dos trabalhadores da educação.
	Luta contra a municipalização da educação pública.
Repasses de recursos públicos ao Sistema S, concomitante à cobrança de mensalidades. (CUT, 2009, p. 37)	Definição do caráter público do Sistema S.
	Regulamentação da educação privada.
	Encampação pela CUT da campanha “Educação não é mercadoria”.
Concepção tecnicista, meritocrática, reducionista e instrumental de educação profissional. (CUT, 2009, p. 37-38)	Tomar a concepção da educação integral como referência, considerando a valorização da educação básica e de todos os conhecimentos científicos.
	Defesa de um projeto de educação emancipatória e transformadora.
	Política de reconhecimento dos conhecimentos adquiridos pelos trabalhadores ao longo da vida.
Educação profissional baseada nas noções de empregabilidade e competência, individualizando as relações de trabalho e se colocando como um efetivo instrumento de restrição ao mercado de trabalho. (CUT, 2009, p. 78)	Produzir amplo processo de debates, a partir da Rede Nacional de Formação, sobre qualificação e certificação profissional.
	Impedir que o setor privado continue a exercer uma forte influência nas políticas de educação profissional.
	Capacitação interna de dirigentes, no campo da negociação e contratação coletiva, sobre o projeto de educação integral.

Fonte: O autor, a partir dos dados de CUT, 2009.

A segunda questão retomada pela CUT em seu 10º Congresso é a articulação entre a Rede Nacional de Formação e as propostas de educação integral, reafirmando o tripé composto por educação propedêutica, qualificação profissional e formação político-sindical na sustentação dessas propostas. Assim, cabe à Rede, por exemplo, a formulação mais aprofundada a respeito das estratégias de reconhecimento dos saberes dos trabalhadores, a partir das experiências específicas construídas nas Escolas Sindicais. O eixo é, novamente, a formação dos quadros e militantes para o período de intensificação da disputa de projetos, preparando-se para a disputa ideológica no seio da sociedade e com “o patronato” e reconstruindo os valores históricos da Central em seu sindicalismo de massas.

A formação sindical cutista deve reforçar seu papel de educação política da militância sindical. Alguns princípios fundantes do sindicalismo cutista devem ser reforçados para potencializar a capacidade da nossa Central no enfrentamento dos desafios impostos pelo contexto atual. Eles devem ser atualizados em seu sentido estratégico e devem compor uma cultura política sindical renovada. A Organização no Local de Trabalho – OLT deve ser parte fundamental dessa estratégia de formação sindical e de disputa de hegemonia nos locais de trabalho. (CUT, 2009, p. 77-78)

Essa é, inclusive, uma estratégia importante mobilizada para o enfrentamento da concepção neoliberal de educação, ainda que não seja a única e que deva estar articulada à defesa das conquistas obtidas no campo das políticas públicas nos últimos anos:

Assim, a estratégia da formação sindical para os próximos períodos deve privilegiar e ampliar a capacitação dos dirigentes, militantes e lideranças de base para uma ação cada vez mais qualificada tanto nos espaços das relações Capital e Trabalho quanto das relações Estado e Sociedade. Caberá à Política Nacional de Formação da CUT fomentar, através das ações formativas dos Programas Nacionais previstos no Plano Nacional de Formação de Dirigentes e Formadores, o resgate de valores caros à identidade de classe dos trabalhadores e trabalhadoras, tais como unidade, solidariedade, cooperação, coletividade; em contraposição aos valores neoliberais da competitividade arraigados no interior da sociedade, os quais têm marcas profundas no nosso cotidiano e que dificultam aproximações no sentido de superação do individualismo, pernicioso para a luta de classes. (CUT, 2009, p. 78-79)

Novamente, os trechos e as conclusões apontam para a não equivalência entre formação sindical e educação profissional, apesar de serem elementos relacionados. Além disso, a contradição entre o vínculo com iniciativas estatais de formação dos trabalhadores e o projeto pedagógico integral de educação não é mais, desde a Plenária de 2008, uma questão em discussão. Ocorre que essas preocupações da CUT ganham materialidade na luta contra o projeto e a frente política neoliberais e esse fato é imposto pela conjuntura, como fica claro na interpretação dos documentos.

Não é demais finalizar as observações reafirmando que, nas resoluções do 10º Congresso da CUT, a formação dos trabalhadores está vinculada a um conjunto de reivindicações que servem como subsídios para atuação da militância cutista na nova conjuntura. Nesse sentido, há, em primeiro lugar, a retomada da Pauta dos Trabalhadores definida já no 9º Congresso, em 2006, e, em segundo lugar, a proposta de consolidação de um Estado democrático que tem como base um modelo de desenvolvimento “de transição”. Que a transição parte do neoliberalismo, isso é evidente; a questão é que não se explicita para onde se pretende ir com essa transição.

O fato é que a síntese “crescimento econômico com distribuição de renda” se mantém e a estratégia de debate entre os sindicatos filiados, no que a CUT chamou “Jornada pelo Desenvolvimento”, detalhará ainda mais a Pauta dos Trabalhadores,

culminando na “Plataforma dos Trabalhadores para 2010”. O trecho a seguir elucida essa concepção:

Este projeto, portanto, deve continuar destacando a garantia de políticas sociais universais; investimento massivo em infra-estrutura urbana; reforma agrária; políticas educacionais; políticas de proteção social para estruturação do mercado de trabalho, das relações de trabalho e para a distribuição de renda; a bioenergia, o petróleo e as questões ambientais e a garantia de que os empregos gerados com o crescimento econômico sejam adequados ao Trabalho Decente, com contrapartidas sociais, entre outros. As conquistas em termos de políticas sociais do atual governo Lula devem ser defendidas e devemos pressionar pela sua ampliação, fortalecimento e a fiscalização de sua concretização. Ao considerarmos que há deficiências estruturais nessa área defendemos a ampliação dos investimentos sociais em infra-estrutura urbana e rural (habitação popular, saneamento ambiental, mobilidade urbana e transporte público) a partir do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Seu enfrentamento combina geração de empregos e justiça social. (CUT, 2009, p. 31)

Fizemos essa observação final para evidenciar que o projeto cutista de formação dos trabalhadores e sua implantação junto ao Sistema Nacional Articulado de Educação são não apenas um ponto de partida daquela discussão ampla sobre desenvolvimento, como também “[...] condições *sine qua non* para um processo de desenvolvimento sustentável e de inclusão social fundamentada no fortalecimento da cidadania ativa.” (CUT, 2009, p. 36) Isso explicita como, para a CUT, falar de Sistema Público de Educação Profissional é discutir projeto de desenvolvimento para disputa de hegemonia.

Para discutirmos o próximo documento elaborado pela CUT, resultante de sua 13ª Plenária, é importante apontarmos que o ano de 2010, compreendido entre o 10º Congresso e essa Plenária, foi marcado pelo processo eleitoral no qual Dilma Rousseff saiu vitoriosa. Foi nesse processo que as reivindicações da CUT, sintetizadas na Plataforma dos Trabalhadores e em seu projeto de desenvolvimento para o país, foram colocadas em debate.

Para a CUT, apesar da necessidade de aprofundar os eixos de sua plataforma, a vitória de 2010, apoiada pela Central, foi um marco histórico singular para o Brasil e para a classe trabalhadora. É relevante o fato de que “[...] neste contexto, consolida-se uma disputa político-ideológica em torno do modelo de desenvolvimento para o país. Disputa que perpassou toda a década de 90, permeou os 8 anos do governo Lula e se aprofundará nos anos vindouros [...]” (CUT, 2011, p. 7). Contudo, é possível, segundo a Plenária, que a disputa se intensifique ainda

mais, dada a ampliação da crise internacional que exige a adoção de um programa antineoliberal mais agressivo como o de Dilma.

A defesa dos empregos e dos salários, ao lado da pressão para a permanência do financiamento das políticas sociais, marcou a ação sindical da CUT no enfrentamento da conjuntura de crise que se agrava.

Paralelamente à nossa mobilização e pressão social, nos dedicamos à elaboração da Plataforma da CUT. Hoje, ela subsidia as reivindicações da CUT em nossas intervenções nos espaços de consulta democrática, como as conferências nacionais de políticas públicas e em negociações de nossa agenda em todos os âmbitos.

Muitos dos eixos que buscamos atingir no combate à crise necessitam de aprofundamento. Políticas emergenciais devem dar lugar a políticas estruturantes, ou seja, de Estado.

A Jornada pelo Desenvolvimento com Distribuição de Renda e Valorização do Trabalho incorpora as questões da sustentabilidade e da participação popular ao centro de suas ações. Trata-se de consolidar a posição de que nossa proposta de padrão de desenvolvimento está em constante construção. Deve ser o próprio processo de planejamento democrático o método mais adequado para definir os rumos desse padrão. E que a Plataforma da CUT é um método eficiente de construção coletiva que incentiva, estimula e fomenta o diálogo entre os planos nacional, regional e local, condição indispensável na elaboração de um projeto de desenvolvimento que reflita a concepção de nação que se tem como perspectiva política. (CUT, 2011, p. 13)

Uma implicação importante advinda desse quadro é a maior capacidade de luta propositiva da Central, que cita em diversos momentos do documento a necessidade de se avançar a partir das conquistas obtidas no governo Lula no campo da liberdade sindical. Segundo a CUT, somente uma reforma profunda na estrutura sindical pode dar maior autonomia às centrais e aos sindicatos e a luta pelo fim do imposto sindical deve ser um eixo das reivindicações no próximo período⁶².

A CUT faz o esforço de localizar nesse contexto uma medida anunciada pela então eleita presidenta Dilma Rousseff para a educação profissional, anúncio feito logo em seu primeiro mês de governo. A medida tratava-se de um programa nacional de ampliação do ensino técnico, englobando cursos de formação inicial, cursos técnicos e tecnólogos, em parceria com novos atores e baseando-se na experiência do Programa Universidade para Todos (PROUNI).

⁶² Em março do ano seguinte, 2012, a CUT lançou uma campanha junto aos sindicatos e ela filiados defendendo o fim do imposto sindical. A campanha foi organizada a partir de um plebiscito interno proposto pela Central, consultando suas bases a respeito da questão e defendendo o fim do imposto. Para um detalhamento da campanha, ver CUT (2012a).

Em abril de 2011, o Executivo Federal enviou um Projeto de Lei ao Congresso Nacional com o conteúdo desse programa, chamado Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC), projeto que deveria tramitar em caráter de urgência. Ao menos no campo da retórica, o programa parecia abrir uma disputa mais intensa no âmbito das políticas de educação profissional, tanto no que se refere ao projeto pedagógico, quanto na corrida por recursos. Ocorre, entretanto, que, após análise detalhada do projeto, a postura do movimento educacional, incluindo a CUT e suas entidades filiadas, passou a ser de defensiva, identificando que o PRONATEC poderia representar retrocessos e o fortalecimento do Sistema S, ao contrário da pauta histórica defendida pela Central. O posicionamento divulgado pela CNTE, confederação filiada à CUT, em junho daquele ano, sintetiza:

Para a CNTE e grande parte das entidades educacionais e de representantes de trabalhadores excluídas do debate oficial, na esfera de governo e na Câmara dos Deputados, a estrutura do Pronatec ameaça o conceito e os pressupostos da educação técnica profissional de nível médio, consolidados, sobretudo, pelo Decreto nº 5.154, de 2004, e pela Lei nº 11.741, de 2008, em consonância com o Fundo da Educação Básica (Fundeb) e a Emenda Constitucional (EC) nº 59. (CNTE, 2011, p. 179)

Interessante perceber, nesse sentido, o comentário feito por Lima (2012). Segundo o autor, o PRONATEC não foi um elemento de destaque da campanha eleitoral de Dilma em 2010. Mais do que isso, foi promessa de campanha de seu adversário, José Serra, do PSDB, que defendeu em diversas ocasiões a nacionalização da experiência do PROTEC, um programa semelhante levado a cabo pelo governo do estado de São Paulo, dirigido pelo PSDB há 16 anos. Em fevereiro de 2011, em entrevista ao Jornal O Globo, José Serra chega a ironizar: “Dei os parabéns ao governo pelo anúncio do Pronatec – o ProUni do ensino técnico – que propus na campanha. Bolsa para pagar anuidades do Ensino Técnico. O governo do PT copiou uma ideia nossa – Protec – que na campanha eles atacavam.” (SERRA, 2011 apud LIMA, 2012)

Postas essas questões, não é difícil compreender porque a discussão a respeito do PRONATEC acaba sendo, no documento da 13ª Plenária da CUT, o eixo de todas as reivindicações no âmbito da educação profissional. Novamente, a conjuntura impõe um refinamento da análise da CUT, que, mesmo utilizando o teor defensivo, consegue sistematizar de maneira objetiva seu projeto de educação

profissional, retomando elementos da proposta orgânica e baseando-se no que avalia como conquistas obtidas até 2010.

Um exemplo destacado é a discussão sobre o Plano Nacional de Educação (PNE), cuja aprovação é uma reivindicação central no documento e deve levar em conta os encaminhamentos da CONAE de 2010. Nessa discussão, a CUT expõe sua concepção mais geral de educação tendo como base, novamente, o projeto de educação integral dos trabalhadores: “[...] educação emancipatória, integral e integradora, que valorize todas as áreas de conhecimento e superando as visões reducionistas da educação instrumental, como mercadoria.” (CUT, 2011, p. 22)

O Projeto de Lei do PRONATEC, de acordo com a CUT, não só impossibilita que essa concepção seja a base política, filosófica e pedagógica da educação profissional, como resgata os princípios que remontam à legislação do governo FHC, tais como:

[...] a noção de empregabilidade, a desarticulação das dimensões da educação propedêutica com as da educação técnica e tecnológica, reforça a proposta de concomitância, não avança na articulação entre as Redes Públicas, Federal e Estadual, de Ensino Técnico e Tecnológico, retoma a noção de que o problema do desemprego diz respeito somente à baixa qualificação dos trabalhadores e das trabalhadoras, intensifica o uso de verba pública pela iniciativa privada, entre outros. Não há projeção ou obrigatoriedade de contrapartidas sociais por parte das empresas, que se beneficiarão de recursos públicos diretamente, através do acesso à linha crédito – FIES Empresa – com recursos do BNDES. (CUT, 2011, p. 23)

Outros apontamentos que, nos documentos anteriores, caracterizaram a crítica da CUT à educação neoliberal, sobretudo no 10º Congresso, são aqui também mobilizados. Exemplos são a retomada da caracterização do quadro de divisão e desvalorização dos profissionais da educação e a luta contra a municipalização. O caráter de bolsas e vínculos precários de trabalho para professores da educação profissional é um alerta feito pelo documento, também no âmbito das críticas ao Projeto de Lei do Governo Federal.

Em relação ao financiamento do PRONATEC, além do benefício direto de recursos públicos do BNDES para empresas, é vista com preocupação a mudança de caráter do FIES, de Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior para Fundo de Financiamento Estudantil, para abarcar aquelas empresas e o Sistema S. A CUT avalia que as mudanças em pauta podem significar uma tendência à privatização e que o programa anunciado não deve se tornar “[...] mais

uma forma de se transferir significativos montantes de recursos públicos à iniciativa privada, sem compromisso com a democratização das relações de trabalho nas empresas beneficiadas” (CUT, 2011, p. 24). Esses apontamentos e a ênfase no fato de as entidades sindicais e movimentos sociais não terem sido ouvidos pelo novo governo são a base da argumentação da entidade para exigir a retirada do caráter de urgência do Projeto de Lei do Congresso Nacional.

Em síntese, a Plenária da CUT enfatiza que a linha de atuação da entidade deve ser a de anunciar que não aceita retrocessos em relação às políticas sociais que se deram em direção contrária ao projeto neoliberal.

Apesar de considerarmos uma iniciativa extremamente relevante no sentido da expansão, interiorização e democratização do ensino técnico e da formação inicial e continuada consideramos, pelo pouco que o Governo expôs até o momento, alguns dos seus aspectos problemáticos, se levarmos em consideração todo o embate que fizemos durante o Governo FHC e alguns dos avanços no governo Lula. A CUT não aceitará que o Pronatec signifique retrocesso no campo da educação técnica e tecnológica, tampouco nos avanços da formação inicial e continuada. (CUT, 2011, p. 23)

O adjunto adverbial no início do parágrafo acima nos leva a analisar o conteúdo das propostas da 13ª Plenária da CUT no âmbito do sistema público de educação profissional, categoria presente na análise de todos os documentos anteriores. Pela primeira vez desde 2002, a CUT ressalta a importância da discussão sobre a expansão da educação profissional, articulando-a com os processos de interiorização e democratização. Esse apontamento é feito à luz das políticas públicas construídas desde 2007, principalmente a Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e a Rede e-Tec Brasil, cuja ampliação prevista era de quase 200 mil matrículas até 2014, mediante iniciativas de educação à distância. (CUT, 2011, p. 24)

Em nossa interpretação, analisado o documento em seu conjunto, o que a CUT propõe é que uma política de expansão não representa, em si, retrocessos. É necessário, porém, que ela absorva as políticas governamentais em curso, preveja a democratização do Sistema S e imponha limites e contrapartidas ao recebimento de recursos públicos por empresas privadas. Nesse sentido, a reivindicação por participação popular nas políticas de educação profissional chega a ser, no documento, um condicionante para a luta contra os retrocessos e pela constituição de um sistema integrado entre essas políticas e o Sistema Público de Emprego,

sendo as primeiras uma dimensão estratégica do segundo. Uma resolução do documento é, por exemplo, a criação de “[...] conselhos deliberativos nas escolas sobre a educação técnica e tecnológica” (CUT, 2011, p. 24)

Na verdade, essas reivindicações estão inseridas no projeto de desenvolvimento defendido pela CUT no documento, que tem como condição, agora, o “protagonismo popular” na proposição das políticas públicas. Interessante perceber como essa característica aparece justamente num momento marcado, ao mesmo tempo, pelo desenvolvimento de políticas avaliadas pela entidade como conquistas e pela inauguração de um governo que dialoga pouco com os setores representativos das classes trabalhadoras.

Ainda no âmbito da mesma categoria, vale ressaltar que as propostas de um Sistema Público de Educação e Qualificação Profissional e de um Sistema Público de Certificação Profissional estão ausentes no documento da 13ª Plenária. Por outro lado, outros trechos do documento também indicam possibilidades para o PRONATEC, reivindicando tanto sua integração ao Sistema Nacional Articulado de Educação (pauta de documentos anteriores e, agora, encaminhamento da CONAE de 2010 para a composição do PNE) quanto sua integração às políticas de diminuição da pobreza e geração e valorização do trabalho: “A CUT, então, exige ser ouvida neste processo de implantação do Pronatec, para que ele se torne um instrumento eficaz de combate à miséria e à pobreza, bem como de promoção da cidadania ativa [...]” (CUT, 2011, p. 24)

O sistema público de educação profissional, presente de maneira implícita nos debates da Plenária de 2011, também leva em conta uma discussão feita, detalhadamente, pela primeira vez desde 2002. Essa discussão refere-se à proposição de eixos para o que seria uma política industrial, vinculada a outros elementos da política social do Estado através da ideia de trabalho decente⁶³. O resumo dessas proposições está contido no parágrafo abaixo:

⁶³ “O conceito de trabalho decente foi introduzido na OIT em 1999, por iniciativa de seu diretor geral Juan Somavia, e objeto de um consenso entre os grupos de empregadores/as, trabalhadores/as e governos que constituem essa organização internacional. Para a CUT, a verdadeira emancipação dos trabalhadores e das trabalhadoras, logo, a existência de um trabalho não submetido à exploração e opressão se dará com a superação do capitalismo pelo socialismo. Portanto, a CUT, ao entrar nesse debate, consciente de que patrões/oas e governos tentam dar seus próprios conteúdos a esse conceito, o faz para avançar e defender os direitos sindicais e trabalhistas e as Convenções da OIT (inclusive a 87, 98, 151, 156, 158 e 189) que os protegem.” (CUT, 2011, p. 15)

Portanto, é preciso defender uma estratégia coordenada de investimentos públicos e privados, com contrapartidas sociais, geração de empregos e defesa do meio ambiente, em setores fundamentais de infraestrutura, energia, fertilizantes e petróleo, visando acelerar o crescimento da economia brasileira. Nesse sentido, é tarefa importante atuar para o estabelecimento de fóruns com a presença dos trabalhadores/as para o desenvolvimento de estratégias conjuntas que busquem integrar toda a atividade produtiva, estimulando o desenvolvimento regional e gerando trabalho decente. (CUT, 2011, p. 32)

A base para essa discussão foi a Plataforma dos Trabalhadores, que vinha sendo construída desde 2006 e foi organizada como uma Plataforma Eleitoral bastante detalhada em 2010. Assim, buscamos em documentos auxiliares elementos que pudessem evidenciar uma relação mais concreta entre a proposta de política industrial e a educação profissional. De fato, na Plataforma Eleitoral da CUT de 2010, um dos 11 itens propostos para a política industrial é apresentado abaixo, ampliando, em relação aos documentos anteriores, o significado da categoria referente ao sistema de educação profissional:

Apoiar micro, pequenas e médias empresas com financiamentos especiais, capacitação gerencial e administrativa e política de formação profissional específica, tendo como contrapartida a garantia de geração de emprego formal e focalização em áreas estratégicas. (CUT, 2010, p. 55)

No que se refere à relação da Política Nacional de Formação da CUT com suas propostas para a educação profissional e à concepção da entidade sobre a educação profissional como campo em disputa, ambas as questões estão ausentes das formulações oriundas da Plenária de 2011. A política de formação, que agora perde o caráter de rede que havia adquirido em plenárias e congressos anteriores, é tida como elemento estratégico do projeto da entidade, mas de maneira separada das propostas para a educação profissional, tanto nos aspectos políticos quanto pedagógicos. Os eixos da formação cutista no próximo período devem ser o debate sobre o “Projeto de Desenvolvimento Econômico e Social”, as relações capital e trabalho e a representatividade dos trabalhadores na sociedade, ganhando a “formação sindical”, nas palavras da entidade, um papel cada vez mais relevante. (CUT, 2011, p. 69)

É no auge das políticas anticíclicas do governo Dilma (SINGER, 2015) que acontece em São Paulo, em julho de 2012, o 11º Congresso da CUT. Em termos de análise de conjuntura, as resoluções apresentadas são as mesmas da Plenária do

ano anterior. Isso implica em encaminhamentos práticos muito parecidos, por vezes até copiados do texto de 2011. Mantém-se a compreensão da necessidade de construção de alternativa ao neoliberalismo, com protagonismo da classe trabalhadora, desenvolvimento sustentável, valorização do trabalho e distribuição de renda, além de, num diapasão ao que vinha sendo construído pelo governo, a diminuição imediata das taxas de juros.

Entretanto, uma questão ganha evidência, como resultado da compreensão a respeito da necessidade de seguir construindo a disputa de hegemonia na sociedade. A questão é sintetizada na palavra mobilização, presente no documento de maneira muito mais enfática do que nos outros momentos da década:

Portanto, nosso caminho deve ser o da mobilização, não apenas para impedir que os/as trabalhadores/as paguem a conta da crise, mas também para exigir do governo medidas contra a crise que permitam ao país continuar crescendo com redução da desigualdade, ampliação de empregos, da capacidade produtiva e da soberania nacional. Para ampliar o setor público e recuperar direitos, ampliaremos as mobilizações de massa, na solidariedade entre os/as trabalhadores/as, na exigência de que o grande capital financeiro e monopolista pague a conta da crise, na defesa de políticas de ampliação do emprego e renda. E combinar isto com uma denúncia da ordem capitalista. (CUT, 2012b, p. 30)

Nessa perspectiva, as lutas por educação ganham caráter de massificação, devendo compor as prioridades dos sindicatos nos combates pela aprovação do PNE e desenvolvimento de uma Campanha Nacional pelo Direito à Educação, unificando tanto as bandeiras quanto os setores sociais ligados às classes trabalhadoras. Nesses encaminhamentos mais gerais, as propostas específicas para a educação profissional, assim como para outros campos da política educacional, ficam bastante secundarizadas, de modo a não emergir, de nossa análise, categorias mais sistematizadas. Vale ressaltar que o PRONATEC havia sido aprovado no Congresso Nacional e já estava em curso nas escolas do país.

A questão da juventude, como continuidade dos dois documentos anteriores, também ganha um acento importante no documento do Congresso. A inserção da militância e dirigentes sindicais jovens nos processos de formação sindical é um elemento de destaque. Contudo, as afirmações que relacionam esses processos à qualificação profissional existem, mas são bastante esparsas, como o parágrafo seguinte:

A juventude brasileira é essencialmente trabalhadora, portanto, nossa Central deve cada vez mais desafiar-se e criar condições para organizar esta juventude. Uma estratégia política organizativa da CUT para avançar na disputa de hegemonia na sociedade somente será vitoriosa se em suas pautas constarem a organização e a participação da juventude. Devemos buscar o objetivo de ser referência para os/as jovens empregados/as formais, informais, em busca de emprego e *em formação profissional*. (CUT, 2012b, p. 52, grifo nosso)

Ou, então, em resoluções pontuais como “Estimular e fortalecer a participação dos/as jovens nos cursos de formação sindical e qualificação profissional.” (CUT, 2012b, p. 63)

Além disso, aparecem no documento do 11º Congresso apenas os elementos mais gerais tanto do projeto de educação integral cutista, novamente tido como modelo para a concepção de educação da entidade, quanto da crítica à educação neoliberal, formulada de maneira detalhada em documentos anteriores.

Vale destacar, todavia, que uma proposta inédita é formulada no presente documento, referente à federalização da carreira docente no Brasil. Uma proposta ousada que revelava o aumento da capacidade de proposição da entidade a partir das conquistas dos últimos anos. Cabe lembrar que estavam em debate as alterações na carreira dos Professores do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, atuantes nas instituições componentes da Rede Federal de escolas técnicas, e que essa rede já havia percebido um aumento de mais de 67% no número de docentes, apenas entre 2008 e 2012.

Diante da necessidade do protagonismo da União na garantia do direito social à educação, deve-se garantir que a previsão constitucional (CF 1988) evidenciada no artigo 206, inciso V – ‘valorização dos/das profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas.’ – seja radicalizada, na defesa da Federalização ou Nacionalização da Carreira Docente, para superar barreiras orçamentárias e políticas que impedem a valorização docente enquanto elemento estratégico para a qualidade da educação nacional. (CUT, 2012b, p. 66)

As reivindicações de democratização e publicização do Sistema S, com a criação de conselhos tripartites, e a regulamentação da educação privada também estão presentes. Elas compõem, novamente, a luta pelo Sistema Nacional Articulado de Educação como elemento nuclear e “fundamento normativo” da articulação sistêmica da educação nacional, prevista na versão do Plano Nacional de Educação

existente naquele momento. Segundo a CUT, o movimento educacional deveria exigir a aprovação imediata do PNE.

Enfim, se a Plenária de 2011 expressou uma disputa intensa vivenciada pela CUT no campo da educação profissional, o Congresso de 2012 não deu continuidade a essa discussão, atendo-se à avaliação das políticas mais gerais ligadas a seu projeto de desenvolvimento e, principalmente, encaminhando uma plataforma de mobilização bastante organizada para o próximo período. Das 114 páginas que compõem o documento do 11º Congresso, 55 referem-se a um plano de lutas dividido em 5 eixos, cada um com pontos objetivos sintetizados em frases iniciadas com verbos no infinitivo.

Esse diagnóstico nos levou a finalizar a análise utilizando materiais auxiliares. Como o Congresso deliberou pela organização da 1ª Conferência Nacional de Educação da CUT, buscamos nas resoluções e documentos resultantes da conferência mais elementos para a caracterização.

Ao contrário do documento do 11º Congresso, de todos os itens expostos na carta final da 1ª Conferência Nacional de Educação, mais da metade refere-se à educação profissional. São reivindicações e orientações da Central às entidades filiadas que abarcam tanto discussões pedagógicas quanto reivindicações para a formulação de políticas públicas. O documento traz uma organização de pautas trabalhadas em todos os documentos que analisamos, à luz, agora, das transformações na política de educação profissional em curso.

Vejamos, por exemplo, o debate sobre a questão do projeto de educação integral como referência para uma concepção mais acabada de educação:

Para a CUT a formação profissional e tecnológica é parte integrante de um projeto educativo global e emancipador. Portanto, deve ser entendida como exercício de uma concepção radical de cidadania e, por esta razão recusa toda e qualquer concepção de formação profissional como simples adestramento ou treinamento para a garantia e promoção da competitividade dos sistemas produtivos.

Assim, apontamos a necessidade do investimento em projetos político-pedagógicos que rompam com a dualidade persistente entre educação geral e formação técnica e que afirmem a politecnia como referência na superação das simplificações curriculares e da racionalidade instrumental, perspectivas que se referenciam na noção da formação profissional para a empregabilidade. (CUT, 2013b, p. 2)

Importante salientar que essa discussão leva em conta a experiência em curso do PRONATEC, retomando boa parte das críticas presentes no documento da

13ª Plenária, agora já em relação ao programa e não ao Projeto de Lei que o criava. Além disso, apesar de a discussão sobre a Educação de Jovens e Adultos (EJA) estar presente em outros documentos analisados por nós, inclusive articulada ao projeto de educação integral, na Conferência de Educação da CUT ela é feita com base na defesa de uma política específica para a educação profissional, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA). Mais do que isso, um dos encaminhamentos da Conferência é:

Consolidar um campo de alianças com setores dos movimentos sociais e do poder público que defendem o PROEJA e o PROEJAFIC como programas estratégicos no atendimento das demandas de qualificação sócio profissional do público jovem e adulto que apresentam déficits de escolarização. (CUT, 2013b, p. 4)

Além disso, de maneira feita somente no documento de 2006, quando a CUT apresenta o que categorizamos de uma proposta orgânica para a educação profissional, o debate sobre os princípios da educação integral é feito articulado à crítica à educação neoliberal. A Central o faz levantando uma crítica às categorias estruturantes do que chama de “influência da agenda do capital nos currículos escolares”. Essa crítica, expressa nos parágrafos acima nas ideias de educação para o adestramento e treinamento, dualidade educacional e racionalidade instrumental, tem como base a seguinte compreensão pedagógica: a educação neoliberal é orientada por um reducionismo curricular, com foco nas competências laborais, atendendo, unicamente, aos objetivos do aumento da produtividade e do crescimento econômico, sem se preocupar com o desenvolvimento dos sujeitos sociais; isso estrutura a chamada pedagogia das competências, fundada na lógica minimalista e instrumental. (CUT, 2013b, p. 3)

Em suma, pela primeira vez, a CUT desenvolve em seus documentos reivindicatórios nacionais uma discussão sobre o currículo da educação profissional, tendo por base seu projeto de educação integral. A ideia norteadora é utilizar os debates da Conferência para, nacionalmente, identificar “[...] alternativas que possibilitem a construção de um currículo que expresse o anseio da classe trabalhadora de uma escola unitária e universal.” (CUT, 2013b, p. 3)

Outra conclusão obtida é que, no documento em análise, estão presentes elementos do debate sobre o sistema público de educação profissional, também

levantados a partir da avaliação do PRONATEC. Para a CUT, a lógica privada da educação, que tem suas bases pedagógicas nas concepções destacadas anteriormente, expressa-se, também, na transferência de montantes de recursos públicos para o setor privado e na ausência da participação popular nos rumos das políticas educacionais. O PRONATEC, segundo a entidade, parece ser concebido a partir desses princípios, algo enxergado pelo conjunto dos trabalhadores cutistas com muita preocupação. Nesse sentido, baseados na “[...] necessidade de um profundo debate sobre as políticas e programas no campo da educação profissional e tecnológica” (CUT, 2013b, p. 2), a Conferência encaminhou o seguinte:

- Inserir na mesa nacional de negociação, conquistada junto ao governo federal, as demandas setoriais de qualificação profissional como condição para reformulações no âmbito do PRONATEC e PRONATEC CAMPO.
- Lutar para que os recursos públicos destinados às ações do PRONATEC sejam investidos prioritariamente nas Redes Públicas Federais, Estaduais e Municipais.
- Exigir do Governo Dilma, a implantação do Conselho Nacional do PRONATEC com a efetiva participação dos atores do mundo do trabalho e dos Estudantes. Que o mesmo seja organizado de forma quadripartite, com representação do governo, trabalhadores/as, empregadores, estudantes e, seja paritário. (CUT, 2013b, p. 4)

Todos esses temas foram previstos na preparação da Conferência, que organizou os debates de maneira a dar intencionalidade à formulação das políticas públicas, para além da avaliação de experiências específicas da Central ou de uma discussão com cunho mais acadêmico. Essa foi, na verdade, uma consequência da conjuntura educacional vivida pelo Brasil naquele momento, marcada pelos últimos ajustes no Projeto de Lei do PNE antes de sua aprovação. Nesse sentido, o documento que organizava a programação da Conferência previa um dia todo de discussões acerca da educação profissional, tendo uma das mesas o título “Concepção e estratégia da CUT no âmbito das políticas públicas de educação profissional e tecnológica”, seguida de debates em grupos orientados pela seguinte ementa:

Nas últimas duas décadas, a CUT, a partir de experiências próprias e de um processo de diálogo com estudiosos do mundo do trabalho e sua relação com a educação, consolidou uma visão crítica em relação às propostas reducionistas de educação profissional e, concomitantemente, formulou uma proposta de Educação Integral de trabalhadores/as, que vai além da visão produtivista expressa na noção de empregabilidade. Esta mesa pretende explicitar o contexto em que tais experiências foram

desenvolvidas, a estratégia de materialização dessa concepção e o horizonte de influência nas políticas públicas de Educação Profissional. Ao mesmo tempo, pretende-se analisar a viabilidade político-pedagógica de tal proposta no contexto atual de disputa com a visão hegemônica baseada na pedagogia das competências. (CUT, 2013c, p. 2)

Na outra parte do dia, o título da mesa foi “As políticas públicas de educação e certificação profissionais e as demandas dos trabalhadores”. A ementa segue abaixo:

Em um contexto em que a educação profissional ganha centralidade no debate sobre o desenvolvimento econômico e social, amplia-se a preocupação em torno das contradições entre as demandas dos trabalhadores e os interesses dos setores produtivos. Assim sendo, essa mesa pretende abordar os fundamentos e as estratégias das políticas e programas de Educação Profissional e Certificação em curso no país, confrontando-as com as demandas dos trabalhadores. (CUT, 2013c, p. 2)

Cabe, ainda, uma última observação referente às relações entre a Rede Nacional de Formação da CUT e as proposições para a política de educação profissional. Novamente, como vinha acontecendo desde 2009, essa relação é inexistente, inclusive no tocante à consideração da formação político-sindical como um dos eixos do tripé que compõem a perspectiva da educação integral dos trabalhadores. Seria possível argumentar que isso se deve ao caráter da Conferência, mais destinada, como se pode perceber pela exposição feita anteriormente, à discussão geral sobre as propostas da CUT para a educação brasileira. De fato, esse era o caráter da Conferência, mas as relações entre essa discussão e a Política/Rede Nacional de Formação, a partir da SNF, esteve presente nos documentos da CUT desde a década de 90. Aliás, o fato de as formulações feitas pela CUT no campo da educação profissional serem oriundas, em grande parte, de suas experiências práticas com a utilização de recursos do Estado, foi, na visão de alguns autores (SOUZA, 2005; TEIXEIRA, 2013; LAIKOVSKI, 2016), determinante para a “postura reformista” da CUT no campo da educação profissional. Esse contexto produziu a contradição que expusemos no início da seção.

Para finalizar a exposição retornando a essa questão, que nos parece um dos eixos fundamentais da análise dos documentos da CUT, trazemos à tona o conteúdo das resoluções do 18º Encontro Nacional de Formação da CUT, ocorrido seis meses depois da 1ª Conferência Nacional de Educação. O documento aponta um conjunto

de quinze resoluções, das quais treze referem-se exclusivamente à formação sindical, com temas relativos à organicidade e ao financiamento da Rede Nacional Formação, importância da formação de dirigentes, programa geral de formação (abordando diversos temas para além das políticas de educação), análise de conjuntura econômica e relações de trabalho no Brasil. Apenas as outras duas resoluções dizem respeito ao tema da formação profissional, ambas apontando experiências da Central no campo da educação integral:

4. Consolidar nossa concepção metodológica nos campos da formação sindical e da educação profissional na perspectiva da formação inicial e continuada como condição para maior consistência das nossas intervenções na defesa de um projeto de educação para jovens e adultos tendo como referencia a noção de educação integral. [...]

11. Fizemos o acompanhamento do processo de desenvolvimento do projeto político-pedagógico da Escola de Turismo e Hotelaria Canto da Ilha em Florianópolis que, na perspectiva da Educação Integral, vem se consolidando como uma referência no processo de definições sobre políticas e programas de Educação Profissional voltada para jovens e adultos. (CUT, 2013a)

A partir dos apontamentos, a conclusão é que a CUT adquire, ao longo dos anos 2000, o caráter de proponente de políticas públicas para educação profissional. A entidade suprime, no entanto, o papel da Secretaria Nacional de Formação, através da Política/Rede Nacional de Formação, de formuladora exclusiva dessas propostas. Há, portanto, uma separação entre a questão da formação sindical e a proposição de políticas para a educação profissional, sem eliminar a importância das experiências específicas para a formulação de um projeto de educação integral, desenvolvidas não só no âmbito daquela Secretaria.

Dessa forma, para além da classificação do projeto cutista dentro de um espectro ideológico pré-definido, é fundamental localizar essas conclusões no bojo da análise concreta da conjuntura brasileira ao longo desses anos. À luz dessa questão, as reivindicações da CUT por participação na gestão das políticas ou por programas de formação profissional que se articulam com um “desenvolvimento com distribuição de renda e diminuição da pobreza” podem nos levar a compreender a questão em termos mais explicativos.

Procuramos fazê-lo analisando, no próximo Capítulo, as políticas públicas de educação profissional brasileiras no período analisado e, em seguida, confrontando essas políticas com as reivindicações industriais e cutistas.

4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL ENTRE 2003 E 2014

Este Capítulo apresenta os principais resultados da análise sobre as políticas de educação profissional. Articulando o pressuposto das inflexões, verificado por Ramos (2015), e os resultados da análise das reivindicações, construímos uma empiria que se baseia em quatro conjuntos de políticas públicas.

Assim, na seção 4.1 discutimos dois documentos que são resultado direto do Decreto nº 5.154/2004: o Programa Brasil Profissionalizado e o documento intitulado Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao Ensino Médio: documento base, que aqui chamaremos, sinteticamente, de Documento Base do EMI. Na seção 4.2, tratamos das políticas cujo substrato legal é a Lei nº 11.195/2005: o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica (RFEPCT), a Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada (Rede CERTIFIC) e o Sistema e-Tec Brasil, as duas últimas tidas aqui como partes integrantes da primeira.

Na seção 4.3, discutimos as alterações curriculares no campo da EPTNM, representadas por novos textos de Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN). Já na seção 4.4, são analisadas as políticas componentes do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), instituído pela Lei nº 12.513/2011 e composto por um conjunto amplo de medidas unificadoras da educação profissional no Brasil.

Por fim, no que se refere ao contexto dos resultados das políticas (BOWE; BALL, 1992; BALL, 1994), pesquisamos o financiamento de algumas delas e a divisão por dependência administrativa e modalidade de educação profissional. Esses dados aparecem em todas as seções. Todavia, levando em conta que a expansão da educação profissional foi um elemento de destaque ao longo da etapa anterior, optamos por destinar uma seção específica para a análise dessa questão, apoiando-nos em dados oficiais referentes a números de matrículas. O resultado dessa análise é o conteúdo da seção 4.5.

4.1 O Ensino Médio Integrado a partir do Decreto nº 5.154/2004

Com a eleição de Lula em 2002, abriu-se um amplo debate a respeito do caráter do ensino médio e da educação profissional, havendo, no campo da esquerda brasileira, certo consenso a respeito da revogação do Decreto nº 2.208/1997. O debate culminou com a emissão do Decreto nº 5.154/2004, que restabelece a possibilidade da integração curricular e representa, ao menos nos marcos legais, uma ruptura com as visões fragmentadas do período anterior. O novo Decreto foi encarado como um instrumento de transição para articular e mobilizar os trabalhadores na reconstrução de princípios básicos estruturantes da educação profissional. (FRIGOTTO, CIAVATTA E RAMOS, 2005a)

O referido Decreto dá uma interpretação aos artigos da LDB de 1996 referentes à educação profissional, estabelecendo a perspectiva da integração no que se refere à articulação entre a educação profissional e o ensino médio. Além de classificar os cursos e programas de educação profissional e tecnológica (EPT)⁶⁴ em três grandes modalidades – formação inicial e continuada de trabalhadores, os chamados cursos FIC; educação profissional técnica de nível médio, a EPTNM; e a educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação –, o Decreto detalha que, na EPTNM, a articulação entre ensino médio e educação profissional dar-se-á nas seguintes formas:

- I- integrada, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, contando com matrícula única para cada aluno;
- II- concomitante, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental ou esteja cursando o ensino médio, na qual a

⁶⁴ O termo educação profissional e tecnológica (EPT), na verdade, aparece com mais ênfase na legislação a partir de 2008, quando a Lei nº 11.741 incorporou o conteúdo do Decreto de 2004 à LDB, alterando os artigos 36, 37, 39, 41 e 42 desta última. Nessa mudança, o Capítulo III do Título V da LDB passou a ser denominado “Da Educação Profissional e Tecnológica”. Essa não é uma mudança simplesmente textual, mas que também expressa o conteúdo político-pedagógico das novas diretrizes da educação profissional nesse período. Garcia e Lima Filho (2010) discutem essa questão, fazendo interessante retomada dos debates acerca dos conceitos de “educação tecnológica” e “educação politécnica” durante a formulação da LDB. A tecnologia, na legislação dos anos 2000, ganha, segundo os autores, conteúdo muito mais próximo ao de politécnica. Ou seja, o sentido dado ao termo é mais o de totalidade, contido na ideia de compreensão integral das técnicas como resultado sócio-histórico da produção humana. Ainda que houvesse menção à “educação tecnológica” anteriormente a 2008, seu conteúdo era, segundo os autores, o de “aplicação tecnológica” como uma “estratégia de caráter econômico”.

complementaridade entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio pressupõe a existência de matrículas distintas para cada curso [...]

III- subsequente, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino médio. (BRASIL, 2004)

Dessa maneira, a possibilidade de articulação entre formação técnico-profissional e educação geral-propedêutica, mesmo que ainda sendo permitidos arranjos curriculares distantes da integração, passou a representar um salto de qualidade em relação ao que se tinha até então e uma ferramenta conjuntural importante para a disputa de projetos de educação. Como debatem Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005a), a educação politécnica, expressa na possibilidade de integração, “[...] não é aquela que só é possível em outra realidade, mas uma concepção de educação que busca, a partir do desenvolvimento do capitalismo e de sua crítica, superar a proposta burguesa de educação que potencialize a transformação estrutural da realidade.” (p. 44)

Antes de seguir adiante, é importante relatar dois marcos fundamentais que antecederam a aprovação do referido Decreto. Ortigara (2014), que analisa as políticas recentes de EPTNM no Brasil, aponta como primeiro marco a mudança de concepção de formação profissional contida nas propostas políticas da candidatura Lula em 2002, com ácida crítica à “Legislação reguladora da LDB” (fazendo referência ao Decreto nº 2.208/1997) e apontando para a formação com base na politecnia e na escola unitária. Havia, aí, no todo complexo que representaria as alianças e acordos classistas feitos no decorrer da conjuntura vindoura, uma sinalização importante do então candidato Lula.

O segundo marco foi o “Seminário Nacional de Educação Profissional: concepções, experiências, problemas e propostas”, evento organizado pela recém-empossada gestão da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC) em dezembro de 2003, com o objetivo de debater a reformulação da educação profissional, a partir dos princípios contidos na proposta de governo de 2002. O Seminário possibilitou a demarcação de três grandes posicionamentos, dentre os quais aquele que propunha a substituição do Decreto vigente por um novo e que serviria de transição para uma nova regulamentação saiu vitorioso. Dessa forma, o referido Seminário conformou condições políticas importantes para a emissão do Decreto nº 5.154/2004.

O novo fundamento legal abriu todo um novo horizonte de disputas e demarcações que transformaram profundamente a política de educação profissional brasileira, sobretudo quando comparamos os marcos legais atuais com os anteriores aos anos 2000. É a partir dessa compreensão que analisamos as principais implicações do Decreto de 2004 em termos de novas políticas. Expomos, nos parágrafos seguintes, os resultados dessa análise.

Destacam-se dois conjuntos de medidas que representam avanços em relação ao período anterior, todas elas assentadas no Decreto nº 5.154. Em primeiro lugar, a importante política de fortalecimento e expansão da modalidade Ensino Médio Integrado (EMI) à EPTNM, representada, principalmente, pelo Programa Brasil Profissionalizado. O programa, criado em 2007 através do Decreto nº 6.302, estimula a oferta do EMI nos estados e municípios, com recursos do Governo Federal para infraestrutura e modernização de escolas, formação docente e fomento da oferta de EPT nas redes de educação básica estaduais. O Decreto enfatiza a “[...] educação científica e humanística, por meio da articulação entre formação geral e educação profissional no contexto dos arranjos produtivos e das vocações locais e regionais” (BRASIL, 2007c)

No que se refere ao conteúdo do programa, além de trazer as diretrizes gerais das transformações ocorridas desde 2004, com forte ênfase na articulação entre formação geral, científica e cultural e educação profissional, a proposta pautada pelo Programa Brasil Profissionalizado parece absorver um elemento importante presente nas reivindicações das frações de classe que apresentamos anteriormente. Esse elemento refere-se aos Arranjos Produtivos Locais (APL), que devem, segundo o Decreto, estar articulados ao que chama de “vocações locais e regionais” dos contextos em que estão inseridas as escolas.

Outra questão, que expressa o conteúdo e finalidade do programa, é o fato de ter como objetivo “[...] contribuir para a construção de novo modelo para o ensino médio fundado na articulação entre formação geral e educação profissional [...]” (BRASIL, 2007c). Obviamente, analisado em separado do contexto em que a política foi elaborada, o objetivo serviria perfeitamente aos princípios reivindicados pela burguesia industrial, já que a estreita relação entre educação básica e formação profissional é uma constante nas formulações que analisamos e expusemos anteriormente. Entretanto, a “articulação” a que se refere a frase contida no Decreto que institui o programa pode ter seus marcos numa concepção bastante próxima da

politécnica, algo que é, inclusive, expresso pelo documento em seu primeiro artigo, dando à articulação o sentido da integração.

Houve, no entanto, em 2008, uma pequena alteração nos dispositivos legais que embasam a aplicação do Programa Brasil Profissionalizado. Como o próprio Decreto de criação previa, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ficou responsável por disciplinar os procedimentos de apresentação das propostas de escolas e redes que pleiteariam a adesão ao programa. Inicialmente, o FNDE fez isso através da Resolução nº 62, de 12 de dezembro de 2007. Entretanto menos de três meses depois, nova Resolução no âmbito do FNDE (Resolução nº 09, de 29 de fevereiro de 2008) referente ao Programa Brasil Profissionalizado foi emitida, alterando redações de alguns itens da primeira Resolução. Dentre as alterações, uma chama atenção, referente já ao primeiro artigo, que passou a vigorar da seguinte forma:

Art. 1º O Programa Brasil Profissionalizado tem como objetivo, prioritariamente, prestar assistência financeira a ações de desenvolvimento e estruturação do ensino médio integrado (cursos de ensino médio integrados a cursos técnicos), com ênfase na educação científica e humanística, *e também às escolas que oferecem cursos subseqüentes e concomitantes*, que estejam integrados aos arranjos produtivos locais e regionais. (BRASIL, 2008b, grifo nosso)

O trecho grifado não constava na primeira versão da resolução, de maneira que se pretendeu operar uma ampliação dos objetivos do Programa Brasil Profissionalizado, não o restringindo à forma integrada de articulação. Entretanto, com a nova redação, a Resolução feria o conteúdo do Decreto nº 6.302, que criava o programa e a quem ela deveria se subordinar. Essa inconsistência legal acabou por abrir brechas para aplicação dos recursos também em cursos das modalidades concomitante e subsequente.

De qualquer forma, é possível perceber que as mudanças advindas com o Decreto de 2004 tiveram o anseio não apenas de provocar transformações na política de educação profissional, mas abrir possibilidades de mudanças mais significativas no ensino médio. Todas as propostas encaminhadas ao MEC no âmbito do Programa Brasil Profissionalizado, por exemplo, deveriam conter diagnóstico da situação do ensino médio local, além de haver adequação entre o diagnóstico e a proposta, a ser verificada por equipe especializada do MEC. Jakimiu e Silva (2016) chamam essa situação de “políticas de indução à mudança curricular”

promovidas naquele período ou, pelo menos, percebidas nas orientações mais gerais dos novos marcos legais.⁶⁵

Já em relação ao balanço do programa, conforme se depreende dos dados expostos nos relatórios de gestão da SETEC/MEC⁶⁶, foram finalizadas, entre 2008 e 2014, 737 obras em escolas, além de proporcionar, em cooperação técnica, a formação de 1200 docentes e gestores da educação profissional e a aquisição e/ou construção de mais de 600 laboratórios. Em 2014, o programa englobava todas as unidades federativas e havia atingido praticamente todas as suas metas inicialmente previstas, inclusive no que se refere ao investimento, ultrapassando os R\$ 900 milhões inicialmente orçados e atingindo R\$ 2,4 bilhões⁶⁷ ao final daquele ano. Trata-se, pois, de uma política de alta relevância social e que, conforme mostraremos adiante no presente Capítulo, teve impacto bastante positivo no que se refere ao número de novas matrículas na modalidade integrado da EPTNM.

A segunda medida que tem como alicerce o Decreto nº 5.154/2004 é o Documento Base do Ensino Médio Integrado (BRASIL, 2007e), publicado em 2007 pelo MEC como um esforço conjunto de elaboração no sentido de apontar as diretrizes gerais para a implantação dessa modalidade. Assim, como objetivo geral, o documento pretende ser “[...] uma ação política concreta de explicitação, para as instituições e sistemas de ensino, dos princípios e diretrizes do ensino médio integrado à educação profissional [...]” (p. 4), ainda que compreenda as mediações existentes entre a concepção presente na lei e a realidade da política pública nas escolas.

Como ideia geral, o documento assenta as bases filosóficas, pedagógicas e políticas do EMI na categoria da totalidade. Compreende, assim, o processo de produção e reprodução da vida humana e de suas mais diversas práticas como

⁶⁵ Por outro lado, concordamos com as mesmas autoras quando mostram que, não só na realidade concreta das escolas, mas também em ações do próprio Ministério da Educação, essa indução ficou aquém do que poderia ter sido construído. Exemplo interessante é o fato de que a criação da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC, em 2004, ainda que tenha representado um avanço, se deu separadamente às ações da SETEC. Assim, no mesmo Ministério, procurando construir uma política de integração a partir do fomento do EMI, passaram a existir um órgão responsável pelas ações do ensino médio (o Departamento de Políticas de Ensino Médio, vinculado à SEB) e outro pelas ações da EPTNM.

⁶⁶ Disponíveis em <<http://portal.mec.gov.br/auditorias?id=14945>>. Acesso em 23 dez. 2017.

⁶⁷ Os cálculos foram feitos com base na execução orçamentária e financeira referente às despesas liquidadas (excluindo-se as não processadas) e constantes na Lei Orçamentária de cada ano corrente, conforme planilhas apresentadas nos relatórios da SETEC/MEC.

síntese de múltiplas determinações. Dessa compreensão decorrem os princípios contidos no documento que podem, segundo nossa análise, ser estruturados em quatro grandes eixos:

- a) Eixo pedagógico-formativo: a “integração” a que se refere a política engloba a concepção de formação integral do ser humano. O processo pedagógico do EMI deve, além de garantir a apropriação dos conhecimentos produzidos historicamente, permitir que essa apropriação se dê de maneira a “[...] superar o ser humano dividido historicamente pela divisão social do trabalho entre a ação de executar e a ação de pensar, dirigir ou planejar.” (BRASIL, 2007e, p. 41)
- b) Eixo filosófico: o trabalho é mediação ontológica na produção de conhecimentos, ao mesmo tempo em que assume formas históricas a depender das relações sociais que estruturam a produção da vida humana. Nesse sentido, a integração prevista no EMI compreende o trabalho como um princípio educativo, que permite evidenciar as contradições entre as constituições ontológica e histórica do trabalho na formação do educando: ao mesmo tempo em que prepara para uma profissão a ser exercida no mercado de trabalho capitalista, fornece elementos para a afirmação como ser humano, a partir da reflexão crítica sobre as práticas laborais e sobre seu papel na sociedade como trabalhador/a.⁶⁸
- c) Eixo curricular: compreendendo o conhecimento como “[...] uma produção do pensamento pela qual se apreende e se representam as relações que constituem e estruturam a realidade objetiva” (BRASIL, 2007e, p. 42), o documento insere o eixo trabalho, ciência, cultura e tecnologia como estruturante do currículo. Todas essas dimensões são compreendidas em sua forma sócio-histórica, possibilitando a apropriação dos fenômenos

⁶⁸ Percebemos que tem havido, nos últimos anos, uma tendência pedagogizante nas interpretações da concepção filosófica de trabalho como princípio educativo. Essa ideia, assim como a de politecnicidade, já estava presente nas formulações originais de Marx, inclusive em sua fase de maturidade a partir d'A Ideologia Alemã. São ideias, porém, que ganham, no nosso entendimento, estado teórico-conceitual nas elaborações de Gramsci, em especial no 12º caderno dos Cadernos do Cárcere (GRAMSCI, 2010), e que não podem ser interpretadas senão à luz da realidade concreta das disputas de classe na sociedade capitalista e da concepção mais geral de transformação social presentes na teoria marxista. Nesse sentido, é sempre importante lembrar a obra de Manacorda (2008) sobre o tema, evitando a redução de uma potente proposta filosófica e política a um método pedagógico.

naturais como força produtiva transformadora da realidade dada. Nesse sentido é que o EMI, partindo sempre da totalidade, concebe a formação técnica de nível médio como o processo de apropriação crítica da técnica em suas múltiplas determinações: científica, cultural, política, corpórea etc. Um exemplo que expressa essa conclusão com nitidez é a compreensão da pesquisa, em sua relação com o ensino, também como um princípio educativo, o que representa uma concepção curricular bastante inovadora em relação às diretrizes curriculares vigentes naquele momento.

- d) Eixo político: ainda que não explicitamente, o documento orientador do EMI traz consigo um elemento que é, ao mesmo tempo, condição para que a proposta se efetive e consequência da formação integral. Esse elemento é a formação política dos sujeitos do EMI para a transformação das relações sociais capitalistas. Novamente, é importante ressaltar que essa é uma questão, na origem do pensamento gramsciano, indissociável da proposta de formação integral e que conforma o conteúdo político dessas ideias. É com base nessa compreensão que a aprovação do Decreto nº 5.154/2004 foi vista como uma necessidade, mesmo que inscrita na realidade dependente do capitalismo brasileiro.

Além desses princípios, o documento afirma a necessidade de construção do EMI como uma política pública coesa e permanente. Para isso, parte do pressuposto de que a integração entre a formação técnica e geral é um direito de todo cidadão, pois promotora da leitura crítica do mundo e da integração digna à sociedade política de que faz parte. Discute, assim, a importância das ações articuladas entre as esferas públicas e entre as políticas setoriais do Executivo Federal e do MEC para a consolidação da proposta. Também afirma a necessidade de composição de quadros docentes próprios, com formação inicial e continuada condizente com a proposta do EMI, política salarial que contemple a valorização profissional a partir de carreiras específicas, além de condições adequadas de trabalho em escolas com infraestrutura adaptada.

Ainda no bojo da afirmação do EMI como política pública, o documento discute a necessidade de ampliação e coesão no financiamento da EPT, assumindo como condição a aprovação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Profissional (FUNDEP). A proposta, que prevê a recepção pelo Fundo de 2% do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, esteve

consubstanciada na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 24 de 2005 e no Projeto de Lei nº 274 de 2003, ambos do Senado Federal.⁶⁹

Já em 2007, o próprio Documento Base do EMI explicitava que a proposta de criação do FUNDEP era contrária às reivindicações dos setores empresariais, incluindo as representações da fração industrial da burguesia brasileira. Ao mostrar que ela foi incluída no roteiro elaborado pelo MEC para os debates das Conferências Estaduais de Educação Profissional e Tecnológica, em 2006, o documento afirma:

Essa medida foi suficiente para gerar uma polarização em quase todas as conferências estaduais, assim como na Conferência Nacional. De um lado, os que defendem um projeto de sociedade em que a educação pública, gratuita e de qualidade deve ser um direito de todos os cidadãos independentemente de sua origem socioeconômica, étnica, racial, religiosa etc. posicionaram-se a favor da criação do Fundep. De outro lado, os altos dirigentes e assessores das instituições vinculadas ao Sistema 'S' posicionaram-se explícita e publicamente de forma contrária à criação do mencionado Fundo. (BRASIL, 2007e, p. 39)

Enfim, fica patente que o documento orientador analisado, formulado e publicado como documento oficial do MEC e componente da política de fortalecimento da educação profissional via EMI, representa um passo fundamental dado na construção dessa política. O conteúdo do documento é, na verdade, a síntese de muitas das formulações desenvolvidas no campo de estudos Trabalho e Educação brasileiro desde a década de 80⁷⁰, responsável por inúmeras pesquisas sobre o tema. Representa, assim, um divisor de águas importante no que se refere às orientações curriculares da educação profissional no Brasil, já que rompe, nesse caso radicalmente, com o que havia sido consolidado desde a LDB de 1996.

Além disso, novamente deparamo-nos com um dado interessante, trazido à tona a partir dos resultados expostos no Capítulo anterior. As propostas dos industriais para a educação profissional não foram, em praticamente nenhum

⁶⁹ As duas medidas foram propostas pelo Senador Paulo Paim. A PEC está arquivada desde o fim da legislatura 2010-2014, após muitas alterações e ter passado por seis comissões. O Projeto de Lei tramita no Senado, tendo havido, na última tramitação, a rejeição pelo relator, senador Eunício Oliveira (PMDB/CE).

⁷⁰ Nesse sentido, há uma série de pesquisas que realizaram análises mais completas sobre a questão. Limitamo-nos, aqui, a identificar os elementos que evidenciam situações importantes para nossa análise. A respeito de trabalhos que procuraram estudar os sentidos da integração possibilitada pela proposta de EMI, já à luz do Decreto nº 5.154/2004, indicamos todos os textos que compõem a coletânea *Ensino médio integrado: concepção e contradições* (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005c). No mesmo sentido, porém anteriores ao Decreto, sugerimos as análises contidas em Santomé (1998) e Lopes e Macedo (2002).

aspecto, contempladas no documento, apesar de haver breve menção a uma noção próxima à dos APL, levantada, ademais, também pela CUT. No trecho final, em que apresenta alguns pressupostos a serem considerados por sistemas e instituições na elaboração dos projetos político-pedagógicos dos cursos integrados, o documento apresenta o parágrafo abaixo. Veremos, no Capítulo final, quais as relações dessas noções com as reivindicações presentes nos documentos da CUT e da CNI.

Não reduzir a educação às necessidades do mercado de trabalho, mas não ignorar as exigências da produção econômica, como campo de onde os sujeitos sociais retiram os meios de vida. Em consequência, é importante considerar os estudos locais, a identificação das oportunidades ocupacionais, as tendências da dinâmica sócioprodutiva local, regional, nacional e global. (BRASIL, 2007e, p. 55, grifo do autor)

A seguir, completando a caracterização do primeiro momento de transformações nas políticas de educação profissional entre 2003 e 2014, a seção 4.2 analisa outra medida: a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e suas implicações em termos de políticas públicas.

4.2 A expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e seus desdobramentos

Outra medida bastante significativa do contexto de transformações pelas quais passou a política de educação profissional no Brasil no período 2003-2014 inicia-se no ano de 2007 e refere-se à criação Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT). Antes de discutirmos as características principais da legislação e orientações relativas a essa medida, é importante que a situemos em relação a eventos que a antecederam e contribuíram para sua efetivação. Um primeiro marco importante refere-se à alteração provocada pela Lei nº 11.195/2005, que trocou a palavra “somente” por “preferencialmente” na Lei nº 8.948/1994, que tratava da expansão da oferta de educação profissional mediante a criação de novas unidades de ensino pela União. O “somente” referia-se, na Lei original, à parceria que deveria ser feita pela União com os Estados, Municípios e Distrito Federal para expansão do conjunto de escolas técnicas

federais de EPT. Com o “preferencialmente”, eliminou-se o entrave à expansão e à consequente criação de uma rede com marcos legais e institucionais próprios.⁷¹ (RAMOS, 2015)

Um segundo momento importante refere-se ao lançamento do Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE) pelo Governo Federal em março de 2007. O plano apresentava trinta metas a serem atingidas pelos sistemas de educação em todo o país, todas elas vinculadas ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), lançado pelo MEC no mesmo momento de apresentação do plano. Vale destacar que uma das metas do PDE referia-se ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído dias depois pelo Decreto nº 6.094, já em abril de 2007. A assinatura desse compromisso, por estados e municípios, era condição para que escolas e instituições de ensino aderissem, por exemplo, ao Programa Brasil Profissionalizado, discutido anteriormente.

O PDE foi, na verdade, o esforço de síntese do Ministério da Educação para inserir suas ações num programa maior, lançado pelo Governo Federal meses antes e que sintetizava o neodesenvolvimentismo em curso, sinalizando de maneira bastante enfática aos interesses da grande burguesia interna, sobretudo sua fração industrial. Tratava-se do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Situar o PDE nesse momento conjuntural é especialmente importante, já que o Plano apontava diretrizes bastante objetivas para a educação profissional. Nesse aspecto o PDE contemplava três iniciativas – expressas no documento pela palavra “ações” – decisivas para a expansão da EPT, todas elas agora permitidas pela Lei nº 11.195/2005:

a) a ação ‘educação profissional’, que propôs a reorganização das instituições da rede federal para a educação profissional. O modelo proposto foi o dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs). As diretrizes para o processo de integração das Escolas foram instituídas pelo Decreto nº. 9.095 [sic] de abril de 2007, e pela Chamada Pública 002/2007, de dezembro de 2007. b) a ação ‘novos concursos públicos’, que foi autorizada pelo Ministério do Planejamento, prevendo preencher 2100 vagas nas instituições federais de educação profissional e tecnológicas. c) a ação ‘cidades polos’, que propunha a criação de uma unidade da rede federal em cada cidade considerada polo do país. (ORTIGARA, 2014, p. 112)

⁷¹ A redação com a palavra “somente” foi dada pela Lei nº 9.640, de 27 de maio de 1998, que regulamentava a Lei de 1994. Na verdade, esta última, que instituiu um Sistema Nacional de Educação Tecnológica composto pelos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), não previa o modo como se daria a expansão da Rede (“Sistema”).

O PDE, em primeiro lugar, colocava como estratégico o investimento em uma rede de educação profissional, inclusive apontando a necessária relação com a política de ensino médio, a partir da “combinação virtuosa” entre o ensino de ciências naturais, humanidades e EPT, repondo em novas bases o debate sobre a politécnica e a superação da fragmentação entre a formação propedêutica e a profissionalizante. (BRASIL, 2007f)

Aqui está, portanto, a origem da institucionalização do EMI e a transformação do Decreto nº 5.154/2004 em Lei, alterando a LDB com a sanção da Lei nº 11.741, de setembro 2008. Ao tratar do decreto, o Plano é taxativo:

O PDE propõe sua consolidação jurídica na LDB, que passará a vigorar acrescida de uma seção especificamente dedicada à articulação entre a educação profissional e o ensino médio, denominada ‘Da Educação Profissional Técnica de Nível Médio’. A educação profissional integrada em especial ao ensino médio é a que apresenta melhores resultados pedagógicos ao promover o reforço mútuo dos conteúdos curriculares, inclusive na modalidade a distância. (BRASIL, 2007f, p. 34)

Em segundo lugar, o plano criava as bases legais para o Decreto nº 6.095, emitido um mês depois, em 24 de abril de 2007, e para um plano de expansão da então chamada Rede Federal de Educação Tecnológica, prevendo a instalação de 214 novas unidades de ensino até o ano de 2010, no que ficou conhecido como Fase 1 da expansão. Já na Fase 2, compreendida entre 2010 e 2014, instalaram-se 208 novas unidades, resultando num total de 578 campi ao fim desse período. Para se ter uma ideia, a expansão compreendida entre 2007 e 2014 representou a triplicação do número de unidades instaladas desde o início da Rede, em 1909. (BRASIL, 2015a)

Em suma, é no bojo da criação e expansão de uma Rede Federal de EPT que a política de EMI passa a ser reconhecida legalmente. A partir de então, as bases para a construção de uma política de Estado estão dadas, momento da história em que as medidas que estamos discutindo desde o início do Capítulo se encontram. Ou seja, os desdobramentos oriundos desses marcos localizados no ano de 2007 possibilitaram que a política pública de educação profissional no Brasil passasse a ser compreendida, pedagógica, filosófica e politicamente, como um todo calcado em dois pilares: o fortalecimento da perspectiva integradora na EPTNM e a expansão de

uma Rede Federal com marco legal próprio e projetos institucionais autônomos⁷². Vejamos, a seguir, as principais características dessa política a partir dos marcos citados.

O Decreto nº 6.095/2007 foi dividido em três capítulos. O primeiro tratou da reorganização e integração de instituições federais de educação tecnológica, que deveriam, a partir dali, pautar-se pelo modelo de Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET)⁷³. Os IFETs seriam instituições “[...] com natureza jurídica de autarquia, detentores de autonomia administrativa, patrimonial, didático-pedagógica e disciplinar [...]” (BRASIL, 2007a) e

[...] de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampus, especializada[s] na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos às suas práticas pedagógicas [...] (BRASIL, 2007a)

Ao menos no Decreto nº 5.154/2004, estava oficializado que as “diferentes modalidades de ensino” da EPT seriam os cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), a EPTNM e a educação profissional de graduação e pós graduação. Já o Decreto de 2007 não excluía, no entanto, a oferta de outros cursos superiores, não diretamente ligados à EPT.

Além disso, tanto nesse primeiro capítulo como em diversas outras partes do documento, é notável o caráter de articulação com as demandas e peculiaridades regionais que as novas instituições da Rede deveriam estabelecer. Dentre as ações para as quais os IFETs deveriam se orientar constava, por exemplo, a orientação de sua oferta formativa “[...] em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de

⁷² Vale enfatizar que o Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007, foi uma das ações adotadas pelo Governo Federal para assegurar as medidas contidas no PDE. Cinco meses antes da emissão do Decreto, havia ocorrido a I Conferência Nacional de EPT, organizada pelo próprio Governo Federal. Dentre as deliberações da Conferência (BRASIL, 2006), conforme consultamos, havia quatorze menções à expansão da EPT, porém nenhuma delas diretamente vinculada à Rede Federal ou tratando de um novo modelo de instituições que seriam criadas na esteira dessa expansão. É certo que a expansão da Rede já estava em curso desde 2005, com medidas pontuais e não sistematizadas numa Lei específica. Entretanto, o estabelecimento de diretrizes, através de Decreto e criando novas instituições, chamou atenção de boa parte dos envolvidos com a EPT no Brasil.

⁷³ A respeito da polêmica sobre esse modelo de instituição, em contraste com os então Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) e o percurso que essas instituições poderiam percorrer sem a nova legislação, transformando-se em Universidades Tecnológicas, ver Ortigara (2014, p. 216-222).

desenvolvimento socioeconômico no âmbito da atuação do IFET;" (BRASIL, 2007a). Há, ainda, um vínculo entre essa orientação e a "[...] estreita articulação com os setores produtivos e a sociedade" (BRASIL, 2007a)

O segundo capítulo, que traz o conteúdo político e educacional da expansão da Rede, tratou, inicialmente, da forma como seriam criados os IFETs. O processo se daria mediante aprovação de Lei específica e celebração de acordo entre instituições federais de EPT, podendo aderir voluntariamente os CEFETs, as Escolas Técnicas Federais, as Escolas Agrotécnicas Federais e as Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais. Todas essas instituições poderiam passar a compor um IFET, delimitado em uma área de atuação específica que seria um estado, o Distrito Federal ou mesmo "[...] uma ou mais mesorregiões dentro de um mesmo Estado, caracterizadas por identidades históricas, culturais, sociais e econômicas." (BRASIL, 2007a)

Também nesse capítulo, constavam as demais ações para as quais os IFETs deveriam se orientar, englobando, além das citadas anteriormente, as seguintes:

II - desenvolver a educação profissional e tecnológica, como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais;

[...]

IV - constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular, estimulando o desenvolvimento de espírito crítico, voltado à investigação empírica;

V - qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização pedagógica aos docentes das redes públicas de ensino;

VI - oferecer programas de extensão, dando prioridade à divulgação científica; e

VII - estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico. (BRASIL, 2007a)

Contudo, é nos objetivos das novas instituições, constantes no Decreto, que o conteúdo da política fica mais nítido. Em primeiro lugar, a oferta de EPTNM deve se dar prioritariamente na modalidade de EMI. Em segundo lugar, as dimensões da pesquisa e da extensão, já previstas nas ações, articulam-se agora com a perspectiva de impulsionar o setor produtivo, a comunidade e o desenvolvimento local e regional, inclusive estimulando "[...] processos educativos que levem à geração de trabalho e renda, especialmente a partir da autogestão [...]" (BRASIL, 2007a). Finalmente, o Decreto tipifica a oferta em nível superior dos IFETs:

- a) cursos de graduação, compreendendo bacharelados de natureza tecnológica e cursos superiores de tecnologia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia;
- b) cursos de pós-graduação *lato sensu* de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas para as diferentes áreas da educação profissional e tecnológica;
- c) programas de pós-graduação *stricto sensu*, compreendendo mestrado e doutorado, preferencialmente de natureza profissional, que promovam o aumento da competitividade nacional e o estabelecimento de bases sólidas em ciência e tecnologia, com vista ao processo de geração e inovação tecnológica; e
- d) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vista à formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, de acordo com as demandas de âmbito local e regional. (BRASIL, 2007a)

Interessante perceber a perspectiva adotada para o novo modelo de instituição no que se refere à produção de ciência e tecnologia e suporte do desenvolvimento nacional. A própria noção de empreendedorismo assume papel, no documento, de estar a serviço de um projeto de desenvolvimento mais amplo, bastante diferente do conteúdo que a incorpora como categoria curricular ou pedagógica. Destaca-se, nesse sentido, a formação de professores no campo das ciências naturais e a ênfase no ensino dessas ciências, como dimensões centrais das novas instituições.

Ademais, ainda em relação à oferta, um artigo do Decreto fixa as seguintes razões da dotação orçamentária: no mínimo 50% para cursos de EMI, FIC e PROEJA⁷⁴ e 20% para os cursos de licenciatura, nos termos da alínea d destacada no trecho acima. Voltaremos a essa questão logo em seguida.

Finalmente, o terceiro capítulo do Decreto descreveu em detalhes o modelo institucional a ser seguido pelas novas instituições da Rede Federal, pontuando as composições de cada colegiado responsável pela gestão democrática, os requisitos a serem atendidos para assunção de cargos como de reitor(a), pró-reitor(a) e diretor(a) de campus, além de enfatizar a equiparação dos IFETs às Universidades, no que se refere à regulação, avaliação e supervisão de cursos superiores.

⁷⁴ O Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) foi instituído pelo Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006. O programa situa-se no âmbito das alterações provocadas pelo Decreto nº 5.154/2004, integrando, além das dimensões do EMI, a Educação de Jovens e Adultos (EJA), estabelecendo a esta última a perspectiva da formação humana e o cumprimento do direito à educação básica a todos os cidadãos. Para além da integração, que foi novidade em toda a história da educação brasileira, o PROEJA abriu oportunidades para o enfrentamento das sérias limitações das políticas de EJA no Brasil, caracterizadas pelas discontinuidades. Para um conjunto de análises sobre o Programa, ver Amorim, Silva e Viriato (2011).

Em dezembro de 2007, a SETEC/MEC divulga a Chamada Pública nº 002, com o objetivo de acolher as propostas de constituição dos IFETs. No parágrafo inicial, reafirma diversas questões ressaltadas em nossa análise:

A implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETs constitui-se em uma das ações de maior relevo do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, na medida em que tornará mais substantiva a contribuição da rede federal de educação profissional e tecnológica ao desenvolvimento sócio-econômico do conjunto de regiões dispostas no território brasileiro, a partir do acolhimento de um público historicamente colocado a margem das políticas de formação para o trabalho, da pesquisa aplicada destinada à elevação do potencial das atividades produtivas locais e da democratização do conhecimento à comunidade em todas as suas representações. (BRASIL, 2007d, p. 1)

Optamos por desenvolver uma análise que tem como referência o Decreto nº 6.095/2007, por entender que esse é o instrumento legal que dá início ao processo de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT). De fato, o Decreto apresentou as bases políticas mais gerais desse processo, inserindo-o no bojo de um projeto de desenvolvimento que estava em curso no país e assentando-o sobre as transformações desencadeadas com o Decreto nº 5.154/2004. Além disso, esse marco legal deu início às transformações institucionais que deveriam ser feitas para adaptar a Rede Federal à expansão, que, ademais, já vinha acontecendo com iniciativas pontuais desde 2005.

Entretanto, apenas um ano e meio depois da emissão do referido decreto, em 29 de dezembro de 2008, é que a política de expansão ganhou organicidade numa Lei própria, a Lei nº 11.892. Com exceção dos CEFETs do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, do Colégio Pedro II no Rio de Janeiro e de 24 Escolas Técnicas vinculadas a Universidades Federais⁷⁵, todas as instituições aderiram à chamada pública e se transformaram em 38 novos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Todas essas instituições, no entanto, passaram a constituir a RFEPCT⁷⁶, junto à Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). A

⁷⁵ Ver Anexo III da Lei nº 11.892/2008 (BRASIL, 2008a).

⁷⁶ A Lei de 2008 trouxe duas pequenas alterações em termos de nomenclatura, que persistem até hoje. A primeira refere-se à exclusão da sigla IFET para denominação das instituições, que passaram a ser chamadas, corriqueiramente, apenas de Institutos Federais ou IFs. A segunda alteração é relativa ao nome da Rede, que incorporou os adjetivos “profissional” e “científica”, mantendo o “tecnológica”, para denominar o tipo de educação a que se refere. Essa mudança, muito mais do que a primeira, representa uma ampliação da concepção educativa da Rede.

inserção do Colégio Pedro II e das Escolas Técnicas na Rede aconteceu, porém, apenas em 2012.

A estrutura da Lei nº 11.892/2008 é basicamente a mesma do Decreto de 2007, excluindo-se as questões operacionais, que tratavam dos procedimentos de adesão pelas instituições. Em relação ao conteúdo, focaremos a análise apenas nas alterações mais significativas estabelecidas pela Lei em relação ao Decreto, admitindo que, em termos de política pública, as demais alterações não representaram rupturas conceituais. Chama-se atenção, no entanto, para o fato dessas observações serem relativas apenas aos Institutos Federais, já que, no que se refere à UTFPR, ao Colégio Pedro II e ao CEFETs, a Lei cita outros ordenamentos jurídicos específicos⁷⁷.

As “ações orientadoras” do Decreto passam a ser “finalidades” na Lei. Nesse âmbito, existe uma ampliação da concepção de formação, adequando-se, inclusive, ao novo nome dado à Rede. A ideia de “formação e qualificação profissional”, presente no decreto, é substituída pela de “formação e qualificação do cidadão”. Soma-se a isso uma ampliação nas perspectivas da extensão – que, no Decreto, tinha como prioridade a divulgação científica – e dos arranjos produtivos locais, agora tomados como “arranjos produtivos, sociais e culturais locais”.

Vale destacar, ainda, que a promoção da “[...] integração e verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior [...]” (BRASIL, 2008a) é uma nova finalidade trazida pela lei, o que, de resto, impõe uma ruptura com o modelo de Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais existentes até então, adaptando a RFEPCT à nova realidade da educação profissional. Além disso, o novo modelo institucional também não se equipara às Universidades Federais, nem na oferta, nem na concepção, abrindo possibilidades para a consolidação de propostas político-pedagógicas mais próximas da perspectiva politécnica e distantes dos modelos tradicionais.

Na tipificação dos objetivos (tipos de oferta) dos novos Institutos, também ocorrem mudanças. Em primeiro lugar, a prioridade dada pela EPTNM à modalidade integrado incorpora os cursos de Educação de Jovens e Adultos integrados à educação profissional, através do PROEJA. Em segundo lugar, há uma mudança

⁷⁷ UTFPR: Lei 11.184/2005; Colégio Pedro II: Lei 12.677/2012; CEFETs: Lei nº 6.545/1978 e Lei nº 8.948/1994.

bastante significativa na alínea referente aos cursos de pós-graduação *stricto sensu*: o caráter “preferencialmente profissional” dos cursos é excluído, assim como também seu foco na promoção do “aumento da competitividade nacional”. A nova redação, na lei, é a seguinte: “cursos de pós-graduação *stricto sensu* de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica.” (BRASIL, 2008a)

A terceira mudança se dá no âmbito da prioridade da oferta, que, no Decreto, está vinculada à dotação orçamentária dos Institutos e, na Lei, é focada na quantidade de vagas. Nesse sentido, a razão de 20% para as licenciaturas se mantém, porém agora tratando do número de vagas abertas. Já no que se refere aos 50%, a Lei restringe a exigência aos cursos integrados – tanto de nível médio quanto de EJA –, excluindo os cursos FIC da prioridade.

Enfim, a Lei incorpora as mudanças ocorridas ao longo dos anos de 2007 e 2008 na política de educação profissional, dando sustentação legal e material ao que representaram as transformações trazidas pelo Decreto nº 5.154/2004. Qualquer análise que desconsidere essa questão pode representar limites na compreensão dessa política nos anos 2000, distanciando-se de uma visão de totalidade. Cumpre lembrar que o ano de 2007 foi marcado, também, pela instituição do Programa Brasil Profissionalizado e lançamento do Documento Base do EMI.

Nos dois anos seguintes, quatro Decretos federais deram continuidade ao esforço de expansão da RFEPCT. O Decreto nº 7.022, de 2 de dezembro de 2009, estabeleceu medidas organizacionais de caráter excepcional para dar suporte à expansão, disponibilizando o apoio de órgãos de unidades orçamentárias, gestoras, organizacionais, pagadoras e de serviços gerais de outras instituições de ensino. Já os Decretos nº 7.311 e nº 7.312, ambos de 22 de setembro de 2010, ampliaram o número de vagas no serviço público federal, possibilitando a abertura de novos concursos públicos nos Institutos. Foram criadas 21.073 vagas para servidores técnico-administrativos e ampliados os bancos de professor-equivalente das instituições da Rede. Com essa medida, a RFEPCT contabilizou, entre 2008 e 2012, a criação de 14 mil novas vagas para professores da carreira do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico.

Por fim, o Decreto nº 7.313/2010 abriu créditos suplementares aos Institutos, possibilitando que recursos orçamentários não utilizados no exercício de 2010

fossem utilizados no exercício do ano seguinte. Como mostra Ortigara (2014), os três últimos decretos “[...] visaram assegurar a continuidade de ações em curso nos Institutos, evitando sobressaltos no processo pedagógico em função da demora inerente à execução financeira e provimento de cargos.” (p. 122)

Cabe uma palavra a respeito da iniciativa de criação de uma rede de educação à distância (EaD) para o desenvolvimento da EPT, ocorrida, em nosso entendimento, no âmbito das medidas de expansão da RFEPCT. No mesmo dia em que foi divulgada a Chamada Pública SETEC/MEC nº 002, 12 de dezembro de 2007, o governo federal emitiu um Decreto (nº 6.301), que criava o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec Brasil).

Apesar de não se restringir à rede federal, o e-Tec Brasil visava à ampliação da oferta e democratização do acesso da EPT pública e gratuita, a partir da colaboração entre União, Estados e Municípios. Com a estrutura física e financeira que a RFEPCT vinha adquirindo, a organização das atividades ficou, inicialmente, a cargo dos Institutos Federais, de modo que os estabelecimentos de apoio presencial estavam, em geral, localizados nas escolas estaduais e municipais. (COSTA, R. L. da, 2015) A política previu a formação de recursos humanos para elaboração de materiais, contratação de serviços para realização de eventos e apoio pedagógico às ações de articulação com o ensino presencial (BRASIL, 2011c), com despesas correndo à conta das dotações orçamentárias consignadas ao FNDE.

Além disso, a característica mais importante do e-Tec Brasil era a restrição das iniciativas à EPTNM e à EJA. Essa exigência é bastante evidenciada em todos os objetivos do Sistema, apresentados já no artigo 1º do decreto. Ainda que dificilmente a modalidade EaD desse conta de efetivar os princípios de formação humana integral do EMI, poderia ser uma ferramenta de ampliação do acesso e fortalecimento das medidas que vinham sendo tomadas a partir daquele ano. Ademais, essa característica contrasta com os rumos que tomou o e-Tec Brasil a partir do ano de 2011, conforme mostraremos adiante.

De acordo com um dos Relatórios de Gestão da SETEC/MEC (BRASIL, 2011c), entre 2007 e 2010 foram implantados 291 polos do e-Tec Brasil, em 20 estados, atendendo 23.844 alunos na EPTNM. O investimento nesse período foi de pouco mais de R\$ 111 milhões.

Por fim, ainda no âmbito da política de expansão da RFEPCT, é importante analisarmos outra medida que, articulada ao conjunto de políticas discutidas até

aqui, representou transformações importantes na educação profissional brasileira, a Rede CERTIFIC. O parágrafo 2º do artigo 2º da Lei nº 11.892/2008 deu aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia a responsabilidade de exercer o papel de instituições acreditadoras e certificadoras de competências profissionais, responsabilidade que também não constava do Decreto nº 6.095/2007.

Assim, através da Portaria Interministerial nº 1.082 de 20 de novembro de 2009, a SETEC/MEC e a Secretaria de Políticas Públicas e Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) criam a Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada (Rede CERTIFIC). A portaria

[...] dispõe sobre diretrizes e critérios que permitam identificar, avaliar, reconhecer e validar os conhecimentos e habilidades adquiridos por jovens, adultos e trabalhadores, em suas trajetórias de vida e de trabalho, necessários ao prosseguimento de estudos e/ou exercício de atividades laborais, bem como a importância de se organizar e orientar a oferta de programas de certificação profissional e cursos de formação inicial e continuada, nos diversos níveis da Educação Profissional e Tecnológica [...] (BRASIL, 2009)

Em termos de caracterização geral da Rede CERTIFIC, é importante ressaltar que, tanto a Portaria quanto os documentos orientadores produzidos posteriormente, encaram a medida como uma política pública de EPT, articulada ao conjunto de políticas educacionais de formação de trabalhadores. As Orientações para Implantação da Rede CERTIFIC, divulgadas em março de 2010, concebem-na como uma “política pública de inclusão social”. Além disso, consideram a importância da “[...] garantia de gratuidade aos trabalhadores nos processos de certificação profissional [...]” (BRASIL, 2010b, p. 5), para a consolidação da democratização do acesso à educação e aliada à elevação da escolaridade.

O mesmo documento faz questão de situar a iniciativa no âmbito do PAC e do PDE, justificando o fato de se tratar de esforço interministerial entre o MEC e o MTE inserido no projeto de desenvolvimento em curso:

É nesse tipo de ação que as atuais políticas de educação profissional e tecnológica vêm se apoiando, com vistas a atingir as metas de desenvolvimento social e econômico planejadas pelo Governo federal, onde encontramos o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC); um programa que visa a implantação de um novo modelo de desenvolvimento econômico e social, que combina crescimento da economia com distribuição de renda e proporciona a diminuição da pobreza e a inclusão de milhões de brasileiros e brasileiras no mercado formal de trabalho. (BRASIL, 2010b, p. 22)

O sujeito a quem se destina a política pública é definido na Portaria e detalhado no documento de orientações em termos de inclusão social: “São beneficiários da Rede CERTIFIC trabalhadores, jovens e adultos que buscam formação profissional e/ou reconhecimento formal dos saberes adquiridos na sua trajetória de vida e trabalho.” (BRASIL, 2009)

São, ainda, determinações marcantes da política a certificação de saberes como instrumento da “integração entre qualificação para o trabalho e escolarização”, a “promoção da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” e a “cooperação entre instituições públicas ligadas à educação e ao trabalho”. Nesse sentido, os Institutos Federais são os chamados membros natos da Rede CERTIFIC, responsáveis pelo desenvolvimento e implementação dos programas de certificação e acreditação (Programas CERTIFIC), além de serem previstos os seguintes critérios para que instituições implantem os programas:

- I – ser instituição pública de educação profissional e tecnológica ou ter oferta gratuita e ser membro da Rede CERTIFIC;
- II – ter oferta de Proeja FIC integrado à educação básica e/ou Proeja Técnico Integrado de nível médio;
- III – ter cursos técnicos ou tecnológicos em funcionamento, na área que deseja certificar;
- IV – possuir a infraestrutura necessária para o desenvolvimento das atividades de avaliação e reconhecimento de saberes;
- V – ter constituído em sua instituição um Centro CERTIFIC;
- VI – possuir pelo menos um Núcleo CERTIFIC;
- VII – ter Grupos de Pesquisa na área específica;
- VIII – ser acreditada, no caso de instituições não incluídas entre os Membros Natos. (BRASIL, 2009)

Assim, a certificação é definida de maneira diferente da acreditação. A primeira refere-se aos saberes do trabalhador ao longo do processo que compreende o Programa CERTIFIC. A segunda é a conferência de crédito e legitimidade a uma instituição para desempenho de atividades de certificação. Somente os membros natos podem acreditar outras instituições. Já os Programas CERTIFIC são definidos como

[...] o conjunto articulado de ações de caráter interinstitucional de natureza educativa, científica e tecnológica para a avaliação, reconhecimento, certificação de saberes, orientação e prosseguimento de estudos através de Programas de Formação Inicial e Continuada. (BRASIL, 2009)

Definidos e criados “[...] a partir de demanda, motivação e proposição de diversas instâncias sociais [...]”, os programas definem processos de avaliação e reconhecimento e são constituídos de pelo menos quatro etapas: acolhimento ao trabalhador, reconhecimento de saberes, formação e certificação. A primeira etapa deve durar, na verdade, do início ao fim do processo e é definida, no documento de orientações, da seguinte forma:

Um dos aspectos a ser observado para definição das estratégias de acolhimento é a qualidade do acesso dos trabalhadores à oferta educacional formal. Devido ao nível de desigualdades sociais ainda existentes no país, poderão ser identificados grupos que foram distanciados do acesso à escolarização e que, portanto, encontram-se há muito tempo longe das atividades escolares. Sendo assim, os trabalhadores que se inscreverem em um Programa CERTIFIC poderão ser pessoas que necessitam ser inseridas novamente nesse espaço de desenvolvimento humano, social, político e econômico do país. Para isso é fundamental que o trabalhador sinta-se integrado à instituição e seja reconhecido como aluno regular. (BRASIL, 2010b, p. 67)

Já a quarta etapa deve ser compreendida como o último passo de um processo avaliativo e formativo “[...] que pretende ampliar as possibilidades de inserção e permanência do trabalhador no mercado de trabalho formal ou em outras formas de organização do trabalho, derivadas de modos de produção não capitalistas.” (BRASIL, 2010b, p. 80) Esse processo, como determina a Portaria, pode estar ligado ao atendimento de demandas de formação profissional tanto em nível básico, quanto em nível médio e superior⁷⁸.

Enfim, o documento de orientações de 2010 segue a narrativa das demais políticas que analisamos até aqui, assumindo a EPT como estratégia de desenvolvimento social e econômico, inclusive articulando as ações de reconhecimento e certificação de saberes aos arranjos produtivos locais:

No governo atual, a educação profissional passou a ser priorizada enquanto estratégia de desenvolvimento social e econômico e, desde então, se estabeleceu o Plano de Expansão que criou 141 unidades educacionais no

⁷⁸ A própria RFEPCT utiliza os procedimentos previstos nos Programas CERTIFIC para reconhecer saberes de seus docentes. O Reconhecimento de Saberes e Competências (RSC), dispositivo previsto na Lei nº 12.772/2012, que regulamenta a carreira do magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, prevê a equivalência de titulação em três níveis: RSC-I equivale ao título de especialista, RSC-II equivale ao título de mestre e RSC-III equivale ao título de doutor. O processo de concessão é definido segundo regulamento do MEC e incide apenas sobre o efeito financeiro salarial, não para fins de progressão na carreira.

período de 2003 a 2009, com previsão de inauguração de mais 99 unidades em 2010, somando 240 novas unidades. (BRASIL, 2010b, p. 9)

O documento localiza nesse contexto a criação da Rede CERTIFIC:

Sob esses desafios e com a nova estrutura organizacional da educação profissional, implantada a partir da lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 [...] vislumbra-se a implantação de uma rede de ações estratégicas que ofereça ao País a oportunidade de consolidação de projetos com amplo impacto social na vida de trabalhadores jovens e adultos com a instituição da Rede CERTIFIC. [...]

A redução dos problemas sociais do Brasil depende de ações educativas que necessariamente estão atreladas ao esforço conjunto das instituições. Os Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica nascem com o importante papel de articular ações de desenvolvimento regional mediado pela ciência e tecnologia e pela construção de novas possibilidades associativas e estratégias de inclusão social. O novo modelo de instituição de educação profissional prima pela indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e pela oferta de cursos em sintonia com os arranjos sociais, culturais e produtivos locais, de forma que promova o desenvolvimento dos setores produtivos regionais. (BRASIL, 2010b, p. 11)

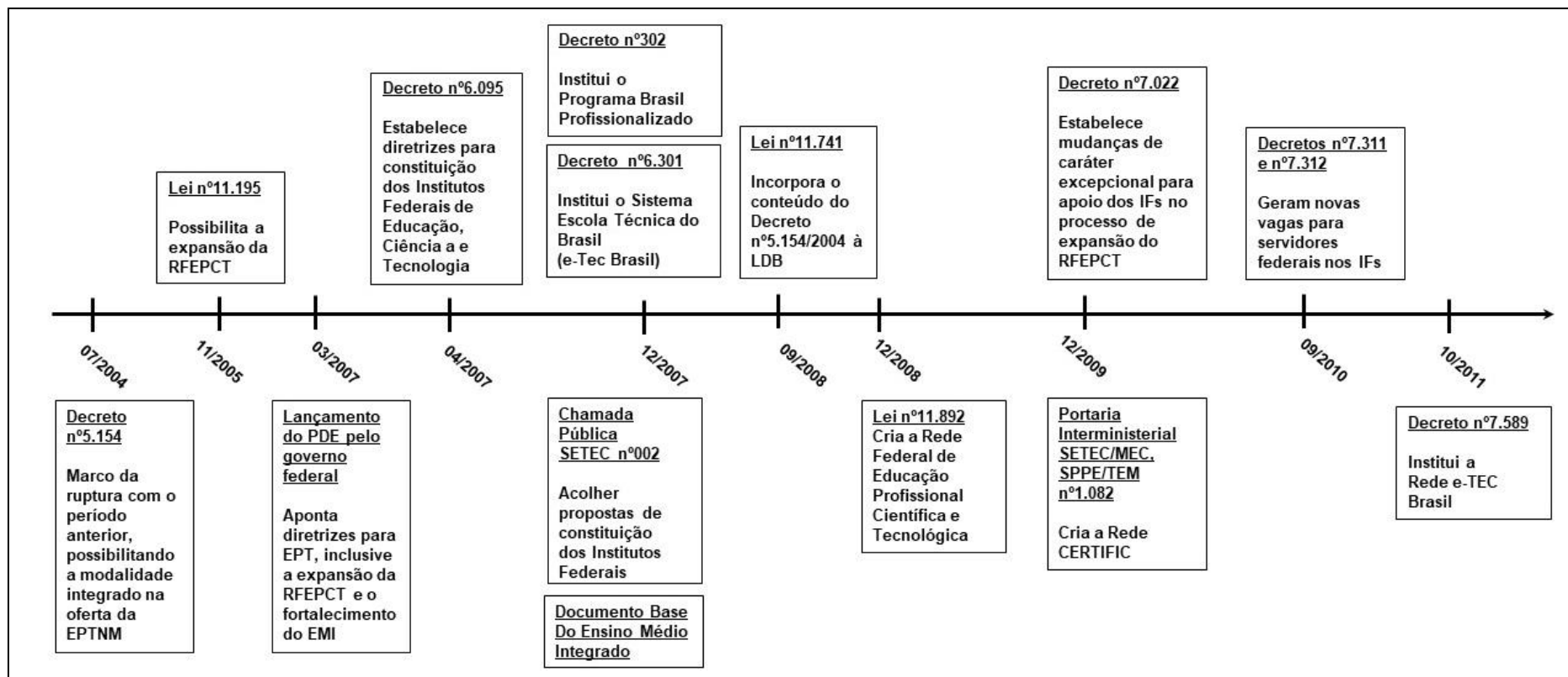
É possível concluir, com o exposto até aqui, que esses dois primeiros conjuntos de medidas, iniciadas e desenvolvidas ao longo do período compreendido entre 2004 e 2010, impuseram à política de educação profissional um conteúdo e uma forma opostos ao que se vinha praticando até então. Possibilitaram, ao menos parcialmente, a ruptura com a política de fragmentação vigente e iniciada nos governos neoliberais da década de 90. Marise Ramos (2015) propõe a seguinte síntese, com a qual concordamos:

Essas ações constituíram uma política pública de educação profissional e tecnológica bastante distinta das tendências fragmentadas e focalizadas que caracterizaram o período FHC. Podemos perceber que essas políticas implicam as redes federal, estadual e municipal, atingindo, então, a totalidade do sistema público que atua na educação profissional. Além disto, vêm acompanhadas de documentos que dispõem sobre princípios e diretrizes para as ações políticas e pedagógicas realizadas sob a sua égide. (p. 102-103)

Completa-se, assim, a inflexão em benefício do público descrita pela autora e analisada nas duas últimas seções deste trabalho. A Figura 2 a seguir apresenta uma síntese dos instrumentos jurídico-normativos que caracterizaram esse período. Veremos, em seguida, como se iniciou a segunda inflexão na política de educação profissional brasileira, dessa vez em benefício do privado. Dizemos que essa segunda inflexão iniciou-se com as medidas que discutiremos na seção seguinte

porque estas, representadas pelas mudanças nas Diretrizes Curriculares Nacionais que orientam a EPTNM, foram caracterizadas, ainda, por um hibridismo, que, além de não expressar, em sua totalidade, a inflexão em benefício do privado, impuseram às orientações curriculares uma contradição do ponto de vista político-pedagógico.

Figura 2 – Evolução dos instrumentos jurídico-normativos que caracterizaram as políticas públicas de educação profissional entre 2004 e 2011



FONTE: O autor, 2018.

4.3 As Diretrizes Curriculares Nacionais no âmbito da EPTNM

As questões relativas às Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) são, também, parte do conjunto de transformações experimentadas pela política de educação profissional brasileira dos anos 2000. Entretanto, compõem um conjunto de medidas que, ao mesmo tempo, incorporaram a inflexão ocorrida até 2010 com as políticas discutidas nas seções anteriores e sinalizaram possíveis rupturas, que, de fato, ocorreriam ao longo dos quatro anos seguintes. Assim, a análise exposta nesta seção caracteriza um momento híbrido entre a inflexão em benefício do público e a inflexão em benefício do privado, conforme procuramos mostrar.

Nesse sentido, o percurso de nosso trabalho identificou a importância de considerações analíticas a respeito de dois documentos: as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCN/EM) e as Diretrizes Curriculares Nacionais 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 e orientadoras da EPTNM, já que essa modalidade é o instituto legal que prevê a articulação do ensino médio com a educação profissional, de acordo com a regulamentação da LDB trazida pela Lei nº 11.741/2008. Após identificar que os embates em torno da aprovação desses documentos revelam uma parte importante das concepções políticas em jogo durante a primeira década dos anos 2000, optamos por discutir os resultados dessa análise em uma seção específica do trabalho.

Todos os documentos acima citados são resultado de uma correlação de forças cristalizada no Conselho Nacional de Educação (CNE) entre 2010 e 2011⁷⁹, o

⁷⁹ Apesar de aprovada em 2011, a reformulação dessas DCNs iniciou-se ainda em 2004, a partir do Ofício nº 5.494 da SETEC/MEC, direcionado ao CNE, que solicitava o início do processo de reformulação para adaptação à nova realidade trazida pelo Decreto nº 5.154/2004. Em resposta ao Ofício, a Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE emitiu, em 8 de dezembro de 2004 (cerca de um mês após o recebimento do ofício da SETEC), um parecer sobre o tema, o Parecer nº 39 de 2004 (BRASIL, 2005). O Parecer traz em si, sete anos antes da aprovação das Diretrizes, as posições fundamentais que seriam objeto de intensas disputas no CNE ao longo dos anos 2000 (CIAVATTA; RAMOS, 2012). Relatado pelo conselheiro Francisco Aparecido Cordão, respondia afirmativamente à solicitação de reformulação, mas propunha a manutenção das DCN/EM e DCN/EPTNM formuladas no fim da década de 90, ambas orientadas pela pedagogia das competências (CIAVATTA; RAMOS, 2012; SILVA, 2008), fazendo apenas algumas alterações pontuais para adaptação técnica ao decreto. Por outro lado e de maneira contraditória, o parecer afirma a perspectiva integradora do EMI e a necessidade de adaptar os sistemas de ensino a essa nova realidade, abrindo a possibilidade do debate.

que já revela diferenças em relação aos marcos legais anteriormente analisados. De qualquer forma, é possível, a partir dessas considerações, compreender as disputas em torno das orientações gerais para a educação básica brasileira como ferramenta fundamental na formulação da política pública educacional, em especial aquela relacionada à formação da classe trabalhadora.

Valem, antes de entrar nos resultados de nossa análise acerca das DCN/EM e DCN/EPTNM, apenas duas palavras a respeito das DCN/EB. Em primeiro lugar, destacar o fato de, até então, não haver um documento orientador geral para toda a educação básica, mas sim, apenas, os documentos específicos de cada etapa e modalidade. A nova perspectiva de governo assumida em 2003 promove o debate mais amplo a esse respeito, possibilitando a aprovação de orientações gerais.

Em segundo lugar, destaca-se a significativa alteração na legislação feita pela Emenda Constitucional nº 59, em 2009. Sua relevância está no fato de ampliar a obrigatoriedade da educação básica para 17 anos de idade, compreendendo, assim, a educação de nível médio como direito social. Na LDB, havia apenas a inserção legal do ensino médio como etapa da educação básica, sem a obrigatoriedade. Essa medida, articulada à aprovação do Decreto de 2004 que possibilitou o EMI, exige que a EPTNM e o ensino médio passem a estar relacionados organicamente, em todos os aspectos da política pública. As características das DCN/EM e DCN/EPTNM, em prisma comparativo, ganham, assim, relevância nos estudos sobre a política de educação profissional.⁸⁰

Analiticamente, optamos por um estudo comparativo entre as diretrizes aprovadas entre 2010 e 2012 e as vigentes até então, que eram resultado direto do Decreto nº 2.208/1997. Essa análise foi feita a partir da identificação de categorias que expressam as concepções desses documentos e segundo as orientações de Shiroma, Campos e Garcia (2005).⁸¹

⁸⁰ A esse respeito, agradecemos em especial à professora Dr^a. Marise Ramos, que, no ano de 2016, no momento da banca de qualificação desta tese e em outras oportunidades em debates dentro do PPFH/UERJ, nos chamou atenção para a questão.

⁸¹ Nesse ponto, agradecemos à professora Dr^a. Monica Ribeiro da Silva, do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR. Em 2011, ainda no mestrado, a participação na disciplina Ensino médio e educação profissional: políticas e processos e no Grupo de Pesquisa Juventude, Escola e Trabalho, ambos coordenados pela professora, foi o que fundamentou o início dessa análise. A orientação na identificação inicial das categorias foi fundamental para a continuidade do trabalho, agora no curso de doutorado.

Quando analisamos comparativamente o Parecer CNE/CEB nº 15/1998 e o Parecer CNE/CEB nº 5/2011, que possuem o mesmo objeto, as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, constatamos claros distanciamentos, tanto no que diz respeito às concepções de sociedade, Estado, educação e conhecimento, quanto no âmbito da organização curricular.

O primeiro aspecto a se considerar é a concepção global de sociedade e de Estado, que terá implicações nos outros elementos. Economicamente, ambos os documentos tratam das transformações por que passam a sociedade mundial a partir da chamada “reestruturação produtiva”. Porém, o Parecer nº 15/1998 concebe essas transformações sem problematizar os elementos históricos e as construções sociais de que originaram, dando a entender que, natural e evolutivamente, o curso histórico da humanidade nos trouxe até esse período de plenas e aceleradas transformações e ao qual, portanto, a educação deve se adaptar. Esse entendimento traz implicações diretas para uma concepção de sociedade e de Estado, enfatizada na defesa incondicional ao Estado de direito e aos sistemas republicano e federativo, defesa que deve ser estimulada no aluno do ensino médio. Também estão presentes no Parecer a aceitação e defesa, em atrelamento ao ideário próprio daquelas transformações da sociedade, a necessidade de se articular consensualmente o público e o privado, num regime de colaboração mútua do Estado com outras esferas da sociedade. Essa concepção condiz com a perspectiva colocada no Decreto nº 2.208/1997.

Já no Parecer nº 5/2011, há um nítido entendimento de que o processo de transformação histórica da sociedade brasileira se deu com base nas construções sociais humanas, mediadas pela cultura e pelo trabalho. Para o documento, apesar da manutenção da estrutura social, a primeira década dos anos 2000 foi marcada por decisões coletivas, crescimento econômico e políticas de distribuição de renda. Traz, ainda, reflexões quantitativas a respeito das mudanças na economia nessa década, com o objetivo de situar o ensino médio no período histórico em que é escrito. Está contida no documento a compreensão do papel do Estado como indutor de políticas sociais para toda a população.

No que diz respeito à concepção geral de educação, os pareceres em questão divergem substancialmente. Para o Parecer nº 15/1998, o mercado de trabalho e as transformações advindas das novas tecnologias microeletrônicas são os elementos balizadores centrais dos processos educativos. Os “novos

paradigmas” do mundo do trabalho e a polivalência exigida ao trabalhador mudam radicalmente a maneira como que se pensa a educação em geral, inclusive rompendo naturalmente com a dualidade histórica inerente à educação capitalista. Esse contexto, é claro, impõe novas formas de se pensar a educação. Assim, os novos conhecimentos e competências a serem desenvolvidos nos alunos-trabalhadores “[...] é que dão sustentação à análise, à prospecção e à solução de problemas, à capacidade de tomar decisões, à adaptabilidade a situações novas, à arte de dar sentido a um mundo em mutação.” (BRASIL, 1998, p. 21)

Essa concepção geral é a base para diversas outras, como uma visão economicista da educação, entendendo-a como insumo produtivo e como solucionadora das desigualdades sociais, em um quadro mundial que reivindica “[...] uma crescente valorização da educação como estratégia de melhoria de vida e empregabilidade” (BRASIL, 1998, p. 6); uma utilização da racionalização e da eficiência para pensar os processos escolares, de modo que não basta ao aluno o fazer, é necessário o “prazer de fazer bem feito” (p. 17); uma visão pragmática do conhecimento escolar, que deve servir para solucionar problemas e ser aplicado em situações práticas, principalmente de processos produtivos; a concepção de articulação entre teoria e prática como uma soma algébrica das duas; e a ênfase na utilização da ideologia do mérito, segundo a qual o sujeito deve ser formado entendendo que o sucesso depende de seu esforço e dedicação, na busca pelo “fazer com qualidade”, tirando da estrutura econômica o foco da exclusão e do desemprego. Sobre essa última consideração, analisemos um trecho do documento:

Situações antiéticas também ocorrem no ambiente escolar quando a responsabilidade, o esforço e a qualidade não são praticados e recompensados. Contextos nos quais o sucesso resulta da astúcia e não da qualidade do trabalho realizado, que recompensam o ‘levar vantagem em tudo’ em lugar do ‘esforçar-se’, não favorecem nos alunos identidades constituídas com sensibilidade estética e igualdade política. (BRASIL, 1998, p. 20)

Já as observações gerais que fizemos são sintetizadas a seguir:

Nas condições contemporâneas de produção de bens, serviços e conhecimentos, a preparação de recursos humanos para um desenvolvimento sustentável supõe desenvolver a capacidade de assimilar mudanças tecnológicas e adaptar-se a novas formas de organização do trabalho. Esse tipo de preparação faz necessário o prolongamento da escolaridade e a ampliação das oportunidades de continuar aprendendo. (BRASIL, 1998, p. 14)

Nessa perspectiva, o documento entende o ensino médio como um processo de “formação básica” para “todos os tipos de trabalho”, não para um trabalho específico, e, “Por ser básica, terá como referência as mudanças nas demandas o mercado de trabalho.” (BRASIL, 1998, p. 11) Faz, assim, uma interpretação própria do texto da LDB referente à articulação que deve ocorrer no ensino médio, restringindo-a à forma histórica que assume o trabalho sob o capitalismo. Essa visão contida no Parecer nº 15/1998 resulta, de resto, em uma compreensão da educação como um genérico “interesse de todos” e não exclusividade do Estado ou de um governo específico.

No Parecer nº 5/2011, encontramos uma concepção diferente da anteriormente exposta. O documento inicia a exposição de sua visão a respeito da educação afirmando-a como um processo que vai além da preparação para o trabalho e atinge a construção da cidadania e do próprio aluno enquanto um sujeito histórico. Para isso, é através da educação que o jovem deve se apropriar do conhecimento historicamente produzido, independente da classe a que pertence, o que o permite não só inserir-se na forma histórica que o trabalho assume em determinado modo de produção, mas também compreender o mundo em suas diversas dimensões: dos fenômenos naturais às relações sociais de produção que estruturam a sociedade. Por isso, o Parecer nº 5/2011 entende a educação como um direito social e dever do Estado, que deve ser atingido a partir da qualidade social e ter como princípio político básico a superação das desigualdades educacionais:

Significa compreender que a educação é um processo de produção e socialização da cultura da vida, no qual se constroem, se mantêm e se transformam conhecimentos e valores. Produzir e socializar a cultura inclui garantir a presença dos sujeitos das aprendizagens na escola. Assim, a qualidade social da educação escolar supõe encontrar alternativas políticas, administrativas e pedagógicas que garantam o acesso, a permanência e o sucesso do indivíduo no sistema escolar, não apenas pela redução da evasão, da repetência e da distorção idade/ano/série, mas também pelo aprendizado efetivo. (BRASIL, 2012a, p. 10)

O significado dado pelo Parecer ao ensino médio é de etapa da educação básica e, portanto, conclusão de um período de escolarização de caráter geral. Deve, assim, prever diversos itinerários formativos, oferecendo ao aluno, inclusive, a preparação técnica, “[...] assegurando-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania, fornecendo-lhe os meios para progredir no trabalho e em

estudos posteriores.” (BRASIL, 2012a, p. 27) Faz, dessa forma, interpretação da LDB diversa do Parecer anterior.

É nas concepções de conhecimento e de trabalho que as divergências apresentadas pelos documentos se mostram com maior ênfase. O Parecer nº 15/1998 caracteriza-se por uma concepção fluida e eclética do que seria conhecimento, expressa inclusive na fundamentação teórica, que se utiliza de um suposto diálogo entre a epistemologia genética de Piaget e o sociointeracionismo de Vygotsky. Para este Parecer, é na prática e na solução de problemas da realidade, na “adaptabilidade a situações novas” e na “arte de dar sentido a um mundo em mutação” que o conhecimento tem sentido. Há, inclusive, a mobilização dos conceitos de “sociedade da informação” e “sociedade do conhecimento”, que dão origem, na “era da produção pós-industrial”, à fragmentação dos conhecimentos. “Diante da fragmentação gerada pela quantidade e velocidade da informação, é para a educação que se voltam as esperanças de preservar a integridade pessoal e estimular a solidariedade.” (BRASIL, 1998, p. 13)

Já o trabalho, nesse documento, em que pese ser princípio organizador do currículo, é reduzido a emprego, a assalariamento, a força de trabalho, definido conforme as novas exigências provenientes das transformações tecnológicas e organizacionais. Trata-se de uma perspectiva que condiz com a concepção geral de sociedade contida no Parecer, prevendo a incerteza do emprego sob a nova configuração pós-industrial. Como “o futuro do jovem neste final de século será sempre um projeto em aberto”, a “capacidade de continuar aprendendo” é uma característica fundamental para o trabalhador do século XXI.

Para o documento atual, o conhecimento é compreendido como

[...] uma produção do pensamento pela qual se apreende e se representam as relações que constituem e estruturam a realidade. Apreender e determinar essas relações exige um método, que parte do concreto empírico – forma como a realidade se manifesta – e, mediante uma determinação mais precisa através da análise, chega a relações gerais que são determinantes do fenômeno estudado. (BRASIL, 2012a, p. 19)

Esse entendimento permite que se defina teoria e ciência, no documento, não como fruto da vontade subjetiva nem mesmo de um evolucionismo, mas de uma construção sócio-histórica-cultural mediada pelo trabalho, categoria fundante do ser social e através da qual o ser humano estrutura sua própria vida, satisfazendo necessidades. A concepção ontológica de trabalho é, pois, ponto de partida para a

constituição da ciência, da cultura e da tecnologia, elementos que estruturam a formação e a situação humana no mundo e no período histórico vivido. Assim, o eixo trabalho-cultura-ciência-tecnologia deve ser norteador do currículo⁸² exposto nesse parecer, ao encontro da concepção contida no Documento Orientador do EMI, como vimos.

Por outro lado, o documento não desconsidera a dimensão histórica de emprego e assalariamento, própria do modo de produção capitalista. Ao contrário, localiza exatamente na contradição e nesse duplo sentido do trabalho, ontológico e histórico, o princípio educativo do ensino médio, novamente da forma como faz o Documento Orientador do EMI:

Considerar o trabalho como princípio educativo equivale a dizer que o ser humano é produtor de sua realidade e, por isto, dela se apropria e pode transformá-la. Equivale a dizer, ainda, que é sujeito de sua história e de sua realidade. Em síntese, o trabalho é a primeira mediação entre o homem e a realidade material e social. (BRASIL, 2012a, p. 21)

Nesse sentido, a unidade concreta entre teoria e prática destaca-se no documento como um princípio do currículo. Entretanto, não um princípio metodológico, verificado na solução de problemas que estruturam práticas pedagógicas, mas um “[...] princípio epistemológico, isto é, princípio orientador do modo como se compreende a ação humana de conhecer uma determinada realidade e intervir sobre ela no sentido de transformá-la.” (BRASIL, 2012a, p. 20)

Articulam-se a essa concepção dois outros princípios curriculares que dão consistência à ideia de trabalho como princípio educativo: a pesquisa como um princípio pedagógico e os direitos humanos como princípio norteador. Em relação ao primeiro princípio, a pesquisa afirma-se como elemento de investigação e compreensão crítica do mundo em que se vive, propiciando, nas palavras do

⁸² As divergências de concepção curricular aqui analisadas, que, de resto, ancoram-se nas compreensões mais gerais dos documentos, seguem compondo, até o momento atual, uma linha contraditória de orientações para o ensino médio brasileiro. No ano de 2017, o governo resultante do Golpe de Estado ocorrido em 2016 levou a cabo uma reforma do ensino médio de cunho neoliberal (FERRETTI; SILVA, 2017), imposta através de Medida Provisória. A reforma prevê a aprovação de uma Base Nacional Comum Curricular, que, se aprovada no formato proposto pelo governo, aprofundará as contradições que aqui detalhamos, se não acabar por substituir as DCN/EM eliminando qualquer possibilidade de efetivação da proposta politécnica e unitária para essa etapa de ensino. A esse respeito, sugerimos a leitura do vol. 38, n. 139, da Revista Educação e Sociedade, de abr./jun. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0101-733020170002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 24 jan. 2018. Em especial, o texto de Ferretti e Silva (2017).

documento, o desenvolvimento da “atitude científica”, sempre tomando a ciência no âmbito do eixo curricular norteador. Em relação ao segundo princípio, o Parecer assume-o como parte do direito à educação, estabelecendo um diálogo articulado com o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Plano Nacional de Direitos Humanos. Em resumo, para o Parecer atual, o currículo do ensino médio deve ser organizado levando-se em conta uma base unitária de formação, procurando romper com a dualidade, mas não tomando a profissionalização como compulsória.

Por sua vez, o princípio que estrutura o currículo proposto pelo Parecer de 1998 assenta-se sobre bases divergentes dessas. Considera o trabalho como princípio organizador básico do currículo, porém por motivos diversos: primeiramente, por ser emprego e meio de subsistência; depois, por dar sentido prático aos conteúdos teóricos apresentados. Ou seja, não se aproxima da concepção de trabalho enquanto fundamento ontológico. O outro princípio organizador básico do currículo é a cidadania, elemento que também consta no atual Parecer. Naquele, porém, é com base nessas considerações que se concebe como eixo central o desenvolvimento de habilidades e competências para a vida produtiva que permitam ao sujeito manter-se empregável. Já a unidade entre teoria e prática também ganham evidência no currículo proposto pelo Parecer de 1998, agora tida como a “capacidade de resolver problemas”. Nessa questão, existe uma dependência dessa unidade em relação à capacidade individual de aprendizagem.

Como desdobramentos dessa concepção, a educação básica ganha centralidade nesse currículo, em conformidade com o exigido pelos organismos internacionais, e o sistema de avaliação nacional também deve ter como proposta central as habilidades e as competências gerais postas pelas DCN. O documento pontua, assim, os “valores” a serem considerados nos processos de avaliação do currículo do ensino médio, em conformidade com o Relatório Delors e com o documento da CNI escrito em 1993, que discutimos no Capítulo anterior: a) estética da sensibilidade (aprender a fazer); b) política da igualdade (aprender a conhecer e a conviver); c) ética da identidade (aprender a ser), que exige autonomia e solidariedade.

Cabe, ainda, uma última consideração, nesse caso a respeito de como os sujeitos do Ensino Médio são concebidos por esses documentos. As asserções a esse respeito contidas no Parecer nº 15/1998 não são específicas, de modo que não se destina uma seção ou um capítulo para tratar dos jovens que acessam o ensino

médio. O que percebemos é que, conforme o conteúdo geral deste Parecer, ele foca os sujeitos jovens como indivíduos que precisam adaptar-se às mudanças necessárias e que, ao buscarem essa adaptação, cumprirão itinerários imprevisíveis, de acordo com a complexidade do mundo contemporâneo. Frente à heterogeneidade da realidade, o documento recorre a uma concepção homogeneizante e naturalizante de juventude.

Essa concepção impõe, segundo o Parecer, arranjos curriculares flexíveis, tanto na forma quanto no conteúdo, construindo a analogia entre escola e mundo do trabalho. O documento coloca como foco central o aluno do ensino médio, enfatizando que as prescrições da política devem sempre levar em conta esse ator do processo escolar.

Já o Parecer nº 5/2011 dedica um capítulo para tratar da juventude, no qual apresenta uma concepção mais clara dessa categoria: são indivíduos entre 15 e 29 anos, embora não seja adequado reduzir a juventude a um recorte etário; é condição sócio-histórico-cultural; e é um grupo que deve ser considerado em suas múltiplas dimensões e especificidades. Além disso, para esse parecer, há uma relação dialética entre subjetividade jovem e estrutura social, de modo que “[...] o sujeito do Ensino Médio é constituído e constituinte da ordem social, ao mesmo tempo em que, como demonstram os comportamentos juvenis, preservam autonomia relativa quanto a essa ordem.” (BRASIL, 2012a, p. 14) Entende, assim, que o jovem do ensino médio é um sujeito de valores, vontades e visões de mundo, que devem ser consideradas pela escola e pela política pública.

Como um esforço de síntese, organizamos essas principais ideias comparativas no Quadro 8 a seguir.

Quadro 8 – Comparação entre concepções presentes nos Pareceres nº 15/1998 e nº 5/2011, referentes às DCN/EM

Categoria	Concepção do Parecer nº 15/1998	Concepção do Parecer nº 5/2011
Sociedade e Estado	Reestruturação produtiva do capitalismo tida como um evolucionismo e um estágio em que, naturalmente, a humanidade chegou. Defesa incondicional do Estado de direito e dos sistemas republicano e federativo. Políticas sociais devem buscar formas de articular, consensualmente, público e privado, com a colaboração mútua entre diversas esferas da sociedade.	As transformações históricas da sociedade brasileira se deram com base nas construções sociais humanas, mediadas pela cultura e pelo trabalho. Compreensão do papel do Estado como indutor de políticas sociais para toda a população.
Educação e Ensino Médio	Educação como interesse de todos e não exclusivo do Estado. Mercado e mudanças laborais como elementos balizadores das práticas educacionais. Ensino médio como formação básica para o trabalho capitalista.	Educação como direito social, dever do Estado e parte do processo de construção da cidadania. Ensino médio como escolarização de caráter geral, assegurando meios de progredir no trabalho e em estudos posteriores.
Conhecimento	Concepção pragmática e utilitarista. Ecletismo e fluidez teóricos, que passam a pautar a educação na sociedade “pós-industrial”.	Produção do pensamento que permite a abstração da realidade, interpretando-a historicamente e transformando-a socialmente.
Trabalho	Emprego, assalariamento, força de trabalho.	Categoria fundante do ser social, em sua dimensão ontológica, mas que assume dimensões históricas.
Concepção curricular	Trabalho como princípio organizador básico. Desenvolvimento de habilidades e competências como eixo estruturante. Unidade entre teoria e prática tida como a “capacidade de resolver problemas”. Valores a serem considerados nos processos avaliativos: a) estética da sensibilidade (aprender a fazer); b) política da igualdade (aprender a conhecer e a conviver); c) ética da identidade (aprender a ser).	Trabalho como princípio educativo básico. Eixo “trabalho, cultura, ciência e tecnologia” como estruturante. Unidade concreta entre teoria e prática como princípio epistemológico.
Sujeitos do ensino médio	Concepção homogeneizante de juventude. Jovem adaptável às mudanças do mundo do trabalho, adepto a itinerários imprevisíveis.	Concepção histórico-social de juventude. Jovem como sujeito de valores, vontades e visões de mundo, que devem ser consideradas pela política pública.

Fonte: O autor, 2018.

No que se refere às DCN/EPTNM, a questão é mais complexa e evidencia não só rupturas, como também pactos e concessões estabelecidos no processo de sua construção. No aspecto mais geral, as conclusões a que chegam Bernardim e Silva (2014) explicitam com fidelidade as características gerais do Parecer nº 11/2012 do CNE/CEB, que aprovou as atuais DCN/EPTNM, inclusive em

comparação com a regulamentação anterior, organizada no Parecer nº 16/1999 e no Parecer nº 39/2004 (este último já comentado anteriormente). Como o resultado de nossa análise concorda com essas conclusões, optamos por discutir aspectos das DCN/EPTNM que nos proporcionaram melhores elementos para evidenciar as disputas em torno da política de educação profissional entre a burguesia industrial brasileira e os trabalhadores assalariados.

Em 2010, ao final do segundo governo Lula, o CNE, na figura, novamente, de José Aparecido Cordão, retoma o debate sobre a formulação das DCN/EPTNM. A retomada se deu de maneira a se apresentar uma proposta de texto sem nenhuma discussão prévia e que, mais uma vez, ignorava a modalidade do EMI e mobilizava termos e conceitos já presentes no Parecer de 1999. Esse texto ficou conhecido como Parecer Cordão (CIAVATTA; RAMOS, 2012) e gerou intensas disputas no campo educacional.

Em sua concepção mais geral, o Parecer Cordão apresentava pouquíssimas novidades em relação à legislação anterior. Compreendia de maneira mais enfática a confluência entre dois direitos fundamentais, a educação e o trabalho, mas o fazia a partir do modelo de competências:

Para tanto, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio devem assumir como ponto de partida o pressuposto de que a revolução tecnológica e o processo de reorganização do trabalho demandam uma completa revisão das organizações curriculares, tanto da Educação Básica quanto da Educação Profissional e Tecnológica, considerando que é exigido dos trabalhadores, em doses crescentes, de forma permanente, o desenvolvimento de maior capacidade de raciocínio, autonomia intelectual, pensamento crítico, iniciativa própria e espírito empreendedor, bem como capacidade de visualização e de resolução de problemas. (BRASIL, 2010a, p. 18)

Além disso, da mesma forma que nos Pareceres nº 15/1998 e nº 16/1999, a educação básica é vista com centralidade, já que é impossível desenvolver as competências gerais sem conhecimentos básicos, por exemplo, de gramática e aritmética. Entretanto, não se trata da apropriação desses conhecimentos em seu sentido de elaboração sobre a realidade ou como um direito universal, mas sim de suas formas básicas e de seu conteúdo prático. A centralidade da educação básica, no Parecer Cordão, é entendida, nas palavras do próprio documento, “[...] no sentido de promoção da capacidade de mobilizar, articular e colocar em ação, valores, habilidades e conhecimentos necessários para o desempenho eficiente e eficaz de

atividades requeridas pela natureza do trabalho.” (BRASIL, 2010a, p. 20). O trecho citado é, inclusive, uma cópia do Parecer nº 16/1999 (BRASIL, 1999).

O que verificamos é que o Parecer Cordão propõe a existência, ao mesmo tempo, de uma relação entre educação básica e formação para o trabalho, definida em termos pragmáticos, e a oferta curricular separada de ambas – já que o documento segue situando o EMI à margem da proposta curricular. Com isso, não se resolve a desigualdade educacional, característica histórica dessa etapa da educação básica, mas, ao contrário, orienta-se a formação técnica por uma base de conhecimentos gerais “bem aprendidos”, desenvolvida, de maneira estanque, sabe-se lá em que parte da trajetória educacional. O Parecer Cordão absorvia, assim, um dos reclamos mais presentes nas formulações da indústria nos anos 2000.

Outra “novidade” na proposta apresentada em 2010 residia na forma de sistematizar as competências laborais a serem desenvolvidas na EPTNM. No Parecer nº 16/1999, não são raras as listas de competências e respectivas habilidades. Já no Parecer Cordão, essas listas ganham materialidade na “CHAVE”:

Assim, clarificou-se a “CHAVE” que abre a porta para o entendimento do conceito de competência profissional, como sendo o desenvolvimento da capacidade de mobilizar, articular e colocar em ação, ‘Conhecimentos, Habilidades, Atitudes, Valores e Emoções’ (sigla “CHAVE”), para responder, de forma criativa, aos novos desafios da vida cidadã do trabalhador. (BRASIL, 2010a, p. 20)

Faz-se, assim, uma leitura específica dos *conhecimentos* como algo a se “colocar em ação”; das *atitudes, valores e emoções* como aspectos subjetivos relacionados à “qualidade no trabalho”, “à convivência participativa e solidária” e a uma ética esvaziada de conteúdo crítico e político; e das *habilidades* como referindo-se ao “saber fazer relacionado com a prática no trabalho”. (BRASIL, 2010a, p. 22)

Ciavatta e Ramos (2012), em texto no qual procedem a uma análise aprofundada do Parecer Cordão e que marcou a polêmica à época, afirmam:

A visão da educação como chave para algum lugar não é nova. Incluem-se chave para o futuro, para o desenvolvimento, para o crescimento, para um mundo melhor, para o sucesso profissional. Expressões como essas fazem parte do senso comum. Trata-se, portanto, de uma metáfora reificadora do poder econômico e social da educação tão difundido pela Teoria do Capital Humano nas décadas de 1950 a 1970, e, por isto mesmo, bastante sedutora. (p. 22)

O que se propunha, em suma, era, de maneira diversa do que ocorreu com as DCN/EM, a continuidade das concepções orientadoras do currículo da EPTNM desde a década de 90. Após seis anos de acúmulo de experiências e reflexões a respeito da integração prevista no Decreto 5.154/2004, o Parecer Cordão não apenas impossibilitava essa integração, como propunha um modelo de diretrizes gerais para a educação básica brasileira sem nenhuma coesão no âmbito do ensino médio. Apenas aprofundava a falta de identidade dessa etapa de ensino, tanto no que se refere aos princípios pedagógicos básicos quanto às intenções e itinerários formativos dos estudantes.

Interessante perceber como o Parecer Cordão procura citar as possíveis e necessárias relações entre formação técnica e educação geral, mobilizando a “articulação” prevista no Decreto 5.154/2004, procurando, com isso, dar legitimidade a vários trechos do documento. Entretanto, não só as afirmações são esvaziadas de princípios curriculares bem definidos, como a ênfase dada, em termos de arranjo curricular, são as modalidades concomitante e subsequente. As relações que tentam ser construídas de modo a dar coesão semântica ao texto tratam, na verdade, de mera formalização para adequação ao Decreto de 2004, agora já incluído na LDB através da Lei nº 11.741 de 2008.

A proposta repercutiu nos debates educacionais de maneira intensa. Criou-se um grupo de trabalho na SETEC/MEC para análise do Parecer Cordão, composto por educadores e intelectuais, além de diversas entidades representativas dos trabalhadores, dentre elas a CUT, representada pela Escola dos Trabalhadores⁸³. Esse grupo formulou denso documento como contraproposta, apresentando diretrizes gerais opostas às presentes no Parecer Cordão e trazendo à tona toda a concepção norteadora do Documento Base do EMI e das já consolidadas novas DCN/EM. O texto trazia, por exemplo, indicações como as do parágrafo abaixo:

Além disso, essa etapa educacional é pobre de sentido tanto na esfera pública quanto privada. Nessa perspectiva, é necessário conferir-lhe uma identidade que possa contribuir para a formação integral dos estudantes. Uma formação voltada para a superação da dualidade estrutural entre cultura geral e cultura técnica ou formação instrumental (para os filhos da classe operária) *versus* formação acadêmica (para os filhos das classes

⁸³ A Escola é resultado das experiências acumuladas pela CUT no campo da educação integral e tida atualmente como a principal referência nesse âmbito pela Central. Seu nome oficial é Escola de Turismo e Hotelaria Canto da Ilha e localiza-se em Florianópolis-SC. O trabalho de Laikovski (2016), já citado, teve essa experiência como objeto específico de análise.

média-alta e alta). Esse ensino médio deve ser orientado, tanto em sua vertente dirigida aos adolescentes como ao público da EJA, à formação de cidadãos capazes de compreender a realidade social, econômica, política, cultural e do mundo do trabalho para nela inserir-se e atuar de forma ética e competente, técnica e politicamente, visando contribuir para a transformação da sociedade em função dos interesses sociais e coletivos. (GRUPO DE TRABALHO, 2010, p. 51)

As considerações desse coletivo resultaram em posicionamento adotado pela Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Educação (ANPED) e enviado ao CNE/CEB, resultando em modificações importantes no Parecer Cordão e em nova redação às DCN/EPTNM. Entretanto, as modificações não foram suficientes para que o resultado das novas diretrizes se desse no caminho contrário às DCN vigentes desde 1999. De maneira geral, nossa análise concorda com a síntese feita por Bernardim e Silva (2014):

[...] se as DCNEM de 2012 apresentam avanços, e se aproximam das concepções e propostas do Documento Referência da Conae 2014, o mesmo não se pode dizer das DCNEP aprovadas também em 2012, cujos aspectos mais críticos foram apontados por intelectuais, educadores e trabalhadores da educação, durante o período de sua elaboração, análise e discussão no CNE. (p. 32)

Ou seja, as rupturas evidenciadas nas diretrizes para o ensino médio não ocorreram nas diretrizes para a EPTNM. Criou-se, assim, um referencial curricular contraditório, que, do ponto de vista pedagógico, distancia-se de uma coesão entre a formação geral e o ensino técnico, além de enfraquecer a política do EMI. Mais do que isso, as conclusões apontam para o fato de a política curricular ter marcado o hibridismo verificado nesse momento das transformações. Isso não significa que as inflexões ocorridas antes e depois de 2010 ocorreram sem contradições. Todavia, a região da política de educação que torna mais evidente essas contradições e passa a apontar para o fortalecimento das reivindicações da burguesia industrial é a que se refere às orientações curriculares das modalidades.

Veremos, na seção seguinte, como foi construída, a partir de 2011, a inflexão em benefício do privado nas políticas de educação profissional brasileiras.

4.4 O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC)

No ano de 2011, as políticas de educação profissional brasileiras foram unificadas em um programa do Governo Federal, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC). Antes de adentrar na análise do Programa, cabe uma pequena digressão a respeito de um antecedente, que, na verdade, embasou as ações que foram tomadas.

Em 2010, como importante medida de diálogo com os setores sociais organizados visando à elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2011-2020, o Governo Federal convocou a Conferência Nacional de Educação (CONAE). As deliberações da CONAE apontaram para a continuidade das políticas de fortalecimento e expansão da educação profissional pública e sob a perspectiva integradora, reconhecendo os avanços obtidos desde 2004 principalmente no campo da EPTNM. O documento chega a sugerir que a política de EPT no Brasil, a partir do Decreto nº 5.154/2004, avança no sentido da busca pelo enfrentamento da dualidade que sempre estruturou a educação brasileira.

Pois bem, parte dessas reivindicações foram atendidas pelo Governo Federal em sua proposta inicial de redação do PNE, consolidada no Projeto de Lei nº 8.035/2010, que foi o ponto de partida para o debate parlamentar que se estendeu até 2014, com a aprovação do Plano. De um lado, o governo propunha, na meta do PNE destinada à educação profissional (Meta 11), a duplicação das matrículas em EPTNM. De outro, previa a ampliação da oferta de matrículas gratuitas pela esfera privada e a expansão da oferta de financiamento estudantil para a EPTNM em instituições privadas, medidas que poderiam canalizar a expansão para instituições não públicas e, principalmente, ligadas ao Sistema S.

Ambas as medidas se mantiveram na redação final do PNE. Além disso, durante a primeira fase da tramitação, na Câmara dos Deputados, a Meta 11 recebeu 24 emendas, dentre elas a que foi aprovada pelo plenário da casa, que previa a substituição da palavra “duplicação” por “triplicação”, além da fixação de 50% da expansão no segmento público.⁸⁴ Aparentemente, a mudança poderia

⁸⁴ Emenda proposta pelos deputados Jean Willys, Chico Alencar e Ivan Valente.

representar um avanço na política de EPT pública. Na segunda fase da tramitação, no Senado Federal, novas propostas de emendas surgiram, inclusive a que previa que os 50% se referissem apenas à gratuidade, não necessariamente no segmento público. Finalmente, a redação se manteve da maneira como aprovada na Câmara dos Deputados: “triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.” (BRASIL, 2014a)

Ora, já em 2007, no primeiro ano de medidas mais incisivas de fortalecimento da EPTNM, a proporção de matrículas entre público e privado ultrapassava os 50% em favor do público e assim se manteve até 2014, conforme veremos em detalhes na seção seguinte (consultar APÊNDICE B, Tabela 4). O que o PNE garantia, na verdade, era que se expandisse a oferta de EPTNM mantendo a proporção da oferta entre público e privado existente no ano de sua aprovação. Deixava, assim, para as políticas públicas e novas medidas que poderiam ser adotadas o avanço para além desse mínimo, o que se tornava ainda mais difícil com a existência das estratégias referentes à oferta privada e ao financiamento estudantil.

Enfim, o novo período que se inaugurava com a sucessão de Lula na presidência da República, em 2011, traria mudanças na política de educação profissional calcadas nesses princípios gerais postos no debate sobre o PNE. A principal delas foi o PRONATEC, instituído ainda em outubro de 2011, pela Lei nº 12.513. É possível perceber, na análise seguinte, que o próprio programa pautou a redação final do PNE, inclusive e principalmente a meta de triplicação das matrículas.

O objetivo principal do PRONATEC⁸⁵ é ampliar a oferta de cursos de EPT, em todas as esferas e modalidades. Como outros objetivos do programa, verifica-se o seguinte:

I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional presencial e a distância;

⁸⁵ Trataremos apenas das medidas relativas ao Programa situadas entre 2011 e 2014. O PRONATEC teve sua segunda etapa iniciada em 2015 e pretendia-se que fosse estendido até 2018, tendo sido uma das principais propostas de governo da candidatura à reeleição de Dilma Rousseff em outubro de 2014. Essa segunda etapa foi denominada PRONATEC 2 e teve metas gerais impostas pelo novo governo. Entretanto, além da segunda etapa localizar-se fora de nosso recorte temporal, o governo que assumiu o Executivo Federal após o Golpe de Estado de 2016 anunciou a substituição do PRONATEC por um programa que vem sendo implementado, denominado Médio Tec.

- II - construir, reformar e ampliar as escolas que ofertam educação profissional e tecnológica nas redes estaduais;
- III - aumentar as oportunidades educacionais aos trabalhadores por meio de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- IV - aumentar a quantidade de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de educação profissional e tecnológica;
- V - melhorar a qualidade do ensino médio. (BRASIL, 2011b)

Além disso, como sendo seu público alvo, o PRONATEC define:

Art. 2º O Pronatec atenderá prioritariamente:

- I – estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos;
- II - trabalhadores;
- III - beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e
- IV – estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento. (BRASIL, 2011b)

Nesses termos, a unificação prevista no programa engloba seis iniciativas, que compõem o processo de expansão da educação profissional. Cinco delas são geridas por um órgão específico da SETEC/MEC, que é a Diretoria de Articulação e Expansão de Educação Profissional e Tecnológica. Apenas o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica é gerido por órgão dedicado exclusivamente a esse Plano. As iniciativas têm, todavia, pontos de intersecção, sendo, em alguns casos, necessário recorrer a duas ou três delas para implementar a abertura de cursos de EPT em instituições.

Além da expansão da RFEPCT, outra iniciativa que engloba o programa já foi descrita anteriormente, o Programa Brasil Profissionalizado. Já o Sistema e-Tec Brasil, lançado em 2007, sofreu uma reformulação importante para se adaptar ao PRONATEC. O Decreto que o instituiu foi completamente revogado e substituído por outro, emitido exatamente na mesma data da Lei que instituiu o novo Programa. O Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011, instituiu agora a Rede e-Tec Brasil e trazia expressas as instituições que poderiam aderir à iniciativa, diferentemente do Decreto de 2007. O artigo 2º determina o seguinte, enfatizando a inserção das entidades do Sistema S:

Art. 2º A Rede e-Tec Brasil será constituída por meio da adesão de:

- I – instituições integrantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica;
- II - de *unidades de ensino dos serviços nacionais de aprendizagem* que ofertam cursos de educação profissional e tecnológica; e

III - de instituições de educação profissional vinculadas aos sistemas estaduais de ensino. (BRASIL, 2011a, grifo nosso)

Outra mudança significativa trazida pelo novo Decreto da Rede e-Tec Brasil refere-se à ampliação do setor da política pública atingido pela medida. No Sistema e-Tec de 2007, desde o primeiro artigo fica evidente que se trata de um programa voltado para a EPTNM. Ao ampliar o foco para todos os níveis e modalidades, substituindo todos os trechos da redação nos quais constava “EPTNM” por “EPT”, a Rede e-Tec Brasil ampliava também sua cobertura para cursos de Formação Inicial e Continuada, que seriam o foco do PRONATEC. No Quadro 9 abaixo, trazemos a comparação entre os incisos referentes aos objetivos constantes nos dois decretos.

Quadro 9 – Comparação entre os objetivos do Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil – e-Tec Brasil (Decreto nº 6.301/2007) e da Rede e-Tec Brasil (Decreto nº 7.589/2011) (continua)

Sistema e-Tec Brasil – Decreto nº 6.301/2007, Art. 1º, § único	Rede e-Tec Brasil – Decreto nº 7.589/2011, Art. 3º (Grifo nosso na alteração)
I - expandir e democratizar a oferta de cursos técnicos de nível médio, especialmente para o interior do País e para a periferia das áreas metropolitanas;	II - permitir a capacitação profissional inicial e continuada para os estudantes matriculados e para os egressos do ensino médio, bem como para a educação de jovens e adultos;
II - permitir a capacitação profissional inicial e continuada para os estudantes matriculados e para os egressos do ensino médio, bem como para a educação de jovens e adultos;	III - permitir a capacitação profissional inicial e continuada, <i>preferencialmente</i> para os estudantes matriculados e para os egressos do ensino médio, bem como para a educação de jovens e adultos;
III - contribuir para o ingresso, permanência e conclusão do ensino médio pelos jovens e adultos;	IV - contribuir para o ingresso, permanência e conclusão do ensino médio por jovens e adultos;
IV - permitir às instituições públicas de ensino profissional o desenvolvimento de projetos de pesquisa e de metodologias educacionais em educação a distância na área de formação inicial e continuada de professores para a educação profissional técnica de nível médio;	V – permitir às instituições públicas de ensino o desenvolvimento de projetos de pesquisa e de metodologias educacionais em educação a distância na área de formação inicial e continuada de docentes para a <i>educação profissional e tecnológica</i> ;
V - promover junto às instituições públicas de ensino o desenvolvimento de projetos voltados para a produção de materiais pedagógicos e educacionais para a formação inicial e continuada de docentes para a educação profissional técnica de nível médio;	VI – promover o desenvolvimento de projetos de produção de materiais pedagógicos e educacionais para a formação inicial e continuada de docentes para a <i>educação profissional e tecnológica</i> ;
VI - promover, junto às instituições públicas de ensino, o desenvolvimento de projetos voltados para a produção de materiais pedagógicos e educacionais para estudantes da educação profissional técnica de nível médio;	VII – promover junto às instituições públicas de ensino o desenvolvimento de projetos de produção de materiais pedagógicos e educacionais para estudantes da <i>educação profissional e tecnológica</i> ;
VIII - permitir o desenvolvimento de cursos de formação continuada e em serviço de docentes, gestores e técnicos administrativos da educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância.	VIII – permitir o desenvolvimento de cursos de formação inicial e continuada de docentes, gestores e técnicos administrativos da <i>educação profissional e tecnológica</i> , na modalidade de educação a distância.

Fonte: O autor, a partir de BRASIL, 2007b e BRASIL, 2011a.

Uma última observação refere-se aos polos de apoio presencial, restritos, no Sistema e-Tec de 2007, a escolas públicas estaduais e municipais, já que as atividades deveriam se desenvolver a partir do princípio da colaboração entre União, Estados e municípios. Já a Rede e-Tec de 2011 tipifica esses polos como sendo, além daquelas, as unidades de ensino dos serviços nacionais de aprendizagem, da mesma forma que a redação do PNE iria prever três anos depois.

A quarta iniciativa englobada pelo PRONATEC foi o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) Técnico e Empresa, que permite que estudantes e empresas pleiteiem vagas em cursos de educação profissional em instituições privadas e do Sistema S com financiamento do Governo Federal a taxa de juros abaixo das taxas nominais brasileiras: a média da primeira etapa do PRONATEC (2011-2014) foi de 3,4% ao ano. Facilitam o financiamento ao estudante as seguintes condições: não necessidade de apresentação de fiador em alguns casos, carência de 18 meses e tempo para quitação igual a seis vezes o tempo de duração do curso mais 12 meses. (BRASIL, 2012b)

O valor médio da Taxa SELIC, taxa básica de juros da economia brasileira estabelecida pelo Banco Central, foi, entre 2011 e 2014, de 9,8% a.a.⁸⁶ A diferença entre a SELIC e os juros cobrados no FIES é paga integralmente pelo governo. Todavia, cabe lembrar, para efeitos de análise posterior, que a queda na taxa de juros entre junho de 2011 e agosto de 2013 foi a mais duradoura da história da Nova República e representou uma queda de 44% no índice em pouco mais de dois anos.

Resta lembrar que, em concordância com o que prevê o FIES, o PNE, em 2014, foi expresso ao vincular o atendimento da meta de triplicação das matrículas em EPTNM à expansão da oferta oferecida em instituições privadas de ensino superior que ofertem a modalidade. Com o PRONATEC e o PNE, abriu-se o caminho para um amplo mercado de escolas técnicas privadas, criadas por grandes grupos educacionais, que passariam a receber diretamente recursos do Governo Federal.

Em relação a essa medida, é importante destacar que, oficialmente, o MEC não divulga em seu portal online⁸⁷ o FIES como uma iniciativa englobada pelo

⁸⁶ Cálculo efetuado com base no histórico de valores da SELIC, divulgado pelo Banco Central em <<https://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp>>. Acesso em 06 nov. 2017.

⁸⁷ Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pronatec>>. Acesso em 24 nov. 2017.

PRONATEC. Entretanto, a própria Lei de criação do Programa altera o nome do FIES de Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior para Fundo de Financiamento Estudantil. Assim, a Lei amplia o atendimento do fundo à EPT e, inclusive, não restringe esse atendimento à EPTNM, pois prevê a adesão de “[...] unidades de ensino privadas, inclusive as dos serviços nacionais de aprendizagem, ofertantes de formação inicial e continuada ou qualificação profissional [...]” (BRASIL, 2011b). Os artigos 12 e 13 da referida Lei preveem uma série de alterações na Lei nº 10.260/2001, que regulamenta o FIES, adaptando-a à ampliação.

A quinta iniciativa que compõe o PRONATEC é o Programa Bolsa-Formação, que é dividido em duas modalidades, a Bolsa-Formação Estudante e a Bolsa-Formação Trabalhador. A primeira sofreu uma série de alterações legais, desde 2011, no que se refere ao público alvo. A última alteração definiu que seus beneficiários são, dentre o público prioritário do PRONATEC (art. 2º acima), alunos da EPTNM e de cursos de formação de professores em nível médio. No caso das modalidades concomitante e subsequente, a partir de classificação no Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica (SISUTEC), é permitido aos estudantes participar de processo seletivo que os classifica de acordo com a nota no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Já a modalidade Bolsa-Formação Trabalhador é destinada apenas a trabalhadores beneficiários dos programas de transferência de renda do Governo Federal que desejem fazer cursos FIC. Muito importante perceber que, para fins dessa iniciativa, o público classificado como “trabalhador” é descrito mais especificamente. A Portaria MEC nº 168/2013, que regulamenta o Programa Bolsa-Formação, prevê o seguinte:

Para fins desta Portaria, consideram-se trabalhadores os empregados, trabalhadores domésticos, trabalhadores não remunerados, trabalhadores por conta-própria, trabalhadores na construção para o próprio uso ou para o próprio consumo, de acordo com classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), independentemente de exercerem ou não ocupação remunerada, ou de estarem ou não ocupados. (BRASIL, 2013b, p. 2)

A iniciativa não é, portanto, destinada exclusivamente aos trabalhadores assalariados, mas também ao que categorizamos como trabalhadores da massa

marginal. Faz-se, assim, uma interpretação bastante ampla do recorte de classe para atendimento pela política pública.

Quando analisamos os mecanismos de concessão das bolsas previstos nos dispositivos legais, é possível perceber mais nitidamente a mudança de caráter imposta pelo PRONATEC ao conjunto da política de educação profissional. Em primeiro lugar, consta, já na Lei nº 12.513/2011, que as transferências de recursos às instituições de EPT – que podem ser públicas, do Sistema S ou privadas – “[...] dispensam a realização de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere [...]” (BRASIL, 2011a), sendo exigida apenas a prestação de contas e devolução de recursos relativos a vagas não preenchidas. No caso de instituições privadas e do Sistema S, o pagamento “[...] será realizado, por matrícula efetivada, diretamente às mantenedoras das instituições [...]” (BRASIL, 2011a)⁸⁸.

Ademais, os valores das bolsas por curso e dos recursos referentes à assistência estudantil (prevista para as duas modalidades da Bolsa-Formação, com exceção de cursos subsequentes de instituições privadas), além dos procedimentos para repasse dos recursos, todas essas questões são definidas pela Portaria MEC nº 168/2013. A falta de rigidez e de critérios nos repasses a instituições privadas, observada na Portaria, condiz com a fragilidade das determinações da Lei.

Segundo Relatório de Auditoria realizada na SETEC/MEC durante o ano de 2014, até maio daquele ano o Programa Bolsa-Formação foi responsável por mais de 3,1 milhões de matrículas na EPT em todo o território nacional (BRASIL, 2015c apud MELO; MOURA, 2016). A fonte apresenta as divisões dessa oferta em modalidades de EPT e entre as esferas ofertantes, conforme a Tabela 1 abaixo.

⁸⁸ A redação foi dada pela Lei nº 12.816/2013. Inicialmente, a Lei que instituiu o PRONATEC não previa sequer instituições privadas, apenas as do Sistema S. A inclusão das instituições privadas (de ensino superior ou de EPTNM) foi prevista na Lei de 2013, que o fez acrescentando os artigos 6º-A, 6º-B, 6º-C e 6º-D à Lei nº 12.513/2011, todos versando sobre o Programa Bolsa-Formação. Cabe, ainda, destacar que a Lei não compreende as instituições do Sistema S nem como públicas, nem como privadas, mas pertencentes a uma categoria a parte, o que apenas reproduz a ambiguidade público/privado presente na educação profissional brasileira desde, pelo menos, a década de 40, conforme discutimos anteriormente.

Tabela 1 – Número de matrículas no PRONATEC através do Programa Bolsa-Formação, por instituição ofertante e modalidade de EPT – 2011 a mai/2014

Instituição ofertante	FIC	EPTNM	Total
SENAI	978.189	173.792	1.151.981
SENAC	781.633	78.995	860.628
SENAT	133.058	247	133.305
SENAR	82.313	-	82.313
Rede Privada	-	292.550	292.550
Rede Federal	425.482	21.831	447.313
Rede Estadual	99.038	54.277	153.315
Rede Municipal	-	462	462
Total geral	2.499.713	622.154	3.121.867

FONTE: MELO; MOURA, 2016, p. 113.

Com exceção da Rede Municipal, que concentra uma parte muito pequena da oferta de EPT, em nenhum dos conjuntos de instituições ofertantes o número de matrículas em EPTNM supera o dos cursos FIC. Na Rede Federal, provavelmente por conta dos programas de assistência estudantil destinados a alunos da EPTNM, o Programa Bolsa-Formação destinou-se quase que exclusivamente aos cursos de Formação Inicial e Continuada, havendo concentração de 95% das matrículas nessa modalidade e apenas 5% em EPTNM. De qualquer maneira, as matrículas na Rede Federal representaram pouco mais de 14% do Programa Bolsa-Formação até maio de 2014, ao passo que toda a esfera pública não chegou a concentrar nem 20% das matrículas no Programa.

Se analisarmos a proporção público/privado apenas em relação à modalidade EPTNM, o que poderia, talvez, amenizar a situação acima, o quadro é ainda mais discrepante. Apenas 12,3% das matrículas em cursos técnicos com a Bolsa-Formação Estudante estiveram concentrados na rede pública, enquanto 87,7% foram feitas na rede privada e Sistema S. Essa parcela da oferta referente às instituições não públicas divide-se em 12,7% ao SENAC, 27,9% para o SENAI e 47,0% às instituições privadas. Os dados evidenciam que, com recursos disponíveis, não há grandes impedimentos ao setor privado em ofertar cursos de EPTNM. Ocorre que, como veremos na seção seguinte, essa oferta se dá absolutamente voltada para os cursos subsequentes, algo que fica nítido quando observamos que, no

mesmo período que aqui analisamos, o número de matrículas em EMI na rede privada decresceu (ver APÊNDICE A, Tabela 3).

Outra observação é possível ser feita com base nos dados da Tabela 1. O Sistema S concentrou 71,4% do total de matrículas geradas através do Programa Bolsa-Formação. Só o SENAI é responsável por mais da metade dessas matrículas, o que representa 36,9% de todo o Programa. Apenas as matrículas em cursos FIC no SENAI, com recursos da Bolsa-Formação Trabalhador, foram responsáveis por 31,3% do total de novas vagas entre 2011 e maio de 2014. Os dados evidenciam a força política da burguesia industrial no campo educacional brasileiro e a correspondente legitimidade do SENAI.

Ademais, fica evidente que o Programa Bolsa-Formação caracteriza-se por uma oferta em massa de EPT, cumprindo o objetivo do PRONATEC de expansão da modalidade. Além disso, essa oferta se deu centrada em cursos FIC (pouco mais de 80% do total) e em instituições do Sistema S (pouco mais de 71% do total).

Por último, o PRONATEC engloba também o Acordo de Gratuidade com o Sistema S. O acordo iniciou, na verdade, em 2008, ainda no governo Lula, que emitiu quatro Decretos prevendo alterações nos regimentos do SENAI, SESI, SENAC e SESC⁸⁹. As alterações correspondiam ao aumento da oferta gratuita de vagas em programas de educação profissional, mediante aplicação de parcelas da contribuição compulsória recebida pelas entidades, fixadas em Lei. Essa aplicação seria aumentada progressivamente, a partir de 2009, até atingir um terço (casos do SESI e SESC) ou dois terços (casos do SENAI e SENAC) do recurso, até 2014. O público a que se destina a medida, conforme expresso nos Decretos, são pessoas de baixa renda, com prioridade para aqueles que satisfizerem as condições de aluno e trabalhador.

Cabe perceber que a medida em questão foi a primeira ação mais significativa feita pelo Estado no sentido de alterar a regulamentação das entidades componentes do Sistema S, desde sua criação. Como preveem os próprios Decretos, o acordo é firmado através de assinatura de Protocolos Compromisso celebrados entre MEC, MTE, Ministério da Fazenda, CNI e Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). Segundo Relatório de Prestação de Contas Anual do MEC (BRASIL, 2015c), as metas haviam sido atingidas ao final

⁸⁹ Decretos de números 6.632, 6.633, 6.635, 6.637, de 5 de novembro de 2008.

de 2014. Mantidas as metas a partir de então, o Acordo de Gratuidade com o Sistema S seria importante ferramenta para o cumprimento da Meta 11 do PNE, sobretudo no que se refere à Estratégia 11.5, que faz menção expressa ao acordo.

Entre 2011 e 2013, segundo dados da SETEC/MEC (BRASIL, 2014b), foram realizadas 2.841.188 matrículas através dessa iniciativa, em todo o território nacional. Desse total, 12,9% referem-se a cursos técnicos e 87,1% a cursos FIC.

Além das seis grandes iniciativas discutidas até aqui, o PRONATEC vinculou-se a ações e programas distribuídos entre outros Ministérios do Executivo Federal, como formas de colocar em prática aquelas iniciativas. Essas ações levaram à ampliação do rol de beneficiários, através da Lei nº 12.816, dando mais consistência aos pressupostos que embasam o programa. A partir daí, passou a haver um olhar mais específico ao estímulo à “[...] articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda” (BRASIL, 2013a) do Governo Federal. Com isso, aqueles pressupostos vinculavam diretamente a política de EPT ao projeto de desenvolvimento, passando a haver uma compreensão legal mais explícita das relações entre a educação profissional e as políticas de enfrentamento à pobreza, como o Bolsa Família, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), políticas de igualdade racial e de gênero e demais programas de geração de empregos.

Nesse contexto, duas medidas datam já de 2012. A primeira delas foi o Decreto nº 7.721, de 16 de abril de 2012, que condicionava o recebimento do benefício do Programa Seguro-Desemprego à comprovação de matrícula em curso FIC, por meio do Programa Bolsa-Formação Trabalhador. A condição ficava estabelecida para trabalhadores que solicitassem o seguro a partir da segunda vez.

A segunda medida refere-se ao Programa PRONATEC Brasil Sem Miséria, vinculado ao Plano Brasil Sem Miséria⁹⁰ e articulado, dentro desse mesmo plano, a “[...] ações de intermediação pública de mão de obra, de economia solidária e de apoio ao microcrédito e ao empreendedorismo individual.” (BRASIL, 2012c)

⁹⁰ Plano criado em junho de 2011 pelo Governo Federal no âmbito do MDS, dividindo-se em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva (urbana e rural). O PRONATEC Brasil Sem Miséria integra o terceiro eixo e representa uma articulação entre o Programa do MEC para a educação profissional e o Programa do MDS para o enfrentamento à miséria estrutural. A articulação refere-se tanto aos objetivos quanto à gestão e à execução. Vale destacar, ainda, que, no âmbito do PRONATEC Brasil Sem Miséria, foi criado, também em 2014, o Programa PRONATEC Mulheres Mil, com o objetivo de aproximar a temática da qualificação profissional de mulheres à rede socioassistencial do país, promovendo a oferta de cursos gratuitos a beneficiárias do Bolsa Família através do Programa Bolsa-Formação. (BRASIL, 2014c)

O vínculo desses Programas com um conjunto amplo de ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) levou esse Ministério a realizar uma série de avaliações e análises rigorosas nos anos de 2014 e 2015 (BRASIL, 2014c; 2015d; 2015e; 2015f).⁹¹

Não é nosso intuito aprofundá-las, mas é importante que sejam citadas algumas conclusões, como a destacada a seguir, referente especificamente ao PRONATEC Brasil Sem Miséria. Pode-se perceber, a partir do trecho em destaque, que a iniciativa é integralmente vinculada à oferta de cursos FIC e que o Sistema S é responsável por 95% das matrículas.

Apesar de recente, o Programa Pronatec/BSM [Brasil Sem Miséria] obteve, desde a sua criação, um alcance considerável em termos de escala e de capilaridade territorial. Até março de 2014 foram realizadas um total de 1.028.270 matrículas. [...] A região Nordeste respondeu por 37% das matrículas, seguida pelas regiões Sudeste (23%), Sul (19%), Centro-Oeste (11%) e Norte (10%). Grande parte das matrículas ocorreu em municípios de grande porte (36%) ou metrópoles (10%); os municípios de pequeno porte responderam por 36% das mesmas, e os de médio porte, por 17%. Entre os cursos ofertados, destacam-se os de auxiliar administrativo (11,7% das matrículas) e operador de computador (7,7%). Cursos mais especializados, tais como eletricitista instalador predial de baixa tensão (3,7%), cuidador de idoso (1,7%), costureiro industrial (1,8%), eletricitista industrial (1,3%) e soldador de eletrodo revestido (1%) também fazem parte do arco de ofertas. O “sistema S” é o principal ofertante, com destaque para o SENAI (39%), o SENAC (33%), o SENAR (17%) e o SENAT (6%). (BRASIL, 2014c, p. 2)

Os estudos do MDS acabaram contemplando também, direta ou indiretamente, avaliações do Programa Bolsa-Formação. Já de posse do número total de vagas abertas por essa iniciativa ao final de 2014, o MDS conclui que, dos 2,8 milhões de matrículas em cursos FIC vinculadas ao Bolsa-Formação

⁹¹ Constatamos, nesse contexto, alguns acontecimentos localizados no ano de 2015, que, por terem ocorrido fora do período de estudo deste trabalho, não serão objeto de análise. Entretanto, merecem menção. Implementando uma política econômica de ajuste fiscal que previu o corte de gastos em políticas sociais, o segundo governo Dilma viu-se, no início de 2015, pressionado por empresários do setor industrial, que, através de entidades representativas como a CNI e as federações estaduais a ela filiadas, reivindicaram o repasse de maiores fatias da política de educação profissional para o Sistema S. Passou a haver, então, uma disputa entre o Ministério da Fazenda, que divulgou estudos mostrando a ineficiência do PRONATEC e defendendo o enxugamento do programa, e o MDS, que procurava mostrar seus avanços, como uma das dimensões das políticas sociais do governo. Ainda definindo sua posição na crise política que desaguou no Golpe de Estado de 2016, a burguesia industrial procurava obter algum saldo no fortalecimento de suas ferramentas para a formação da mão de obra. Algumas dessas manifestações são expostas nas seguintes notícias: Ceolin (2015), FIEB (2015), Foreque (2015) e Souza (2015).

Trabalhador⁹², 63% são relativas a alunos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Esse contingente, por sua vez, é dividido em dois grupos de tamanhos relativamente equivalentes, um deles composto por beneficiários do Programa Bolsa Família e o outro por não beneficiários desse programa. Ou seja, cerca de 882 mil trabalhadores beneficiários do Programa Bolsa Família acessaram cursos FIC do PRONATEC com o benefício da Bolsa-Formação. (BRASIL, 2015e)

Por sua vez, a efetividade do Programa também foi objeto de análise através de outros indicadores quantitativos. Baseado em amostra coletada no SISUTEC, o estudo do MDS mostra que, entre outubro de 2011 e junho de 2014, a taxa de conclusão dos cursos FIC foi de 79,0%, ao passo que a taxa de aprovação foi de 87,1%. Os valores, segundo o estudo, são maiores que os padrões históricos verificados e são ainda maiores quando se analisam apenas os beneficiários do Programa Bolsa Família. Apoiado, por sua vez, em dados da Relação Anual de Informações Sociais do MTE, o MDS conclui que “[...] a participação no programa faz diferença na trajetória ocupacional dos participantes”, havendo aumento da formalização no mercado de trabalho em 11,8 pontos percentuais. (BRASIL, 2015e, p. 175)

O mesmo estudo, agora baseado em entrevistas com egressos do PRONATEC Bolsa-Formação, conclui que a aceitação do Programa pelo público que o acessou com o benefício da bolsa pode ser considerada positiva:

[...] a percepção dos alunos com relação ao Programa Pronatec/BSM é bastante positiva, sendo enfatizada a importância de terem uma oportunidade de frequentar os cursos oferecidos e a influência que o Programa tem em suas vidas no que diz respeito à motivação para voltarem a frequentar a escola e a seguir se qualificando profissionalmente. Por outro lado, destacam a necessidade de uma integração de fato entre a qualificação profissional promovida pelo programa e uma política de emprego e renda (BRASIL, 2015e, p. 117-118)

Como principais aquisições, verificam-se as seguintes: aprendizado de novos conteúdos, resgate da autoestima, despertar da motivação para continuar os estudos, capital social fortalecido e desenvolvimento de habilidades úteis à inclusão laboral. (BRASIL, 2015e)

⁹² Em comparação com a Tabela 1, é possível concluir que, entre maio e dezembro de 2014, foram geradas pouco mais de 500 mil vagas em cursos FIC com recursos do Bolsa-Formação.

Finalmente, em termos de caracterização geral do PRONATEC no período 2011 e 2014, os dados oficiais afirmam a abertura de 8,1 milhões de novas vagas, distribuídas entre 2,3 milhões (28,4%) em cursos técnicos de EPTNM e 5,8 milhões (71,6%) em cursos FIC, tendo atingido 71,81% dos municípios brasileiros. (BRASIL, 2015e) A execução orçamentária que sustentou a expansão, conforme concluímos a partir dos dados apresentados por Fernanda Costa (2015), foi de R\$ 15,9 bilhões, dos quais 42,5% foram destinados exclusivamente às redes públicas federal, estaduais e municipais e 48,9% foram aplicados no Programa Bolsa-Formação.

A conclusão é que o PRONATEC representou uma expansão inédita na EPT nacional, cumprindo o que previam as metas impostas pelo Executivo Federal já ao fim do governo Lula, em 2010. A ampliação das vagas e ações se deu de maneira condizente com o caráter que o Programa assumiu, passando a ser uma dimensão “[...] estratégica para os processos de inclusão social e de desenvolvimento do país [...]” (BRASIL, 2015e, p. 5).

A expansão, ademais, não se deu prescindindo da ampliação da oferta de vagas na EPTNM nem da gratuidade aos trabalhadores. Ocorre, entretanto, que se tratou, indiscutivelmente, de uma expansão no sentido do financiamento das instituições privadas que atuam na EPT brasileira, tanto o Sistema S quanto os grandes grupos educacionais, com destaque para o primeiro. Esse panorama resulta num quadro de enfraquecimento inevitável da dimensão pública da EPT e, principalmente, da perspectiva integradora, que vinha sendo fortalecida até 2010.

Seguindo o ritmo de crescimento ocorrido entre 2011 e 2014, não seria difícil cumprir, até 2024, uma das exigências da Meta 11 do PNE, isto é, aquela relativa à triplicação do número de matrículas na EPTNM. Entretanto, se o instrumento para o atendimento da meta for o desenho político-institucional adotado pelo PRONATEC, a outra exigência, que se refere aos 50% da oferta na rede pública, dificilmente será atingida. Ao contrário, haverá significativos retrocessos, inclusive em relação ao que se tinha no início da década. Fica caracterizada, assim, a inflexão em benefício do privado ocorrida na política de educação profissional brasileira a partir do ano de 2011.

A seguir, procedemos a uma análise quantitativa da evolução do número de matrículas referentes aos cursos de Educação Profissional Técnica de Nível Médio (EPTNM) no Brasil durante todo o período de investigação, observando o reflexo das

conclusões anteriores em termos dos movimentos no quantitativo de vagas nessa modalidade.

4.5 Análise das políticas à luz de dados relativos às matrículas

A análise exposta nesta seção é feita com base em levantamento realizado a partir da Sinopse Estatística da Educação Básica produzida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que são as informações oficiais divulgadas pelo Ministério da Educação sobre a educação brasileira.⁹³ Os dados estão organizados nas Tabelas 3 a 6 (APÊNDICES A a D), ao final do texto, e se referem aos números de matrículas na EPTNM, divididos por modalidade, esfera administrativa e quantitativo total ao final de cada ano, de 2001 a 2014.

A análise será dividida em dois períodos, referentes às transformações que analisamos ao longo do presente Capítulo. Em primeiro lugar, o período compreendido entre o início de 2003 e o fim de 2010. Em segundo lugar, o período que vai do início de 2011 até o fim de 2014. Os objetivos são que as conclusões a que chegamos tenham maior consistência e que possamos finalizar o Capítulo com uma análise global da situação.

Entre o início de 2003 e o fim de 2010, o aumento no número de matrículas em EPTNM, em valores absolutos, foi de 613.498 (APÊNDICE A, Tabela 3), o que corresponde a pouco mais do dobro de matrículas verificado no início do período. Porém, o ano de 2007 representa, como vimos, um ano chave na política de EPTNM no Brasil, já que as medidas tomadas naquele ano, sobretudo o lançamento do Programa Brasil Profissionalizado, iniciaram um processo de fortalecimento da perspectiva integradora e, portanto, da modalidade EMI. Os efeitos daquelas medidas, sentidas com mais intensidade no ano de 2008, produziram, por exemplo, o maior aumento absoluto anual verificado em todo o período 2003-2014, correspondente à geração global de 151.007 matrículas (APÊNDICE C, Tabela 5).

⁹³ Todas as sinopses anuais, desde 1994, estão disponíveis em <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em 14 nov. 2017. Os dados referentes à EPTNM passaram a ser divulgados a partir do ano 2001.

Foi também nesse ano que ocorreu o maior aumento proporcional em uma das modalidades, correspondente ao crescimento de 50,01% no número de matrículas em EMI (APÊNDICE D, Tabela 6). Fica nítido o impacto do Programa Brasil Profissionalizado quando observamos, novamente com auxílio da Tabela 5, que, das 49.158 matrículas geradas naquele ano, 43.966, ou seja, quase a totalidade, concentravam-se na esfera pública, naquele caso, a rede estadual.

Ao analisar esse período tomando o ano de 2008 como referência, é possível, ainda, perceber que o número de matrículas geradas entre o início de 2003 e o fim de 2007 foi de 226.867, enquanto que, entre o início de 2008 e o fim de 2010, esse número foi de 386.631. (APÊNDICE A, Tabela 3) Ademais, o ritmo de crescimento anual no número de matrículas praticamente dobrou na segunda parte do período, saltando de um crescimento anual médio de 7,74% em 2003-2007 para 14,22% em 2008-2010 (APÊNDICE D, Tabela 6).

Novamente, analisando a Tabela 3, dentre as modalidades, aquela que percebeu um maior aumento proporcional, entre o início de 2008 e o fim de 2010, foi o EMI, crescendo 158,26%, ou seja, mais que dobrando. Isso provocou um aumento na contribuição da modalidade em relação ao conjunto da EPTNM nacional, saltando de 12,41% no início de 2008 para 21,54% no fim de 2010. Ocorre, porém, que a modalidade subsequente também aumentou sua proporção e, nesse aspecto, o aumento foi ainda maior que no caso do integrado, saltando de 47,56% do total para 60,08%, fato ocorrido, como se depreende facilmente, à custa da diminuição no número de matrículas nos cursos concomitantes. A propósito, a Tabela 3 nos mostra, também, que a relação entre integrado e concomitante inverteu-se favoravelmente ao integrado no ano de 2010, situação que não se alterou até 2014, chegando a haver uma diferença entre ambos, em termos de porcentagem do total, de quase dez pontos percentuais (ano de 2011).

Além disso, é interessante perceber como a relação público/privado praticamente se inverte quando se comparam as modalidades integrado e subsequente: no período 2008-2010, das 155.571 novas vagas do EMI, 127.166 (81,74%) foram geradas na rede pública; por sua vez, das 331.508 novas vagas em cursos subsequentes, 137.297 (41,41%) referem-se à rede pública, ou seja, uma diferença de quase metade a menos que a primeira modalidade citada. A relação público/privado é, aliás, outro referencial que evidencia os efeitos das medidas tomadas a partir de 2007, já que foi exatamente nesse ano que, no âmbito global, a

proporção se inverteu no sentido do público. De 2007 em diante, ainda que não tenha havido grande hegemonia na oferta pública, não houve um ano sequer, até 2014, em que a maioria das matrículas esteve concentrada na esfera privada (APÊNDICE B, Tabela 4).

Em suma, o movimento que se verifica no período que se inicia em 2003 e vai até o fim de 2010 é: duplicação do número total de matrículas, significativo fortalecimento da modalidade integrado e aumento da proporção público/privado em sentido do público. Esses dados confirmam, desde um olhar quantitativo sobre o número de matrículas na EPTNM, a conclusão que obtivemos no desenvolvimento das quatro primeiras seções do Capítulo. Adotando-se medidas com o caráter das políticas públicas desse período, fica nítido que é possível multiplicar as matrículas em cursos técnicos, inclusive priorizando a perspectiva da formação humana integral.

De maneira semelhante ao que fizemos, seria interessante realizar análises que levem em conta outros tipos de dados e procurem estabelecer relações com períodos anteriores a 2003. Arruda e Brito (2014), por exemplo, analisam o número de estabelecimentos de EPTNM e chegam a conclusão semelhante:

Ainda ao analisar a *dependência administrativa dos estabelecimentos*, no Brasil, constata-se que no período de 2001-2005 a expansão do número de estabelecimentos ocorreu na rede privada, enquanto no período de 2005-2011 a expansão foi maior na rede pública: entre 2005-2011 a rede privada cresceu 9,6%, enquanto que no mesmo período o crescimento da rede estatal foi de 62,2%, em média, considerando as três sub-redes (federal, estadual e municipal). (p. 45, grifo dos autores)

Já Ramos (2015) assinala que a evolução do número de matrículas nas redes públicas estaduais se deu de modo a fortalecer, ainda mais, a modalidade integrado. Segundo a autora, com base em dados da SETEC, em 2007 essa modalidade não passava dos 20% do total da EPTNM ofertada em escolas estaduais. Nos anos seguintes, chegou a 50%, proporção muito maior que a verificada nacionalmente em nossa análise.

Passando agora à análise do período compreendido entre o início de 2011 e o fim de 2014, o número de matrículas geradas foi, tanto absoluta quanto relativamente, menor que no período anterior. Criaram-se 562.988 novas vagas, o que representa um aumento de 47,77% do total. O aumento maior se deu na esfera privada (297.952 matrículas), algo que só não inverteu a vantagem da esfera pública

no cômputo total porque as matrículas em cursos privados de EMI sofreram uma diminuição, correspondente a mais de 23% em relação ao início do período. Se observarmos, então, a distribuição das vagas geradas, por modalidade, conclui-se que o aumento concentrou-se nos cursos subsequentes (337.924 matrículas ou 60,02% do total), seguido do integrado (113.089 matrículas ou 20,09% do total) e do concomitante (111.975 matrículas ou 19,89% do total). (APÊNDICE A, Tabela 3)

Há, aqui, uma informação que não passará despercebida ao leitor mais atento. Os dados oficiais do PRONATEC, programa que foi implementado exatamente durante o período analisado, dão conta da criação de 2,9 milhões de novas vagas na EPTNM. O dado que acabamos de apresentar contradiz de longe essa informação, já que o dado do PRONATEC é igual a mais de quatro vezes os apresentados no Censo. A questão também foi verificada em outras pesquisas (COSTA, F. C. da, 2015; MELO; MOURA, 2016)

Levantamos algumas hipóteses relativas ao problema: a) dados de matrículas em cursos FIC do PRONATEC foram, por algum descuido, considerados como em cursos de EPTNM; b) também por descuido, matrículas que contemplam duas ou mais iniciativas do PRONATEC, como, por exemplo, Programa Bolsa-Formação e Acordo de Gratuidade com Sistema S, foram contabilizadas mais de uma vez; c) os dados divulgados pelo PRONATEC desconsideram evasões ou levam em conta apenas vagas geradas, não necessariamente preenchidas. Enfim, os dados disponíveis não permitem que tenhamos uma conclusão mais precisa. É possível, inclusive, que as três hipóteses não sejam excludentes. Apenas apresentamos o problema e seguimos adiante, já que, para os fins de nossa análise, a constatação de que, por exemplo, o PRONATEC gerou, no que se refere às matrículas globais em EPTNM, um número menor que o divulgado, apenas confirmaria ainda mais a conclusão a que chegamos na seção anterior: o Programa representou uma significativa expansão da EPT, que ficou voltada para os cursos FIC e centralizada na rede privada. Continuamos, assim, adotando os dados do Censo como referência de análise.

Retornando à análise do período 2011-2014 e embasando-nos nas Tabelas 5 e 6 (APÊNDICES C e D), é possível concluir que o ritmo de crescimento anual da EPTNM teve diminuição nos três primeiros anos do período, havendo, entretanto, uma ampla recuperação ao longo do ano de 2014, que teve a maior taxa de crescimento anual desde 2002: 17,57%. O valor corresponde à criação de mais de

260 mil novas matrículas, valor maior que o dobro de todos os crescimentos anuais absolutos da série histórica analisada. A explicação é simples: o PRONATEC consolidava-se como política pública, sentindo, agora, os impactos da alteração sofrida em 2013 pela Lei que regulamenta o programa. A alteração colocou em cena as instituições privadas de ensino superior que ofertam EPTNM, o que certamente foi responsável pelo – também maior verificado na década – aumento absoluto de 254.359 matrículas apenas no ano de 2014 na modalidade subsequente. Para se ter uma ideia, esse número supera o total de matrículas na modalidade integrado geradas entre o início de 2007 e o fim de 2014, que foi de 249.313 (APÊNDICE A, Tabela 3). A propósito, naquele mesmo ano, o EMI percebia um decréscimo na sua quantidade de matrículas da ordem de pouco mais de 3%.

Pode-se perceber também, a partir da Tabela 4 (APÊNDICE B), que a divergência na relação público/privado verificada quando se compara as modalidades integrado e subsequente se aprofunda ainda mais no período 2011-2014, também como efeito do PRONATEC. No EMI, o ano de 2014 foi o que verificou a maior proporção de matrículas na rede pública, 92,07%; já na modalidade subsequente, o mesmo ano verificou a maior proporção de matrículas na rede privada, 68,28%; ambos os números sofreram crescimentos gradativos desde o início de 2011.

Os dados analisados ratificam, portanto, a conclusão obtida na seção anterior e evidenciam os impactos da Lei nº 12.816/2013, que ampliou o conjunto de instituições participantes do PRONATEC, inclusive e principalmente no que se refere ao Programa Bolsa-Formação. Essa medida instituiu, na EPTNM, um mercado de cursos subsequentes privados, como pudemos perceber ao analisar o sentido da ampliação das matrículas ocorrido de 2011 até 2014.

Cabe uma palavra final relativa à observação de todo o período analisado neste trabalho. Entre 2003 e 2014, foram geradas 1.176.486 novas matrículas na EPTM. O número corresponde à triplicação do conjunto das vagas em cursos técnicos em todo o território nacional, meta, inclusive, prevista pelo novo PNE para o decênio 2015-2024. A inflexão em benefício do público ocorrida entre 2003 e 2010 e a inflexão em benefício do privado ocorrida entre 2011 e 2014 acabaram, no quantitativo de matrículas, compensando-se, havendo leve vantagem da esfera pública na geração proporcional de matrículas, tanto no aspecto absoluto quanto relativo. (APÊNDICE A, Tabela 3) Por outro lado, a proporção de matrículas em

instituições públicas em relação ao total nunca ultrapassou os 53,99% (número máximo atingido em 2012), seguindo, em todos os anos, o mesmo padrão: prevalência do público na modalidade integrado, prevalência do privado na modalidade subsequente e alternância na prevalência entre público e privado na modalidade concomitante.

De qualquer forma, tanto em número de instituições quanto em quantidade de matrículas, a oferta privada do então chamado ensino técnico, desvinculado do ensino médio, foi hegemônica entre os anos de 1997 e 2000. Não há dados oficiais que mostrem a abrangência nacional dessa modalidade, mas pesquisas como as de Maria Auxiliadora Oliveira (2003) e Wermelinger, Machado e Amâncio Filho (2007) demonstraram que a tendência à privatização foi o principal impacto das orientações do Decreto nº 2.208/1997. Ou seja, ainda que essa relação de hegemonia quantitativa não tenha se invertido, o alcance de maioria da oferta pública e manutenção dessa realidade por pelo menos sete anos (2007-2014) é um dado impactante para a política pública, representando, certamente, um resultado significativo das políticas advindas do Decreto nº 5.154/2004. Ainda que não tenhamos os dados por modalidade relativos aos anos de 2003 a 2006, concluímos que o aumento proporcional global nas matrículas em EMI foi 1,54 vez maior que na modalidade subsequente: 273,31% na primeira e 177,75% na segunda (APÊNDICE A, Tabela 3). Ou seja, o referido Decreto representou o fortalecimento da perspectiva pública e integradora, mesmo com a existência de medidas que estruturaram e unificaram as políticas de EPT sobre bases mais voltadas aos interesses dos setores dominantes. Assim, a inflexão em benefício do privado não foi suficiente para destruir por completo os avanços obtidos com a inflexão em benefício do público.

No Capítulo seguinte, contrastaremos todas essas conclusões com os resultados da análise desenvolvida no Capítulo anterior, procurando compreender as relações entre as inflexões sofridas pela política pública e as contradições e disputas de classe no seio do Estado brasileiro durante o período.

5 RELAÇÕES ENTRE AS REIVINDICAÇÕES DAS FRAÇÕES DE CLASSE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Neste Capítulo, discutiremos os principais resultados a que chegamos com a pesquisa. Balizados pelo objetivo do trabalho, mostraremos que os dois momentos de inflexão que caracterizaram as políticas de educação profissional no Brasil ao longo do período 2003-2014 são próprios das contradições da frente política que sustentou as gestões do Executivo Federal no período. O Capítulo está estruturado tendo como referência o processo de conformação das políticas, procurando compreender em que medida as reivindicações da burguesia industrial e dos trabalhadores assalariados foram ou não incorporadas. Com isso, tecemos os fios das análises expostas nos Capítulos 3 e 4, que sustentam a demonstração da tese.

Optamos, ainda, por organizar as conclusões observando as transformações conjunturais na luta de classes brasileira, tanto em termos econômicos quanto em termos políticos. Em relação ao primeiro aspecto, ganham evidência as características do projeto de desenvolvimento que aqui denominamos como neodesenvolvimentismo. Já em relação ao aspecto político, que revela o processo de construção das políticas públicas, observamos as correlações de forças no âmbito da frente neodesenvolvimentista. Nesse percurso, a forma de apresentação da discussão mais adequada é aquela que leva em conta as características dos três governos em que se dividiu o período: primeiro governo Lula (2003-2006), segundo governo Lula (2007-2010) e primeiro governo Dilma (2011-2014). Ao final, apresentamos conclusões globais referentes ao período completo.

5.1 Primeiro Governo Lula (2003-2006)

Após a eleição de Luís Inácio Lula da Silva em 2002, a revogação do Decreto nº 2.208/97 tornou-se emblemática da disputa entre forças sociais e expressão da luta por uma perspectiva politécnica de educação, que superasse o atrelamento puro e simples às exigências do mercado.

Isto passou a exigir uma postura política: ou manter-se afastado do processo, movimentando-se na crítica, buscando criar forças para um governo com opção e força de corte revolucionário, ou entender que é possível trabalhar dentro das contradições do governo que possam impulsionar um avanço no sentido de mudanças estruturais que apontem, no mínimo, mais realisticamente, o efetivo compromisso com um projeto nacional popular de massa. (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005a, p. 26)

Trata-se, pois, da própria disputa desencadeada no seio da frente neodesenvolvimentista. Em que pese a distribuição de renda e a inserção de maiores contingentes populacionais no consumo terem sido questões evidenciadas pelas frações de classe que lograram unidade dentro dessa frente, os elementos mais críticos, no âmbito da educação, poderiam não ser facilmente absorvidos por aquela correlação de forças.

Por outro lado, as características da política econômica inaugurada por Lula já em seu primeiro mandato, em que pese manter sua base no tripé macroeconômico neoliberal, sinalizavam para a priorização de interesses da grande burguesia interna em relação à burguesia compradora. Além do congelamento do programa de privatizações baseado na abertura ao capital internacional – portanto, a capitais oriundos do centro e não brasileiros –, o novo papel do BNDES no financiamento de empreendimentos nacionais foi o eixo dessa nova política. (BOITO JR., 2012b) Entretanto, também não havia nenhuma garantia à burguesia industrial de que seu projeto para a educação profissional seria adotado pelo novo governo sem descontinuidades com o período anterior. Aliás, como vimos, a concepção presente no programa de governo de Lula, em 2002, sinalizava, ao contrário, para uma ruptura.

Eis que o grande marco do primeiro governo Lula no campo da educação profissional foi, sem dúvida, a emissão do Decreto nº 5.154/2004. Nos documentos analisados, uma questão de fundo parece embasar a disputa em torno da revogação ou não do Decreto nº 2.208/1997 e que, no resultado obtido no ano de 2004, favoreceu a CUT. Trata-se da priorização da perspectiva da formação geral nos processos de educação profissional, recolocando na nova conjuntura o velho debate sobre a dualidade estrutural da educação brasileira.

Para a CNI, há, nos documentos escritos em 2002 e 2005, uma evidente valorização dos ensinos fundamental e médio, compreendendo a educação básica de caráter geral como uma dimensão importante para a formação dos trabalhadores.

Ocorre que essa reivindicação se dá com base na mobilização das noções de produtividade e inovação, tendo, com mais ênfase e pela primeira vez no documento de 2005, o empreendedorismo e a empregabilidade como eixos articuladores daquelas noções. Ora, vimos que, a partir da década de 90, essa passou a ser a base pedagógica e curricular da dualidade, reproduzida na formação profissional brasileira no Decreto nº 2.208/1997. Para a CNI, a revogação desse Decreto não era uma questão, algo que, aliás, foi externado no Seminário Nacional de Educação Profissional organizado pelo MEC, no qual os representantes do SENAI, aliados a dirigentes de outras entidades do Sistema S, defenderam o posicionamento (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005a; ORTIGARA, 2014).

A CUT, por sua vez, vinha estruturando sua proposta de formação integral dos trabalhadores, já a sustentando na noção de trabalho como princípio educativo desde a 10ª Plenária, em 2002, na qual formula a crítica ao Decreto de 1997. Essa questão estava articulada à valorização da educação básica, considerando a apropriação, pela classe trabalhadora, dos conhecimentos historicamente acumulados pela humanidade, o que coloca as visões das duas entidades em lados opostos. A CUT chega a deliberar, em seu Congresso de 2003, ocorrido dias antes do citado Seminário, a necessidade de que as políticas de educação profissional assumam como perspectiva o projeto de formação integral cutista.

Nesse sentido, a emissão do Decreto nº 5.154/2004 representou a incorporação, pela política pública, da concepção defendida hegemonicamente pelo movimento sindical brasileiro. Se tomarmos apenas as duas forças sociais analisadas neste trabalho, é possível interpretá-lo como uma vitória a favor dos trabalhadores assalariados. Entretanto, procuraremos mostrar que essa vitória ocorreu sem que a fração industrial da burguesia interna brasileira precisasse prescindir de sua concepção pedagógica e de seus aparelhos formativo-ideológicos inseridos no Sistema S.

Em primeiro lugar, o Decreto nº 5.154 continuava prevendo formas não integradas de articulação entre o ensino médio e a educação profissional, mantendo as modalidades concomitante e subsequente. Como vimos, os cursos subsequentes representaram a manutenção da lógica das competências e, principalmente, a conveniência dessa lógica para a tendência à privatização da educação profissional, ao longo de toda a década. O Decreto não veio, aliás, acompanhado de nenhuma mudança nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a EPTNM; a mudança que viria

a ocorrer, apenas em 2012, inclusive manteria, no aspecto geral, essa perspectiva, criando, como mostramos, uma contradição na política curricular da EPTNM.

Em segundo lugar, a alteração não trouxe consigo qualquer mudança na gestão, política e pedagógica, do SENAI. Também vimos que a pauta da gestão tripartite das entidades do Sistema S foi um elemento presente em todas as formulações da CUT sobre a educação profissional, inclusive durante a década de 90. Aliás, em sua Plenária de 2005, a questão está posta para a entidade no âmbito da leitura sobre a dependência de recursos administrativos do Estado brasileiro, compreendendo-a como algo que poderia levar o movimento sindical a criar um sistema paralelo para formação dos trabalhadores e prejudicar a perspectiva da autonomia e liberdade sindical. Não é demais lembrar que o fortalecimento da proposta de formação integral da CUT, ocorrido na 11ª Plenária (2005), foi o mote utilizado pela entidade para deliberar, como resposta à dependência do Estado, sobre a necessidade do papel mais ativo da entidade na proposição de políticas públicas.

Em terceiro lugar, a proposta defendida pela CUT nos quatro documentos escritos entre 2002 e 2006 era de uma integração curricular que contemplasse três aspectos: formação propedêutica, educação profissional e formação político-sindical. O terceiro aspecto não necessariamente seria previsto expressamente na política pública – apesar de que uma alteração nas DCN/EPTNM poderia prever a questão – , o que poderia, inclusive, reforçar o atrelamento do movimento sindical ao Estado. No entanto, é na Plenária de 2005, quando o Decreto já havia sido emitido e completavam-se quase três anos de governo Lula, que a CUT articula a essa proposta quatro novos elementos: a economia solidária; a vinculação com o Programa Fome Zero; a estratégia de rede, contemplando a identificação de demandas específicas e regionais dos trabalhadores; e uma política de certificação e reconhecimento de saberes dos trabalhadores.

As duas últimas questões acabaram transformando-se em iniciativas importantes ao longo da década. Entretanto, a articulação prevista nas duas primeiras nunca aconteceu. É difícil compreender se essas reivindicações se dão nos marcos de uma participação mais ativa dos trabalhadores brasileiros no governo Lula. De um lado, a CUT previa na Plenária de 2005 a importância da participação no acompanhamento de todas as políticas públicas. De outro, na educação profissional essa participação ficou bastante restrita à pauta da gestão tripartite, não

prevendo, por exemplo, a intensificação do controle popular naquilo que interpretamos como um sistema público de educação profissional.

Ocorre que, mesmo com essa contradição, a CUT e outras entidades a ela filiadas (ANDES-SN, CNM, CONTAG, Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – CONDSEF) compuseram, no Seminário organizado pelo MEC em 2003, um grupo de entidades sindicais que defendiam que a revogação do Decreto nº 2.208/1997 deveria ocorrer sem ser seguida pela emissão de um novo Decreto. A compreensão era de que a flexibilidade contida na LDB abriria espaço para a formulação de uma proposta mais vinculada aos interesses dos trabalhadores, o que, para a CUT, era representado pelo seu projeto de formação integral. Assim como a proposta defendida pelos representantes do Sistema S, essa também não foi hegemônica. Segundo Ortigara (2014), a proposta de revogação do Decreto de 1997, seguida de emissão de um novo, foi defendida pelos “[...] representantes dos setores do governo federal, por alguns representantes dos governos estaduais e por um grupo diferenciado de associações de pesquisa e educadores.” (p. 106) De fato, tratava-se de um grupo importante de educadores e/ou intelectuais que vinham pesquisando há vinte anos as concepções de educação profissional.

Sobre essa questão, cabe ouvir alguns atores do processo:

O terceiro posicionamento possivelmente deriva-se da compreensão, construída pelo processo de discussão, de que a simples revogação do Decreto n. 2.208/97 não garantiria a implementação da nova concepção de ensino médio e educação profissional e tecnológica. Nesta avaliação, não há divergência de princípios e de concepções com a primeira posição [defendida, dentre outros, pela CUT], mas de avaliação política da forma de encaminhamento. Neste sentido, os documentos produzidos pela primeira posição acima referida foram fundamentais no processo tanto de implementação do novo decreto quanto para, em médio prazo, a construção de um instrumento legal mais adequando [sic]. Sabe-se que mudar por decreto, ainda que diverso na concepção, no conteúdo e no método, mantém, na forma, uma contradição. Por isto, no plano político da correlação de interesses, é preciso avançar. Disto se deriva a importância de se compreender o conteúdo do novo decreto como uma orientação muito mais indicativa do que imperativa. (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005a)

Em síntese, os elementos apresentados evidenciam a parcialidade da vitória da CUT. Ademais – e essa é a conclusão mais importante –, o Decreto nº 5.154/2004 não representou uma ruptura política com o setor industrial da burguesia brasileira, apesar de ter sido o marco mais significativo da política de educação profissional, sobretudo no que se refere à inflexão contrária à perspectiva posta pela

Teoria do Capital Humano e à privatização. O Decreto embasou medidas fundamentais que viriam a ocorrer a partir de 2007, organizando um conjunto de políticas e orientações que dariam coesão à perspectiva integradora prevista na abertura da possibilidade de oferta do EMI. Uma dessas medidas, o Documento Base do EMI (BRASIL, 2007e), representou, em termos de embasamento da concepção pedagógica que orientaria novas práticas na EPTNM pública, a articulação mais consistente entre a política de educação profissional e a proposta de formação integral da CUT, inclusive no âmbito da tríade proposta pela entidade (ver, por exemplo, o que categorizamos como “eixo político” estruturador desse documento – seção 4.1). No entanto, a manutenção, nas entidades do Sistema S, do desenho institucional, do método de gestão e, principalmente, das formas hegemônicas de oferta da EPTNM manteve intactos os instrumentos garantidores dos interesses da burguesia industrial no âmbito da educação profissional.

A seguir, finalizamos esse primeiro período procurando localizar, num âmbito mais geral de disputa de projetos, as contradições evidenciadas nas reivindicações das entidades, já apontando as disputas que balizaram o segundo governo Lula.

O Mapa Estratégico, elaborado em 2005, representa o conjunto de ações reivindicadas pela CNI para a construção de um “cenário mais competitivo para a indústria”. Para isso, como assinala Boito Jr. (2012b, p. 77), a burguesia industrial brasileira conta com medidas protetoras do Estado, o que contradiz com o conteúdo manifesto da ideologia neoliberal e o reclamo, puro e simples, de um “Estado mínimo”. No documento de 2006, a CNI sistematiza “ações para o crescimento” a serem atendidas pelos presidentes daquele ano, deixando essa perspectiva ainda mais evidente, com implicações para a educação profissional. Privatização da EPTNM, com fortalecimento do Sistema S, e expansão/capilarização da educação profissional adaptada à demanda produtiva por competitividade são as palavras de ordem. É no bojo desse posicionamento que se conforma aquilo que identificamos como o neotecnicismo social presente na proposta político-pedagógica dos industriais. Com isso, a CNI mantém no conjunto de reivindicações a Teoria do Capital Humano em sua versão “flexível”, ao mesmo tempo em que procura imprimir um caráter democrático à educação profissional, mobilizando, nos dois documentos citados, a noção de APL, como uma resposta à necessidade de “redução das disparidades regionais”, entaves do crescimento econômico.

Já a CUT dá materialidade, na Plenária de 2005 e no Congresso de 2006, ao seu projeto de desenvolvimento, identificando o setor produtivo como estratégico na economia, pelo seu potencial de geração de empregos. Nas duas ocasiões, a entidade chega a ressaltar os diálogos e construções comuns com “o empresariado” e a formulação de um “projeto de entendimento nacional”. A síntese é o “crescimento econômico com distribuição de renda”, da qual deriva a proposta de um Sistema Público de Educação e Qualificação Profissional, eixo central das reivindicações sindicais. Entretanto, o projeto de formação integral e a crítica contundente ao que a CUT chama de “educação neoliberal” firmam os marcos da proposta de sistema público em bases diferentes às da CNI.

Ocorre que, na resultante de forças, as propostas mais gerais para o caráter do desenvolvimento que deveria ser assumido tornam secundária essa contradição, possibilitando o início da conformação da frente e do projeto neodesenvolvimentistas, no interior dos quais a característica “social” possibilitou a coexistência entre o neotecnicismo da CNI e a formação integral da CUT. Vale lembrar que essa frente havia passado por uma significativa crise⁹⁴ no ano 2005, superada com apoio dos dois setores e dando mais legitimidade ao neodesenvolvimentismo. Vejamos, em seguida, como essas contradições estiveram postas no segundo governo Lula.

5.2 Segundo Governo Lula (2007-2010)

O processo eleitoral para a Presidência da República de 2006 é um marco importante da coesão do projeto de desenvolvimento iniciado no primeiro governo Lula. Em 2006, o governo consegue dirimir as contradições da frente

⁹⁴ “Ironicamente, foi a chamada ‘Crise do Mensalão’, que o capital financeiro e a burguesia compradora imaginavam representar o toque de reunir para reconquistar o poder governamental, foi essa crise que induziu o governo Lula a passar para a ação ofensiva na implantação da política neodesenvolvimentista.” (BOITO JR., 2012b, p. 80) Em análise de dados empíricos acerca da relação da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) com o governo Lula, o mesmo autor afirma: “[...] a associação dos industriais não abandonou o governo Lula na Crise do Mensalão. A *Revista da Indústria* [publicação periódica da FIESP] permaneceu longo tempo calada, no que diz respeito às denúncias de corrupção apresentadas durante aquela crise. Esse silêncio, é claro, já era favorável ao governo. Contudo, na edição de agosto de 2005, a publicação dos industriais rompeu o silêncio e o fez para criticar a oposição.” (BOITO JR., 2012b, p. 89)

neodesenvolvimentista de maneira a conquistar, novamente, apoio de setores cujas divergências poderiam resultar em implosão do pacto ao fim de seu primeiro experimento.

O conjunto dos trabalhadores assalariados e dos camponeses sem-terra, organizados em históricas entidades como as centrais sindicais e o MST, expressavam seu descontentamento com medidas adotadas por Lula durante o primeiro governo, como a reforma da previdência, que retirou direitos do funcionalismo público, e a estagnação da política de reforma agrária. (BOITO JR., 2012b) Por outro lado, as políticas de retomada do poder de compra e valorização do salário mínimo recompunham a classe trabalhadora não organizada em novas bases de consumo (POCHMANN, 2014), o que garantiu importante parcela dos votos pela reeleição de Lula. No campo da grande burguesia interna, havia manifestações de descontentamento de dirigentes de entidades da indústria e do agronegócio contra as políticas sociais, reclamando da “linha ideológica” adotada pelo governo e da ampliação descontrolada dos gastos públicos. Contudo, a política de financiamento induzida pelo BNDES garantia o apoio dos industriais, que chegaram a comemorar a mudança na direção do Ministério da Fazenda de abril de 2006⁹⁵, ocorrida, segundo dirigentes industriais, contra o monetarismo, a abertura comercial e os juros elevados. (BOITO JR., 2012b)

Com a vitória de Lula, o neodesenvolvimentismo ganha força, principalmente após o anúncio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Com ele, dois reclamos básicos do setor industrial eram atendidos de maneira estrutural: a preferência por produtos nacionais e a facilitação de crédito junto ao BNDES. Esse é um momento que marca a melhoria de posição da grande burguesia interna no bloco no poder. Cerca de um ano depois, somando-se a isso, iniciaria uma política permanente – apesar de pouco agressiva – de queda na taxa básica de juros, que se sustentaria até as vésperas das eleições de 2010.

De todo modo, o PAC é, sem dúvida, uma das maiores expressões da conjuntura político-econômica do período analisado. Se ainda havia contradições suficientemente acumuladas entre frações da burguesia durante o primeiro governo

⁹⁵ A mudança refere-se à troca no comando do Ministério, de Antonio Palocci por Guido Mantega, “um desenvolvimentista na Fazenda”, segundo a matéria de capa d’*A Revista da Indústria*, que debatia o tema. Boito Jr. (2012b) analisa uma série de outros fatos que demonstram o reconhecimento político da grande burguesia interna em relação à linha neodesenvolvimentista do segundo governo Lula.

Lula, essas contradições tornaram-se explosivas a partir de seu segundo mandato, empurrando definitivamente a fração financeira e propriamente compradora para o bloco de oposição. Restou à grande burguesia interna a tentativa de construir hegemonia no bloco no poder a partir, também, dos mais variados setores das políticas públicas. A ferramenta econômica para que isso se viabilizasse foi o PAC.

Como vimos, o lançamento do Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE), ao qual as políticas de educação profissional passariam a estar articuladas, foi a face educacional do PAC. Além disso, dentre suas metas encontrava-se o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Para além da classificação desses documentos, sobretudo o segundo, como “dos empresários” ou próprios da “pedagogia do capital”⁹⁶, é importante que se compreenda a que desenho da correlação de forças brasileira eles se referem. Nesse sentido, expomos inicialmente a síntese de Saviani (2007):

Ao que parece, na circunstância do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo governo federal, cada ministério teria que indicar as ações que se enquadrariam no referido Programa. O MEC aproveitou, então, o ensejo e lançou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e a ele atrelou as diversas ações que já se encontravam na pauta do Ministério, ajustando e atualizando algumas delas. Trata-se, com efeito, de ações que cobrem todas as áreas de atuação do MEC, abrangendo os níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infra-estrutura. (p. 1233)

A esse contexto corresponde o Decreto nº 6.095, de abril de 2007, que estabelecia as diretrizes para constituição dos novos Institutos Federais. Ou seja, com o PAC, era dada a largada para o plano de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT). Meses depois, em dezembro, são lançados o Programa Brasil Profissionalizado, o Documento Base do EMI e o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec Brasil). De fato, o ano de 2007, marco conjuntural, e o ano de 2008, no qual os impactos dessas medidas começariam a ser sentidos, constituem um período único na história da educação profissional brasileira. Nosso esforço foi o de procurar compreender, a partir das análises empreendidas nos Capítulos 4 e 5, como um plano “dos empresários”

⁹⁶ Essas constatações são, no campo crítico da educação, praticamente um consenso. Para um aprofundamento a respeito das organizações empresariais cujos anseios foram absorvidos pelo Compromisso Todos pela Educação – e que, inclusive, se organizam em um autointitulado movimento de mesmo nome –, além do conteúdo dos planos citados, ver Saviani (2007), Evangelista e Leher (2012) e Motta (2013).

resultou em tão significativas medidas. Ademais, essas são as principais políticas que, embasadas no Decreto nº 5.154/2004, caracterizaram a inflexão em benefício do público já demonstrada.

A primeira questão a se destacar é que o PAC foi uma política também muito bem avaliada pela CUT. A análise de conjuntura realizada pela entidade em sua 12ª Plenária, em 2008, identificava o PAC como responsável pelo bom desempenho da economia brasileira e enfrentamento da crise internacional. A esse respeito, não há divergências com o posicionamento da burguesia industrial. Ocorre que é a partir dessa análise que a CUT passa a reivindicar de maneira mais coesa seu projeto de desenvolvimento com distribuição de renda, enfatizando, principalmente, os avanços do governo no campo da geração de empregos. Além disso, essa leitura leva a entidade a elaborar uma formulação mais articulada em relação à “disputa de hegemonia”, parecendo perceber que compunha uma frente composta também por setores dominantes e que, a partir de 2008, abria-se uma corrida pela direção dessa frente.

Essa compreensão tem importantes impactos na política de educação profissional defendida pela CUT. Em primeiro lugar, a categoria da “educação profissional como campo de disputa” ganha ênfase na Plenária de 2008 e chega a, no Congresso de 2009, ser mobilizada como uma “oportunidade para a classe trabalhadora”, dado o sucesso das medidas em curso desde 2007. Essa leitura ganha ainda mais evidência no embate travado entre industriais e trabalhadores em torno do Sistema S. Como vimos, frente a uma ampla campanha empresarial em defesa das entidades de formação profissional controladas pela indústria, construída desde 2007, a CUT organiza uma contracampanha que tem como palavras de ordem democratização, transparência e participação. Os consensos e as contradições no bojo do neodesenvolvimentismo em curso são, na verdade, o que propiciou o embate.⁹⁷

⁹⁷ As próprias transformações ocorridas desde 2004 foram decisivas para que a CUT conseguisse sistematizar suas propostas e, mais do que isso, dar um salto de qualidade no que se refere à proposição de políticas públicas. Até então, os documentos tinham um teor mais reflexivo e estavam bastante vinculados a justificativas sobre o financiamento estatal de suas iniciativas de educação. As resoluções do 9º Congresso chegam a enfatizar, em um de seus parágrafos mais importantes, que algumas dessas propostas devem ser concebidas à luz das alterações na legislação no campo da educação profissional, conforme a seguir: “Considerando as possibilidades abertas pelo Decreto nº 5154/2004, que retoma as noções de desenvolvimento curricular integrado, propomos que a CUT, através da sua Política Nacional de Formação, dê continuidade ao processo de desenvolvimento metodológico no campo da educação integral dos trabalhadores(as), como uma das condições para fazer avançar o processo de disputa no âmbito das políticas públicas e da

Nesse contexto, a instituição do Programa Brasil Profissionalizado, prevendo o fortalecimento do EMI nas redes públicas estaduais, absorvia a reivindicação da CUT no que se refere à proposta de educação integral dos trabalhadores, excluindo o Sistema S da iniciativa. Como vimos, essa medida foi a principal responsável pela prevalência do setor público na oferta de EPTNM e vinha acompanhada de um documento conceitual cujas bases se aproximavam muito do que defendia a Central desde a década passada. Contudo, com a diminuição gradativa dos recursos do FAT para programas de formação profissional – a essa altura já praticamente extinta em iniciativas das centrais sindicais – não foi possível à CUT dar consequência a esse programa de modo a imprimir à dimensão da formação política um caráter mais orgânico.

Do lado da CNI, além da campanha em defesa do Sistema S, o documento escrito em 2007 voltado exclusivamente para a educação exigia mais investimentos na política de educação profissional, que deveria estar, na visão dos empresários, a serviço do projeto de desenvolvimento em curso. O aumento da quantidade de técnicos capacitados, adequados aos “novos perfis profissionais”, e a elevação da escolaridade básica consistiriam no núcleo do aumento da competitividade e sucesso das iniciativas do PAC. Nesse aspecto, nossa análise identificou, nas reivindicações da CNI, um convívio harmônico com a modalidade integrado na oferta de EPTNM e a adoção, para cumprimento da “articulação com o ensino médio” prevista em Lei, de parcerias com empresas e escolas de regiões específicas onde se identifica o potencial de crescimento industrial.

Por sua vez, se compararmos os dados de matrículas na EPTNM com a ampliação reivindicada pela CNI, correspondente, no documento, a 26% da oferta no período 2007-2010, concluímos que, em menos de dois anos, a meta já havia sido cumprida: entre o início de 2007 e o fim de 2008, foram geradas 198.226 matrículas, o que corresponde a um aumento de 26,6% do total. Analisando o período completo pautado no documento, a ampliação de 26% quase foi atingida apenas pelo Sistema S, já que a rede privada foi responsável, sozinha, pela geração de 152.544 novas vagas, número que corresponde a 20,4% do total de matrículas (somadas as redes pública e privada) existentes no início de 2007. (APÊNDICE A, Tabela 3)

Situado 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. Em novembro de 2008, Lula assinava os decretos que previam o acordo do governo com o Sistema S, estabelecendo o aumento gradativo das receitas das entidades aplicadas em matrículas gratuitas na educação profissional. Pela primeira vez na história, alteravam-se os regimentos do SENAI, SESI, SENAC e SESC por Decreto presidencial, provocando mudança numa questão tão delicada, os recursos.

Por outro lado, as palavras de ordem da CUT não foram absorvidas, já que, para que isso ocorresse, ao menos a pauta histórica da gestão tripartite deveria ser atendida. Além disso, com a nova regra, as entidades seguiriam ofertando, com recursos públicos, os cursos que atenderiam a demanda do crescimento. Inclusive, poderiam fazê-lo da forma que bem entendessem, já que os Decretos previam a gratuidade em “cursos e programas de educação profissional”, o que engloba não só a EPTNM nas modalidades não integradas, como também cursos FIC. Eis, aí, uma condição importante para o atendimento da meta prevista no documento de 2007 da CNI.

Em síntese, o consenso na avaliação mais geral a respeito da forma adotada para construir o projeto de desenvolvimento em curso fez com que divergências específicas relativas à política de educação profissional ficassem, mais uma vez, secundarizadas no âmbito da frente neodesenvolvimentista. De todo modo, o desfecho da questão até o ano de 2009 representou uma alteração do panorama existente na década anterior e uma vitória dos trabalhadores assalariados, como veremos a seguir.

Considerando a política de expansão da RFEPCT, é possível identificar de maneira mais evidente essa conclusão. A política representou, dentro do neodesenvolvimentismo, a medida mais próxima daquilo que a CUT elaborou como a luta por um Sistema Público de Educação e Qualificação Profissional. Além disso, no CONCURTO de 2006, as reivindicações da Central no campo da educação profissional estiveram articuladas no que chamamos, analiticamente, de proposta orgânica, um conjunto de nove itens bastante objetivos que tinha como fio condutor a perspectiva da formação integral dos trabalhadores.

Dos nove itens, apenas um deles não foi previsto na política pública. Novamente, a democratização do Sistema S com o “controle social a partir da gestão tripartite” não era contemplada. Aliás, é possível refletir a respeito do significado político que teria a adoção dessa medida no âmbito da expansão da Rede Federal: dada a magnitude dos recursos e o caráter ideológico representado pelos aparelhos como SENAI e SESI, a medida poderia representar um marco, se não da ruptura, ao menos de uma instabilidade mais profunda da frente neodesenvolvimentista.

Vale destacar, também, que, da proposta orgânica da CUT, um dos pontos foi incorporado apenas parcialmente pela política de expansão da RFEPCT. Trata-se da articulação entre as três dimensões que conformavam o tripé da proposta de formação integral. Da mesma forma que nas Redes Estaduais com o Programa Brasil Profissionalizado, nem a política previa a dimensão da formação política (que poderia estar articulada às questões da economia solidária e/ou do Programa Fome Zero), nem a CUT conseguiu dar consequência prática, através, por exemplo, de parcerias mais orgânicas com os Institutos Federais.

De qualquer forma, os outros itens que sintetizamos como resultados do Congresso de 2006 foram absorvidos pela política de expansão. O reconhecimento dos saberes adquiridos pelo trabalhador ao longo da vida foi incorporado na Rede CERTIFIC. O investimento em experiências EaD, também prevendo o reconhecimento de saberes, ocorreu através do Sistema e-Tec Brasil. A constituição das questões de raça, gênero, etnia, sexualidade, saúde reprodutiva, direitos humanos e meio ambiente constava, pelo menos indiretamente, dos documentos oficiais iniciais (BRASIL, 2008a; 2010c); essas questões ganharam consistência ao longo do desenvolvimento da Rede (SANTOS et al, 2015). A relação da política de EPT com as realidades locais e suas territorialidades estava presente no conceito de Arranjo Produtivo Local, estruturante daqueles documentos oficiais. Por fim, a perspectiva da formação integral era absorvida como um eixo importante de constituição da política, o que pode ser verificado desde a recomendação que consta no PDE, referente à integração curricular, até a previsão de 50% da oferta de vagas de todos os Institutos Federais preferencialmente mediante a modalidade integrado da EPTNM. Nessa última questão, a própria reivindicação cutista relativa à articulação da Educação de Jovens e Adultos com a qualificação profissional foi também observada, inserindo-se, na previsão dos 50%, a oferta de vagas através do

PROEJA⁹⁸. Vale lembrar que, em seu 10º Congresso (2009), a CUT faz um balanço dessas iniciativas, passando a propor o “fortalecimento”, a “manutenção” e o “avanço” na pauta do Sistema Público de Educação e Qualificação Profissional, pressupondo que a política instituída atendia suas reivindicações.

Em relação à CNI, resta afirmar que a Rede Federal também não foi absolutamente contraditória a seus interesses, sobretudo quando inserida no contexto que discutimos anteriormente, referente à manutenção da forma de gestão do Sistema S e da possibilidade de oferta dos cursos FIC e subsequentes de acordo com a perspectiva pedagógica defendida pelos empresários. Além disso, sem necessitar investir recursos, a indústria era atendida em sua pauta de expansão da educação profissional – que, diga-se de passagem, nunca foi reivindicada pela CUT – através de uma política que baseava suas orientações gerais no fortalecimento da produção de conhecimentos na área das “ciências”, exatamente como previa o documento de 2007 escrito pela CNI.

Ainda no âmbito da política de expansão da RFEPCT, três questões comuns às reivindicações de trabalhadores e industriais devem ser analisadas. Em primeiro lugar, a noção de inovação esteve presente em todos os documentos escritos pela CNI, sempre vista pela entidade com o mesmo conteúdo: pressuposto básico para a elevação da competitividade da indústria nacional. Nesse sentido, a educação profissional é tida como indutora da inovação, mobilizada, no âmbito pedagógico, como a dimensão da lógica das competências. No documento de 2005, aliás, a noção de “educação empreendedora” vem fortalecer a de inovação. A CUT, por sua vez, também pontua a inovação em seu documento de 2006, articulada à reivindicação por uma “ativa política industrial”.

A questão pode ser identificada como um pilar importante no conjunto da legislação que regulamenta a RFEPCT, sempre interpretada como “inovação tecnológica”. Na verdade, a previsão legal serviu para embasar ações mais enfáticas ligadas à categoria da inovação a partir de 2013, com a criação da Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII), um genuíno resultado do neodesenvolvimentismo. Além disso, a Portaria SETEC/MEC nº 58, de 21 de

⁹⁸ Conforme identificamos, a previsão não constava do primeiro Decreto que instituiu a Rede Federal, emitido em 2007 junto ao PDE. É na Lei nº 11.892, de dezembro de 2008, que o PROEJA passa a compor a exigência de que se priorize 50% das vagas através da oferta integrada.

novembro de 2014, instituiu o Programa InovaIF⁹⁹ e regulamentou o processo de concessão de bolsas de pesquisa, desenvolvimento e inovação no âmbito da RFEPECT, baseando-se expressamente nos objetivos dos Institutos Federais presentes na Lei nº 11.892/2008.

Em segundo lugar, vimos que a CNI identificou, no âmbito do Programa Educação para a Nova Indústria, a formulação e implantação de diretrizes nacionais para avaliação de competências como estratégias de “[...] atendimento de demandas específicas da indústria e dos trabalhadores [...]” (CNI, 2007, p. 34). A questão parece estar bastante ligada aos programas propostos para a formação profissional, a ser desenvolvido no âmbito do SENAI e do SESI. Ademais, a Portaria Interministerial nº 1.082/2009, que criou a Rede CERTIFIC, previa os critérios para que uma instituição pudesse implantar programas de certificação de saberes e competências de trabalhadores. Todos eles eram preenchidos pelo SENAI e pelo SESI, inclusive o primeiro critério, que nitidamente se baseava no Acordo de Gratuidade do Governo Federal com o Sistema S feito um ano antes: “ser instituição pública de educação profissional e tecnológica *ou ter oferta gratuita* e ser membro da Rede CERTIFIC;” (BRASIL, 2009, grifo nosso).

Já no caso da CUT, é no documento de 2006 em que aparece pela primeira vez a reivindicação por uma política de reconhecimento dos conhecimentos adquiridos pelos trabalhadores ao longo da vida. A pauta aparece, inclusive, articulada à proposta orgânica e à categoria do sistema público de educação profissional, resultando na reivindicação por um Sistema Público de Certificação Profissional. Já em 2009, meses antes da criação da Rede CERTIFIC, essas questões são incorporadas na leitura detalhada que a entidade faz a respeito da “educação neoliberal”, aparecendo como uma das propostas para o enfrentamento da concepção “tecnicista, meritocrática, reducionista e instrumental” de EPT que caracteriza esse tipo de educação.

Vale destacar que a questão da certificação estava posta no conjunto da política de educação profissional, pelo menos, desde 1997, quando o Decreto nº 2.208 afirmou, em seu artigo 11, que “Os sistemas federal e estaduais de ensino implementarão, através de exames, certificação de competência, para fins de

⁹⁹ Ver detalhes no sítio online do Programa. Disponível em: <<http://redefederal.mec.gov.br/component/content/article?id=1086:sistema-de-gestao-de-bolsas-inovaif>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

dispensa de disciplinas ou módulos em cursos de habilitação do ensino técnico.” (BRASIL, 1997) Além disso, as próprias DCN/EPTNM de 1999 reconhecem como “importantes inovações” os exames de certificação de competências e desenvolvem importante digressão a esse respeito, interpretando aquele artigo como uma regulamentação do que previa a própria LDB. É nesse aparato legal que a CNI se apoia, expressamente, para formular suas propostas em 2007.

Mas por que motivo um dispositivo curricular mobilizado por uma reforma de cunho neoliberal, da qual os dois documentos da década de 90 foram peças chave, estaria, dez anos depois, a serviço de uma inflexão a favor do público e de uma vitória – mesmo que parcial – dos trabalhadores? O que ocorre é que, naquele momento, a certificação estava atrelada à lógica das competências e das reinterpretções da Teoria do Capital Humano, conforme discutimos no Capítulo 2 e na seção 4.3, servindo diretamente às exigências do mercado e aos cursos de curta duração. Essa perspectiva, na verdade, legitimava a reprodução da divisão social do trabalho a partir da compreensão dos processos de avaliação como punição/desemprego aos alunos/trabalhadores não adaptados. Nas políticas do período que estamos analisando, pelo menos até 2010, ainda que não haja uma ruptura no âmbito das DCN/EPTNM no que se refere à lógica das competências, o reconhecimento de saberes afirma-se como medida articulada ao fortalecimento da perspectiva pública e integradora, mais próxima da proposta da CUT. Vale salientar que o esforço de elaboração feito pela entidade em seus documentos é o de localizar a questão como uma dimensão da valorização da educação como um direito universal e a consequente diminuição das desigualdades, concepção ausente na formulação da CNI. Ao mesmo tempo, no aspecto mais geral e da maneira como foi incorporada pela Rede CERTIFIC, a reivindicação é assumida de modo a criar um consenso, principalmente por ser tida como ferramenta importante para a formação dos técnicos exigidos pela nova perspectiva de desenvolvimento.

A terceira reivindicação comum aos documentos da CNI e da CUT é a noção de Arranjo Produtivo Local (APL)¹⁰⁰. No caso da burguesia industrial, a questão é apresentada em 2005 e detalhada no documento de 2006 como a forma de conectar

¹⁰⁰ Ao longo da pesquisa, não identificamos nenhum trabalho que tivesse como objeto o lugar desse conceito nas políticas de educação profissional ou nas práticas delas advindas. Há trabalhos que abordam a questão apenas de passagem dentro de objetos mais amplos relacionados à educação profissional, assim como fazemos localizando-o nas disputas entre as frações de classe. No entanto, essa parece ser uma questão de destaque na política de EPT atual e mereceria uma análise própria e específica.

as reivindicações por um “caminho estratégico para modernização e expansão das micro e pequenas indústrias” e por uma “capilaridade” da rede de educação profissional do país, aproveitando o cenário para o desenvolvimento produtivo de determinadas regiões. (CNI, 2006, p. 127) No documento de 2007, o posicionamento é reafirmado.

Nas reivindicações da CUT, os APL estiveram, desde 2005, vinculados à produção solidária. Em 2006, na proposta orgânica, existe o indicativo de que as políticas de educação profissional relacionem-se com as realidades locais e suas territorialidades. Todavia, ao contrário da CNI, não existe um vínculo mais orgânico entre essa questão e uma reivindicação por expansão da educação profissional. Ademais, essa poderia ser uma forma de propor uma saída para o “controle popular” das políticas de EPT ou mesmo dar consequência à perspectiva da formação política na proposta de formação integral. Isso não ocorre, em que pese a forma encontrada pela Central para formular a questão, já na Plenária de 2008, ser através dos conceitos de Arranjo Produtivo Social (APS) e Empreendimento Econômico Solidário (EES), ambos contemplando, de passagem, a formação profissional dos trabalhadores envolvidos.

A questão aparece tanto dentre as finalidades dos Institutos Federais, apontadas na Lei nº 11.892/2008, quanto nas diretrizes mais detalhadas para implementação do novo modelo de instituição (BRASIL, 2010c). Vale lembrar que o processo de expansão da RFEPC deu origem, até o fim de 2014, a um total de 578 novos campi, em 511 cidades do país, o que corresponde a pouco mais de 10% do total de municípios brasileiros. Desses, 163 (28,2% do total) campi estavam localizados em cidades de até 100.000 habitantes e 78 (13,5% do total) em cidades de até 50.000 habitantes. (BRASIL, 2015a)

Além disso, a questão dos APL esteve presente também nas novas DCN/EM, nos documentos da Rede CERTIFIC, na regulamentação do Programa Brasil Profissionalizado e no Documento Base do Ensino Médio Integrado. Em todas essas referências, há, na verdade, uma noção ampliada de APL, como sendo “arranjos produtivos, sociais e culturais locais”, identificados com base no “mapeamento socioeconômico” das localidades. No caso específico do Documento Base do EMI e das DCN/EM, fica evidente a utilização da questão como ilustração de possibilidades curriculares que considerem a perspectiva integradora mesmo no âmbito de uma sociedade marcada pela dimensão histórica do trabalho assalariado.

A partir dessas considerações, resta concluir que a incorporação da questão dos APL à política pública se deu mais no sentido das reivindicações dos trabalhadores, apesar de, no âmbito do projeto de desenvolvimento, ter contemplado sem contradições a reivindicação da burguesia industrial.

Eis, portanto, três elementos que, apesar de comuns à burguesia industrial e aos trabalhadores assalariados, quando inseridos na nova concepção de educação profissional inaugurada com o Decreto nº 5.154/2004, foram incorporados à política pública como uma vitória do segundo setor. Vale destacar, entretanto, que as contradições evidenciadas entre as reivindicações da CNI e da CUT, mesmo que em alguns momentos tenham embasado profundas divergências, como no caso da disputa em torno do Sistema S e na proposta do FUNDEP, não foram tratadas como prioritárias no conjunto da consolidação do neodesenvolvimentismo. É importante que se destaque esse fato porque, como demonstramos, ele ocorreu a despeito de uma inflexão em benefício do público sofrida pela política de educação profissional em relação à década anterior.

Para finalizar esse trecho da análise, vale discutir uma questão conjuntural que também favoreceu, simultaneamente, empresários industriais e trabalhadores. A questão deixa mais nítida a conformação do neodesenvolvimentismo e suas repercussões nas políticas de educação profissional até 2010, além de nos ajudar a estabelecer comparações com os projetos anteriores de desenvolvimento. Trata-se da questão do emprego. Tanto a CUT quanto a CNI, por motivos óbvios, reivindicam um cenário econômico caracterizado por taxas baixas de desemprego, o que, de fato, ocorreu no período analisado, conforme discutimos no Capítulo 1. A própria CUT reconhece, na Plenária de 2010, que esse cenário foi uma conquista do segundo governo Lula.

De fato, como mostra a Tabela 2 abaixo, entre 2000 e 2010, o número de empregos destinados a técnicos de nível médio foi 2,2 vezes maior que a soma de toda a geração de empregos relativa às décadas de 70, 80 e 90. Esse número (1.236.501 empregos gerados), quando se analisa a primeira década dos anos 2000, só é menor que o de sete categorias ocupacionais¹⁰¹, dentre 39 apresentadas

¹⁰¹ As categorias são: Escriturários (1.605.324), Trabalhadores de atendimento ao público (1.326.737), Trabalhadores dos serviços (6.119.193), Vendedores e prestadores de serviços no comércio (2.153.691), Trabalhadores da indústria extrativa e da construção civil (1.998.033), Trabalhadores das indústrias têxteis, do curtimento, do vestuário e das artes gráficas (1.285.914) e Trabalhadores de funções transversais (1.598.636). (POCHMANN, 2012, p. 33)

pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE. (POCHMANN, 2012) Isso sem levar em conta que postos de trabalho tipicamente ocupados por trabalhadores com ensino fundamental ou médio completo passaram a ser ocupados também por técnicos de nível médio, como no caso emblemático da construção civil. (PELISSARI, 2012)

Conforme mostramos, isso gerou, por parte da CNI, um reclamo pela ampliação dos processos de formação técnica de nível médio, construindo um diagnóstico que Frigotto (2008) chama de “apagão educacional”. Entretanto, o mesmo autor assinala que:

Os indicadores do apagão educacional são, pois, o resultado de um longo processo de inserção consentida e subordinada da burguesia brasileira ao grande capital e a consequente aceitação de nosso papel subalterno na divisão internacional do trabalho com a hipertrofia da formação para o trabalho simples. Opção esta que se consolidou mais claramente na década de 1990 com o desmonte do Estado e as privatizações e adesão explícita ao Consenso de Washington definindo um campo de lutas que perdurou todo o século XX. (FRIGOTTO, 2008, p. 26)

Inserida no contexto do projeto de desenvolvimento dos anos 2000, a questão acaba por evidenciar o caráter contraditório da burguesia interna como fração de classe. As estratégias adotadas pela burguesia industrial para suprir o “apagão educacional” estiveram, em primeiro lugar, orientadas pelo crescimento econômico para melhoria da competitividade internacional e, em segundo lugar, conviveram com políticas baseadas na perspectiva da formação humana integral e da politecnia. Com isso, o cenário de geração de empregos e as políticas públicas de educação profissional a ele correspondentes prescindiram da doutrina da empregabilidade que sustentou historicamente a Teoria do Capital Humano, mantiveram intacto o conteúdo de diretrizes curriculares como as DCN/EPTNM e contribuíram para imprimir o caráter social ao tecnicismo da pedagogia industrial.

Tabela 2 – Brasil: Saldo líquido de ocupações geradas para técnicos de nível médio segundo a área de atuação – décadas de 70, 80, 90 e 2000

ÁREA DE ATUAÇÃO DO TÉCNICO DE NÍVEL	DÉCADA				
	MÉDIO	1970	1980	1990	2000
Ciências físicas, químicas, engenharia e afins		0	-6.650	188	328.828
Ciências biológicas, bioquímicas, da saúde e afins		75.136	27.920	-43.345	119.278
Em serviços de transportes		1	-484	80	10.490
Nas ciências administrativas		519.875	25.950	4.131	559.521
Dos serviços culturais, comunicações e desporto		5.996	16.129	2.385	159.610
Outros técnicos de nível médio		-8.397	-41.830	-3.134	58.774
Total		592.611	21.035	-39.695	1.236.501

FONTE: O autor, a partir dos dados de POCHMANN, 2012, p. 33-34

A seguir, adentramos no período iniciado em 2011, caracterizado, em primeiro lugar, por um hibridismo da política curricular que orientou a EPTNM e, em segundo lugar, pelas medidas que possibilitaram a expansão da educação profissional tendente à oferta privada.

5.3 Primeiro Governo Dilma (2011-2014)

5.3.1 O hibridismo nas Diretrizes Curriculares Nacionais

Tomando por base as últimas observações da seção anterior, é importante tecer algumas considerações a respeito do conjunto de dispositivos legais que representaram um hibridismo no que se refere às duas inflexões investigadas no trabalho. A questão é oportuna, aliás, por se localizar historicamente entre o segundo governo Lula e o primeiro governo Dilma e poder ser encarada como um marco nas inflexões que ocorreriam no período seguinte, como tentaremos mostrar.

As modificações operadas nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCN/EM) e para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio (DCN/EPTNM) também são resultantes da disputa de interesses entre as frações de classe. Entretanto, representam uma correlação de forças que pode ser diversa daquela que embasou as demais políticas, já que se refere ao Conselho Nacional de

Educação (CNE) e não a ações diretamente emanadas do Poder Executivo. Além disso, tratam de uma questão específica da política pública de educação profissional, que é a política curricular. É importante, por isso, visitar algumas reflexões feitas pelo próprio campo de estudos Trabalho e Educação a esse respeito. Ciavatta e Ramos (2012) mostram, por exemplo, que

[...] a incorporação do tema currículo pela área Trabalho e Educação coincide com o movimento de regulamentação de todos os níveis e modalidades educacionais na forma das DCN. Este, por sua vez, caracterizou o processo de reformas na educação brasileira convergente com o mesmo movimento internacional, evidenciando a política curricular como estratégia ideológica de formação dos sujeitos para a sociabilidade contemporânea. As DCN constituíram peças textuais que apresentam a concepção orientadora do currículo nos respectivos níveis e modalidades de ensino, reunidas em um parecer denso e circunstanciado jurídica, histórica e filosoficamente, o qual se objetiva na forma de uma resolução, com efeito de lei, que visa dar operacionalidade às orientações conceituais dispostas no parecer. (p. 19)

As autoras continuam sua argumentação, comentando sobre o caso brasileiro, naquilo que chamam de “era das diretrizes”:

O Conselho Nacional de Educação se constituiu numa instância de poder – integrada ou paralela, eis uma questão – ao Ministério da Educação. No projeto original de LDB este foi concebido como autônomo em relação ao executivo. Essa condição convergia com a proposição de um Sistema Nacional de Educação – orgânico e coerente – e com a instituição do Fórum Nacional de Educação. Este último seria o espaço de discussão e formulação da política educacional, enquanto o Conselho, o espaço regulamentador. A característica de ambos seria a representação substantiva da sociedade civil, dando efetividade organizativa ao Estado ampliado.

Sabemos que nem o Sistema nem o Fórum Nacional de Educação foram logrados na lei n. 9.394/96. O Conselho Nacional de Educação, por sua vez, adquiriu estatuto de órgão de assessoramento ao Ministério da Educação. Parte de sua composição advém da sociedade civil, porém, como sugestão, já que a indicação final de cada conselheiro cabe ao Ministro da Educação. *Como instância de poder, torna-se campo de disputa por hegemonia entre classes e frações de classes, sendo a política curricular o objeto específico dessa disputa.* (CIAVATTA; RAMOS, 2012, p. 19, grifo nosso)

O trecho transcrito é especialmente importante porque, se temos como base a discussão trazida por Poulantzas (1977) sobre o bloco no poder, somos levados a encarar os objetos de disputa no âmbito do CNE – visto, aqui, como um “centro de poder”, nas palavras de Poulantzas – como instrumentos de construção da coesão do bloco. Esses instrumentos constituem, separados ou articulados, o corpo da

política social formulada pelo Estado capitalista a partir da hegemonia de uma ou outra fração da classe dominante.

Se, por exemplo, a força política consolidada por uma equipe constituída no âmbito do Ministério da Educação é suficiente para revogar o Decreto nº 2.208/1997 (nesse aspecto, absorvendo as demandas dos trabalhadores assalariados), por outro lado, em outra instituição do Estado brasileiro – o CNE –, a correlação de forças pode ser favorável para a aprovação de orientações curriculares para a EPTNM muito mais condizentes com os reclamos da burguesia industrial. Esse exemplo, demonstrado a seguir e que aparentemente constata uma contradição, na verdade reforça o fato de haver a conciliação de interesses num bloco no poder apoiado por uma frente política policlassista e com projeto específico.

Nesse sentido, é suficiente observar que, de um lado, a ruptura em relação às diretrizes oriundas da década de 90, verificada nas DCN/EM, deu continuidade ao conteúdo das transformações que vinham ocorrendo desde 2004. Essa continuidade se refere, inclusive, à maneira como a política pública incorpora as reivindicações dos trabalhadores e da burguesia industrial no seio do projeto de desenvolvimento em curso. Vale lembrar que a CUT, nos Congressos de 2006 e de 2009, assume sua proposta de formação integral como estratégia para o campo pedagógico de maneira geral, fazendo questão de ressaltar que não se trata de uma perspectiva que deve orientar apenas a EPTNM. Essa é uma das propostas deliberadas no Congresso de 2009 e que seriam entregues aos presidentiáveis de 2010. Como mostramos no Capítulo anterior (ver Quadro 8), o ensino médio brasileiro passou a adotar uma concepção curricular bastante próxima dessa reivindicação.

Por outro lado, o mesmo não se verificou nas DCN/EPTNM. Nesse caso, o novo texto, aprovado em 2012 – mas originado de um processo de disputa que se inicia em 2010 – representou, ao contrário, uma reafirmação dos pressupostos contidos nas diretrizes curriculares aprovadas em 1999, que eram, na verdade, um produto do Decreto nº 2.208/1997. Essa reafirmação absorvia todas as reivindicações ligadas à política curricular desenvolvidas pela CNI em seus documentos, reivindicações que foram, como vimos, o centro das formulações dessa entidade sobre a educação profissional. O conteúdo do novo texto mobilizava as noções basilares da Teoria do Capital Humano, ressignificada a partir do neoliberalismo, como o “espírito empreendedor”, as “competências-CHAVE” e a flexibilidade, colocando-as a serviço do novo projeto de desenvolvimento.

Assim, as diretrizes curriculares que orientariam a oferta da EPTNM no período seguinte sintetizavam as disputas no seio da frente neodesenvolvimentista. A contradição produzida por elas, no entanto, se analisada sob a ótica mais geral da conjuntura daquele período, foi útil aos desdobramentos da política de educação profissional nos anos seguintes e, principalmente, ao caráter que a burguesia industrial imprimiria, com apoio dessa política, ao projeto de desenvolvimento.

São vários os elementos que justificam essa conclusão. Em primeiro lugar, é possível constatar nos textos da CNI um tom bastante legalista, quando tratam da educação profissional. A forma de oferta, as diretrizes, a concepção sempre estão, nos documentos, “conforme a lei”. Isso se deve, também, ao papel de instrumento de marketing que os documentos cumprem, construindo uma narrativa um pouco diferente dos textos formulados pela CUT.

Em segundo lugar, a relação utilitária entre teoria e aplicação dos conhecimentos e a manutenção da fragmentação curricular presentes no Parecer CNE/CEB nº 11/2012 compõem, na verdade, um quadro que favorece a oferta dos cursos subsequentes e concomitantes, o que, como demonstramos, ocorre majoritariamente na rede privada e Sistema S. Com o Acordo de Gratuidade e o Programa Bolsa-Formação – lançados, aliás, antes da definição do “novo” texto das DCN/EPTNM –, a CNI assegurava que a expansão que seria experimentada pela educação profissional dar-se-ia a seu favor e mais atrelada às suas concepções. A esse respeito, Bernardim e Silva (2014) mostram que as novas diretrizes

[...] mantiveram a Educação Profissional ‘articulada e subsequente ao Ensino Médio, podendo a primeira ser integrada ou concomitante a essa etapa da Educação Básica’, conf. art. 3º. A previsão de Educação Profissional ‘não integrada’ ao Ensino Médio, tanto na forma concomitante quanto na forma subsequente, não é mera questão curricular ou de organização do trabalho pedagógico escolar, permitindo inferir que ao manter percursos formativos fragmentados, divididos e não integrados, a escola reproduz e aprofunda a dualidade, marca histórica quando se trata do Ensino Médio. (p. 31)

Ademais, ainda que a questão já estivesse prevista no texto antigo, o fato de a separação ser reforçada pela nova versão dava mais legitimidade à concepção da CNI, já que, agora, ela interpretava o próprio conteúdo do Decreto nº 5.154/2004, inserido na LDB desde 2008.

Em terceiro lugar, é importante afirmar que o fato de Francisco Aparecido Cordão ser o conselheiro relator das matérias ligadas às DCN na Câmara de

Educação Básica do CNE não é mera coincidência. Cordão ocupa uma das cadeiras do CNE por indicação da Confederação Nacional do Comércio, através da qual acumulou longa trajetória de experiências no âmbito do SENAC e dos Conselhos Estadual e Municipal de Educação de São Paulo. É certo que há divergências entre os setores comercial e industrial da burguesia interna brasileira. Essas divergências, no entanto, neutralizam-se no âmbito do Sistema S, ferramenta bastante eficiente na consolidação do poder dessa fração de classe na política nacional, como ficou claro ao longo do trabalho. A figura de Cordão é, nesse sentido, a de um importante articulador dos interesses da burguesia interna, principalmente quando se trata de educação profissional.

Os três elementos anteriores evidenciam, de resto, que a contradição produzida no âmbito das DCN que orientam a EPTNM não se caracteriza, do ponto de vista das disputas que estamos analisando, como uma simetria. Ao contrário, fazem a política de educação profissional inserir-se no projeto de desenvolvimento que caracterizou a conjuntura brasileira do período atendendo mais aos interesses da burguesia industrial que dos trabalhadores. Vista dessa forma, aquela contradição serve, na verdade, para anunciar a inflexão que estava por vir ao longo do período 2011-2014.

Essa conclusão enseja, por fim, uma observação interessante a respeito dos setores que, junto com a CUT, reivindicaram a perspectiva integradora. A polêmica em torno das DCN/EPTNM no início dos anos 2010 acabou por resultar, desta vez, em uma unidade mais coesa, tanto no método quanto no conteúdo, entre o movimento sindical e o conjunto de educadores e pesquisadores que defendem a perspectiva da formação humana integral. Com efeito, o grupo de trabalho composto para analisar o Parecer Cordão era também integrado pela CUT e outras entidades sindicais. O próprio texto de análise do Parecer produzido pelo grupo confirma nossas conclusões, numa parte específica intitulada “Papel da educação profissional e tecnológica no desenvolvimento: para além do campo educacional”, que se inicia da seguinte forma:

No momento atual observa-se um aparente consenso dos atores sociais quanto à importância da educação profissional e tecnológica para o desenvolvimento do país. Porém, existem divergências profundas tanto em relação ao significado do desenvolvimento, quanto ao papel desempenhado pela educação profissional e tecnológica nesse processo. (GRUPO DE TRABALHO, 2010, p. 39)

Mostramos que as divergências em relação ao significado do desenvolvimento não são tão profundas assim, ao menos no que se refere às propostas dos trabalhadores assalariados e da burguesia industrial. Já no campo da educação profissional e de seu papel no projeto de desenvolvimento, a própria divergência entre esses setores produziu unidade no campo da esquerda. Todavia, se, por um lado, a falta de unidade existente em 2003, nos debates a respeito da revogação do Decreto nº 2.208/1997, produziu inflexões no conjunto da política de educação profissional mais favoráveis aos trabalhadores e à perspectiva da educação pública, de outro lado, sete anos depois e em outro “centro de poder”, a unidade não seria suficiente para barrar inflexões no sentido contrário.

As considerações aqui expostas ganharão mais consistência na subseção seguinte, na qual tratamos especificamente das políticas resultantes do primeiro governo de Dilma Rousseff.

5.3.2 A continuidade do projeto de desenvolvimento

Para Singer (2015), a plataforma eleitoral apresentada por Dilma em 2010, norteadada por forte política anticíclica e que foi adotada durante o mandato, caracterizou-se pelos seguintes pontos: 1. Redução dos juros: minoração da taxa básica de juros de 12,5% para até 7%; 2. Uso intensivo do BNDES, com Programa de Sustentação de Investimentos (PSI) para aquisição de bens de capital e inovação tecnológica, orçado em R\$ 400 bilhões. 3. Aposta na reindustrialização: Plano Brasil Maior, prevendo redução do IPI e ampliação do Microempendedor Individual (MEI), iniciativas orçadas em R\$ 600 bilhões; 4. Desonerações da folha de pagamentos de quinze setores intensivos em mão de obra; 5. Plano para infraestrutura, com o Programa de Investimento em Logística, orçado em R\$ 133 bilhões; 6. Retomada do setor elétrico estatal; 7. Desvalorização do real; 8. Controle de capitais, diminuindo a entrada de dólares na economia brasileira; 9. Proteção ao produto nacional, com regras estabelecidas para a produção brasileira e aumento de impostos de mais de cem produtos importados. (SINGER, 2015, p. 44-45) De fato, todos os itens foram cumpridos ao longo do mandato de Dilma. “Parece-nos que, diante do profundo

domínio das teses mercadistas a partir dos anos 1980, com a interdição que se impôs às alternativas desenvolvimentistas, o programa efetivado por Dilma foi audaz [...]”. (SINGER, 2015, p. 46)

Além disso, a continuidade das políticas sociais iniciadas por Lula foi um ponto chave do programa de Dilma e de sua campanha, incluindo temas como a manutenção da valorização do salário mínimo, a diminuição do preço da energia elétrica – agora com o setor elétrico fortalecido a partir do Estado – e a política de moradia organizada no Programa Minha Casa Minha Vida. Com isso, a coesão ocorrida em 2006 em torno do projeto de desenvolvimento mantinha no mesmo bloco político as forças sociais componentes da frente que dava apoio ao governo.

Contudo, o tom de crítica ao início do governo Dilma, identificando a existência de uma exclusão das entidades sindicais do debate público, é uma característica marcante da 13ª Plenária da CUT (2011). Assim, se, por um lado, há o avanço e a consolidação de um projeto condizente com o “desenvolvimento com distribuição de renda” reivindicado pelo movimento sindical cutista, por outro lado, as contradições internas desse projeto começam a se acirrar e o papel do governo eleito seria um elemento importante dentro dessa disputa. Fica nítido, por exemplo, como, para além da declaração documental da compreensão da educação profissional como disputa de hegemonia, a CUT está vivendo a práxis dessa disputa. O documento é um relato de que ela existe, especificamente materializada na proposta do PRONATEC. Vejamos melhor como a questão se coloca concretamente.

Como vimos, em sua 13ª Plenária, a CUT organiza todas suas reivindicações no campo da educação profissional a partir da análise do Projeto de Lei encaminhado pelo governo ao Congresso, que propunha a instituição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC). A Plenária sintetiza seus apontamentos afirmando que não aceitará retrocessos no campo da educação profissional e que a proposta do governo se dá no sentido contrário à concepção encaminhada na CONAE, ocorrida um ano antes.

Tomando como base as reivindicações da CNI e da CUT, além da discussão sobre as políticas públicas do Capítulo anterior, pode-se perceber que a expansão da educação profissional sintetiza o núcleo da disputa inaugurada com o PRONATEC. A CNI é bastante direta em seu documento: para dar continuidade ao projeto de desenvolvimento em curso, será necessário ampliar a oferta de EPT. A

entidade aponta, inclusive, os números a serem atingidos pela política pública de modo que o crescimento da indústria continue acontecendo.

Já no documento de 2007, a CNI previa, para o período 2007-2010, um crescimento de 25% nas matrículas em cursos FIC e 26% na EPTNM, totalizando a criação de pouco mais de 9,1 milhões de vagas. Essa é uma boa referência, já que, com a continuidade do ritmo de crescimento e do foco do projeto de desenvolvimento em áreas estratégicas para a indústria, as metas seriam, no mínimo, mantidas para o período seguinte.

Ademais, o papel do PRONATEC na garantia dessas metas foi afirmado pelo presidente da CNI, Robson Braga de Andrade, logo no lançamento do Programa, em abril de 2011, no Palácio do Planalto: “O Pronatec ajudará a resolver a falta de profissionais qualificados no país. Com esse projeto, garantimos que não haverá falta de mão de obra, porque vamos construir escolas e fazer parcerias com as escolas públicas.” (SENAI, 2011) A afirmação foi confirmada pela presidenta Dilma Rousseff, que seguiu as linhas do “apagão educacional” e do alcance, em seu governo, do pleno emprego. (ROUSSEFF, 2011)

Já para a CUT, a questão da expansão da educação profissional nunca foi colocada em termos numéricos e objetivos. Essa questão esteve presente apenas no documento da Plenária de 2011, quando foi qualificada como uma característica “extremamente relevante” do PRONATEC. Contudo, na visão da entidade, só se tornaria um elemento positivo no todo da política de educação profissional se estivesse articulada ao processo de interiorização proporcionado pela Rede Federal e fosse concebida como um instrumento de democratização da EPT pública. Para a CUT, o processo de expansão não seria aceito pelos trabalhadores caso estivesse calcado no “avanço da formação inicial e continuada” e na “intensificação do uso de verba pública pela iniciativa privada”.

É nesse documento e nesse contexto, também, que a pauta da participação popular nas políticas de EPT em curso ganha mais sentido, inclusive sendo colocada como um condicionante para a continuidade da inflexão do período anterior e prevendo a criação de “conselhos deliberativos” nas escolas, que teriam como objeto a educação profissional.

Enfim, o PRONATEC proporcionou a expansão da exata maneira como ela apareceu nas reivindicações da CNI. O foco da ampliação da EPT entre 2011 e 2014 foi quantitativo, chegando próximo, aliás, da meta proposta pela Confederação:

foi responsável pela geração de 8,1 milhões de novas vagas (BRASIL, 2015e) – contra os 9,1 milhões pautados pela entidade – e produziu um aumento de 47,8% nas matrículas da EPTNM (APÊNDICE A, Tabela 3) – quase dobrando a meta reivindicada pelos industriais. Por outro lado, como mostramos no Capítulo 4, foi frágil a articulação com o processo de interiorização da Rede Federal, baseou-se na intensificação do uso de recursos públicos por entidades privadas e não previu nenhum instrumento de participação popular.

A análise da expansão da EPT aponta para outro processo cujo desenvolvimento é necessário analisar: a privatização. Como vimos, a disputa de recursos para os programas de educação profissional foi uma constante ao longo da história recente do Brasil. Em geral, a questão coloca a burguesia industrial e os trabalhadores em lados opostos, inclusive quando existiram mecanismos legais que previam o repasse de recursos para entidades representativas de ambas as classes, como o FAT.

Com o PRONATEC, houve, na direção das reivindicações da CNI, uma priorização da expansão privada de EPT. Isso pôde ser verificado na parcela de matrículas ofertadas em cursos FIC (71,6% do total) (BRASIL, 2015e), na tendência de oferta de cursos técnicos na modalidade subsequente, carro chefe do SENAI em se tratando de EPTNM, e no caráter das iniciativas do FIES Técnico, do Acordo de Gratuidade com o Sistema S e do Programa Bolsa-Formação, a terceira, aliás, tendo servido como um mecanismo de cumprimento das metas (dois terços dos recursos do SENAI aplicados em oferta gratuita de vagas até 2014) da segunda. O Programa Bolsa-Formação, por exemplo, foi responsável por pouco mais de 38% da expansão do PRONATEC até maio de 2014 (Tabela 2). Vale lembrar, ainda, a ampliação das iniciativas de EaD trazida pelo PRONATEC: o Decreto de 2011, que instituiu a Rede e-Tec Brasil, previu a possibilidade de que os cursos FIC também fossem cobertos com essas iniciativas, restritas, até então, à EPTNM. A respeito dessas medidas, Dilma Rousseff afirma, também na ocasião do lançamento do PRONATEC em Brasília, que “Nós vamos, além disso, financiar a expansão da rede dos serviços nacionais de aprendizado do Sistema ‘S’, integrado pelo Senai, Senac, Senap [sic], Senar e SESCOOP.” (ROUSSEFF, 2011)

O ano de 2012 é especialmente importante para a análise dessa questão. De acordo com Singer (2015), esse ano foi marcado pelo auge das políticas anticíclicas do primeiro governo de Dilma Rousseff. O autor discute o desenvolvimento das

medidas adotadas naquele ano para enfrentar os altos *spreads* bancários e diminuir os juros. São emblemáticas as declarações utilizadas por Singer para mostrar como a questão realmente incomodou a fração financeira da burguesia brasileira, declarações que partiram, inclusive, do então Ministro da Fazenda Guido Mantega, em 2 abril de 2012. O autor conclui afirmando que é possível compreender porque, “[...] daí em diante, derrubar Mantega tenha se convertido em meta permanente no meio financeiro.” (SINGER, 2015, p. 48)

[...] em vez de apresentar soluções, anunciando aumento de crédito, [a Febraban] veio fazer cobrança de novas medidas do governo. Se os bancos são tão lucrativos, e isto está nos dados, eles têm margem para reduzir a taxa de juros e aumentar o volume do crédito. [...] Existem condições para que os bancos brasileiros deixem de ser os campeões de spread do mundo. Eles deveriam também baixar a taxa de juros. Existe possibilidade para isso. A lucratividade dos bancos tem sido muito elevada. No ano passado, os bancos brasileiros foram entre os mais lucrativos do mundo. (MANTEGA, 2012 apud SINGER, 2015, p. 48)

Também data desse ano o último documento escrito pela CNI dentre os analisados. As medidas ligadas à educação profissional relacionam-se com o mote geral do documento, que é a reforma trabalhista sintetizada na flexibilização das Leis da CLT, para “desburocratizar o desenvolvimento”. Dentre elas, constavam a desoneração das bolsas de estudo, a exigência de que os cursos de formação ou qualificação profissional fossem considerados extra jornada de trabalho e a vinculação do FAT à educação profissional. (CNI, 2012)

Com efeito, a Lei nº 12.816/2013, além de inserir instituições privadas não integrantes do Sistema S no rol de instituições que poderiam ofertar cursos de EPT por meio do Programa Bolsa-Formação¹⁰², tentou “[...] alterar as condições de incidência da contribuição previdenciária sobre planos educacionais e bolsas de estudo [...]” (BRASIL, 2013a). A alteração, no entanto, prevista na primeira versão da Lei aprovada no Congresso, foi vetada pela Presidenta da República, que a caracterizou como redução da arrecadação previdenciária e contrária à Lei de Responsabilidade Fiscal. (BRASIL, 2013c) Já o Decreto nº 7.721/2012 condicionava o recebimento do seguro-desemprego, previsto como despesa do FAT, à comprovação da matrícula em curso FIC, atendendo à reivindicação da CNI.

¹⁰² Seria interessante analisar em que medida essa questão esteve presente nas reivindicações do empresariado diretamente proprietário de instituições de ensino, setor componente da grande burguesia interna.

Enfim, em meio à radicalização das políticas neodesenvolvimentistas¹⁰³, a CNI seguia intensificando suas estratégias no âmbito do PRONATEC, para colocá-lo a serviço do novo cenário. A essa altura, as DCN/EPTNM já haviam sido aprovadas, o que permitia articular legalmente a expansão em favor da esfera privada e a oferta da EPTNM não integrada, abrindo-se o mercado de cursos de EPTNM. Como constatamos, dos R\$ 15,8 bilhões investidos no PRONATEC, 57,5% (R\$ 9,09 bilhões) foram destinados a instituições não públicas e 48,9% (R\$ 7,73 bilhões) ao Programa Bolsa-Formação. (COSTA, F. C. da, 2015)

Ainda no aspecto da privatização da educação profissional, é interessante observar como a CUT, apesar de se posicionar contrária à tendência da expansão em direção do Sistema S e a favor do “controle social” sobre o repasse de altos recursos a essas entidades, defende, no Congresso de 2009, a luta contra a desnacionalização da educação. Esse é, na verdade, um desdobramento da pauta mais geral referente à regulamentação da educação privada:

[...] fomentar o debate sobre a premência de se criar mecanismos e instrumentos de controle por parte do poder público e da sociedade, por meio dos quais se coíba a comercialização de ações das escolas privadas na Bolsa de Valores e o ingresso de capital estrangeiro para a aquisição de instituições de ensino, inserindo desta forma no interior da sociedade o elemento contra-hegemônico denunciador da mercantilização da educação em nosso país [...] (CUT, 2009, p. 37)

Ora, a “desnacionalização da educação privada” não é um item da pauta da burguesia industrial, questão que inclusive explicita o caráter contraditório da burguesia interna como fração de classe. Além disso, os empresários industriais e suas entidades representativas também fazem parte “da sociedade”. Isso nos leva a concluir que a leitura efetuada pela CUT pode ser facilmente acordada com as reivindicações da CNI, entidade que controla a maior parte do Sistema S. De fato, a política pública consolidou a concordância, lançando mão, no biênio 2012-2013¹⁰⁴, de dispositivos legais articulados para fazê-lo.

¹⁰³ Em 2012, o Valor Adicionado Bruto (VAB) da indústria manteve-se no patamar recorde que havia atingido em 2011, correspondente a pouco mais de R\$ 969 bilhões. O indicador ainda teria um crescimento de cerca de 14% no ano de 2013. Disponível em: <<http://deepask.com.br/goes?page=Numeros-mostram-a-participacao-da-industria-no-PIB>>. Acesso em 13 nov. 2017.

¹⁰⁴ Em novembro de 2012, Claudia Costin foi convidada para ocupar o cargo de Secretária da Educação Básica do MEC. Costin foi Ministra da Administração Federal e Reforma do Estado nos governos FHC e Gerente de Políticas Públicas do Banco Mundial para a América Latina. O convite

É importante observar que o movimento de expansão privada verificado na política de educação profissional brasileira entre os anos de 2011 e 2014 não ocorreu barrando avanços na pauta dos trabalhadores, representada aqui pelas reivindicações da CUT. O processo de expansão e consolidação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica teve sequência, a forma integrada de oferta da EPTNM continuou sendo ampliada (inclusive com o Programa Brasil Profissionalizado) e a proporção de matrículas em cursos técnicos manteve-se levemente inclinada à oferta na rede pública, questões não verificadas até o início do ano de 2007.

Além disso, a reivindicação da CUT sobre a integração da EPT às políticas de distribuição de renda, combate à pobreza e geração de empregos foi plenamente atendida. A esse respeito, é certo que o fato de jovens e trabalhadores passarem a acessar espaços historicamente negados a eles, como escolas de educação profissional bem reconhecidas e com boa infraestrutura, sobretudo em locais mais pobres do país, contribuiu muito para o quadro de aceitação do PRONATEC, como mostramos no Capítulo anterior, e de manutenção de importante setor na frente neodesenvolvimentista. Pode-se levantar a hipótese de que iniciativas como o PRONATEC Brasil Sem Miséria e o PRONATEC Mulheres Mil contribuíram para a manutenção da massa marginal na base social do governo e para a vitória de Dilma Rousseff no pleito de 2014, obtida sem o apoio da classe média.

Ademais, a própria proposta de política industrial levantada pela primeira vez pela CUT na Plenária de 2011 propõe a “estratégia coordenada de investimentos públicos e privados”, guardando relação com vários itens destacados anteriormente, desde a geração de empregos, até o programa mais amplo de desenvolvimento defendido pela Central. Contraditória, também, pode parecer a crítica à educação neoliberal desenvolvida no Congresso de 2009, em cuja caracterização articulam-se, segundo a CUT, os princípios de um modelo pedagógico baseado na lógica das competências e a tendência à privatização. Para enfrentar esse quadro, a CUT apresenta um plano de lutas e reivindicações, vinculado ao projeto de disputa de hegemonia adequado à nova realidade conjuntural. Não é demais lembrar, no

mobilizou um amplo setor da esquerda que barrou a nomeação, mantendo-se como Ministro, até fevereiro de 2014, Aloizio Mercadante. O caso é relatado e analisado por Evangelista e Leher (2012), que inclusive discutem o papel do Movimento Todos pela Educação, composto pela CNI, na indicação de Costin.

entanto, que essa realidade é marcada, politicamente, por uma contradição principal com o neoliberalismo e, portanto, no campo das alianças, o que estava em jogo não era uma ruptura anticapitalista, ainda que essa retórica apareça nos documentos da CUT pontualmente.

Os argumentos nos levam, finalmente, à seguinte conclusão: a inflexão a favor do privado favoreceu a política defendida pela burguesia industrial dentro da frente neodesenvolvimentista. Esse favorecimento, aliás, não só foi útil à intensificação do projeto de desenvolvimento colocado em pauta e que teve seu auge em 2012, como também só ocorreu tendo como condição fundamental a melhoria de posição da grande burguesia interna no bloco no poder, ocorrida através de uma ativação e conjugação complexa de diversos “centros de poder” do Estado capitalista brasileiro. Num cenário de baixo crescimento econômico e pouca geração de empregos, como o da década de 90, nenhuma expansão é possível, nem a favor do público, nem a favor do privado. Além disso, com a hegemonia que a burguesia compradora forjou nos dois governos FHC (BOITO JR., 2012b), seria possível que uma privatização da educação profissional favorecesse, mais, grandes grupos educacionais internacionais, prescindindo de altos investimentos no Sistema S. Eis a complexidade e o caráter contraditório tanto da grande burguesia interna quanto do neodesenvolvimentismo, ambos implicados nas políticas de educação profissional do período. Veremos, na próxima e última seção, como essas conclusões inserem-se numa análise de conjunto do período 2003-2014.

5.4 Análise global do período 2003-2014

Nesta seção, apresentamos a síntese das principais conclusões a que chegamos, encarando o período 2003-2014 a partir de uma perspectiva global. Ao longo das seções anteriores, buscamos compreender as relações existentes entre as contradições que caracterizaram as políticas de educação profissional e as contradições de classe internas à conjuntura político-econômica brasileira ao longo do período.

Concluimos e demonstramos (Capítulo 4) que o período correspondente aos dois governos Lula (2003-2010) caracterizou-se, na política de educação

profissional, por uma inflexão em benefício do público. Além dessa característica, essa inflexão consistiu na prioridade dada ao atendimento das reivindicações dos trabalhadores assalariados. No entanto, os interesses da burguesia industrial brasileira não foram deixados de lado pela política pública, que pôde contar com um tipo de formação profissional adequado ao projeto de desenvolvimento por ela defendido e colocado em prática.

Também no Capítulo 4, concluímos e demonstramos que o período correspondente ao primeiro governo Dilma (2011-2014) caracterizou-se por uma inflexão a favor da educação profissional privada. Essa inflexão, por sua vez, do ponto de vista da dinâmica das classes sociais, priorizou as reivindicações da burguesia industrial, sem, contudo, apartar da política pública os interesses dos trabalhadores assalariados. Esse segundo movimento, caracterizado por um processo que chamamos de expansão privada da EPT, permitiu, inclusive, a manutenção de certos avanços em sentido do público resultantes do período anterior.

Nesse sentido, as características do pacto que deu materialidade à frente neodesenvolvimentista no período 2003-2014 expressaram-se nas políticas públicas de educação profissional com os consensos e distanciamentos possíveis dentro da correlação de forças a ele subjacente. Na verdade, as reivindicações que se distanciaram dos reclamos da burguesia industrial sempre tiveram um limite, imposto pelas gradativas melhoras de posição no bloco no poder obtidas por essa fração de classe. Lembrando o que assevera Poulantzas (1977), o Estado capitalista é, ao mesmo tempo, um Estado com direção hegemônica de classe e fator de organização da luta política das frações das classes dominantes, que ocupam, hegemonicamente ou não, o bloco no poder.

Ocorre, porém, que – e essa é a conclusão mais importante – as proposições da fração burguesa industrial não determinaram diretamente a política de educação profissional, mas precisaram conviver com as reivindicações dos trabalhadores, inclusive as que lhe eram contrárias. Nesse aspecto, Poulantzas (1977) avança em sua análise mostrando que a organização da luta política da classe dominante é garantida mediante um jogo, intrínseco à estrutura do Estado capitalista e dentro dos limites do sistema: os interesses econômicos de certas classes dominadas, eventualmente contrários aos interesses econômicos de curto prazo das classes dominantes, mas compatíveis com os interesses políticos que garantem a direção

hegemônica destas últimas, podem ser garantidos nesse jogo. São políticas sociais do Estado capitalista, que, articuladas com seu condicionamento ideológico, dão a esse tipo de Estado a característica própria de representar o interesse geral de um povo-nação, ocultando a relação de classe que o fundamenta. Diz Poulantzas (1977) ser o Estado capitalista um “[...] Estado emancipado em relação ao econômico e que se apresenta como a encarnação do interesse geral do povo [...]” (p. 225)

Esses interesses econômicos garantidos nada têm a ver, portanto, com a intervenção do Estado nas relações de produção, mas são obtidos através da própria luta das classes dominadas. Para o autor, apesar de ser tarefa complexa, é sempre possível traçar uma linha de demarcação abaixo da qual a garantia dos interesses econômicos das classes dominadas não põe diretamente em questão a relação política de dominação de classe. É possível, à classe dominante, inclusive garantir esses interesses limitando seu próprio poder econômico, desde que isso faça permanecer intacto seu poder político e o aparelho de Estado. O que importa é que essa garantia visa precisamente à desorganização política das classes dominadas.

No nosso caso, dentro da frente neodesenvolvimentista, a ampliação dos limites que os trabalhadores puderam impor à política de educação profissional esteve condicionada, em primeiro lugar, às características estruturais do capitalismo brasileiro – sobretudo o sindicalismo de Estado e a dependência. Em segundo lugar, essa ampliação condicionou-se, também, por questões conjunturais ligadas à melhoria de posição da grande burguesia interna no bloco no poder e às próprias contradições evidenciadas pela burguesia industrial com outros setores da grande burguesia interna, questão que conforma todo um campo de disputas intraburguesas importantes, mas que não analisamos no trabalho.

Por fim, essas conclusões nos levam a refletir sobre uma questão específica. Se compararmos o neodesenvolvimentismo com os projetos anteriormente colocados em prática na história do Brasil, é possível concluir que dificilmente aqueles projetos e as correlações de forças que lhes sustentaram permitiriam a inflexão correspondente aos dois primeiros governos Lula. Para citar dois exemplos, o “desenvolvimentismo produtivista” (1968-1973) excluiu a perspectiva do desenvolvimento social e, mesmo que obtivesse sucesso com a profissionalização compulsória trazida pela LDB nº 5.692/1971, dificilmente o faria expandindo a Rede Pública Federal da maneira que fez o neodesenvolvimentismo. O projeto neoliberal,

por sua vez, não só não absorveu reivindicações como as formuladas pela CUT no campo da formação integral, como proibiu arranjos curriculares próximos a elas, estabelecendo a hegemonia da Teoria do Capital Humano e da oferta de matrículas em ensino técnico na esfera privada. De fato, o modelo de desenvolvimento adotado entre os anos 2003 e 2014 guarda diferenças importantes com os modelos anteriores, o que resulta, de maneira análoga, em diferenças entre as políticas de educação profissional desse e daqueles períodos.

Assim, o caráter do projeto de desenvolvimento trazido pelo neodesenvolvimentismo resumiu-se, de fato, em crescimento econômico com distribuição de renda. Esse caráter foi garantido pelo papel do Estado na economia e nas políticas públicas, senão no sentido de um “Estado máximo” antineoliberal, ao menos com o fortalecimento do Estado em relação ao “Estado mínimo” da década de 90. Essa característica, novamente, não é apartada das relações de força. É muito importante frisar que o que estava em jogo na consolidação da frente neodesenvolvimentista era uma contradição principal com uma frente composta por interesses diretamente ligados ao capital internacional, fator preponderante para a geração da unidade entre os diferentes setores da grande burguesia interna. Nesse sentido, Boito Jr. (2012b) afirma que

A grande burguesia interna quer, sim, a intervenção do Estado na economia. Quer que o Estado intervenha, tanto como investidor, quanto como facilitador dos investimentos privados (melhoria da infraestrutura, ciência e tecnologia, crédito subsidiado etc.). O que a grande burguesia tem dificuldade em aceitar são as concessões que se fazem necessárias para manter a frente com os assalariados e com o campesinato, frente sem a qual o Estado não pode vencer ou contornar as resistências políticas que se antepõem ao neodesenvolvimentismo. (BOITO JR., 2012b, p. 104)

Isso explica não só a inflexão ocorrida no período 2011-2014 na política de educação profissional, caracterizada por uma intervenção do Estado em favor dos negócios e da concepção pedagógica da burguesia industrial. Explica, também, a manutenção das entidades componentes do Sistema S, em especial o SENAI, ao longo de todo o período. O neodesenvolvimentismo dificilmente seria capaz de prever, em sua política de educação profissional, a “estatização” do Sistema S, a instituição de seu “caráter público” ou, até mesmo, a gestão tripartite, conforme reivindicado pela CUT nos documentos escritos durante o período. Nesse ponto, o consenso obtido entre trabalhadores assalariados e burguesia industrial foi a luta

contra a “desnacionalização da educação”, deixando os limites – discutidos anteriormente – bem estabelecidos.

Enfim, podemos concluir que as contradições evidenciadas nas políticas de educação profissional no período analisado são, politicamente, resultado das próprias contradições de classe da frente neodesenvolvimentista. Além disso, as tendências ao público no período 2003-2010 e ao privado no período 2011-2014, verificadas nas políticas públicas, foram elementos importantes para a consolidação econômica do neodesenvolvimentismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho apresentado, ao analisar as características das políticas públicas de educação profissional em termos das disputas de interesses de classe que lhes são subjacentes, trouxe à tona uma dimensão importante dessas políticas, muitas vezes desconsiderada nos estudos sobre a formação dos trabalhadores. Partimos, de um lado, de análises que constataram transformações na política de educação profissional brasileira ao longo do período 2003-2014. De outro lado, buscamos confrontar essa constatação com uma tese específica a respeito da conjuntura político-econômica do país no período. Concluimos, em síntese, que aquelas transformações são próprias das contradições que caracterizaram a frente política neodesenvolvimentista.

Nestas considerações finais, faremos três observações que, ao mesmo tempo, auxiliam a compreensão da tese apresentada e são desdobramentos dela. Nesse sentido, não são questões que se esgotam neste trecho final, mas, ao contrário, podem servir como pontos de partida para pesquisas que desejem dar continuidade à análise aqui iniciada. Vale lembrar que, conforme apontamos no início do trabalho, a principal dificuldade com que nos deparamos foi a escassez de pesquisas que tomassem como referencial metodológico as disputas de classe inerentes à conformação das políticas públicas de educação profissional. Isso nos levou, em primeiro lugar, a trabalhar segundo uma metodologia que exigiu um esforço analítico complexo, pois previu, além da interpretação de fontes primárias, o cruzamento de resultados obtidos em partes distintas do trabalho. Em segundo lugar, fomos levados a efetuar um recorte no objeto de pesquisa que desconsiderou elementos que poderiam dar mais robustez à análise, sobretudo no que se refere às reivindicações de outras frações de classe integrantes da frente neodesenvolvimentista. Resta-nos observar, como procuramos fazer pontualmente em trechos ao longo do texto, que a análise desses elementos, em pesquisas futuras, pode dar importante contribuição tanto à área das políticas educacionais, quanto aos campos Trabalho e Educação e da Ciência Política.

Dito isto, a primeira consideração que desejamos levantar refere-se ao fato de que a conclusão obtida no trabalho ganha mais evidência quando observada à luz da característica dependente da formação social brasileira. Como discutimos no

Capítulo 1, o modelo neoliberal – experimentado hegemonicamente pelo Brasil a partir da redemocratização de meados da década de 80 – caracteriza-se, em linhas gerais, por ser uma face do caráter dependente da política e da economia brasileiras. Trata-se, em síntese, da dependência articulada à desindustrialização e a um panorama profundo de corte de direitos sociais, sob hegemonia do capital financeiro. Além disso, vimos que o projeto neodesenvolvimentista guarda diferenças importantes com o desenvolvimentismo clássico colocado em prática no Brasil entre 1930 e 1980, sendo possível caracterizá-lo como “o modelo de desenvolvimento possível sob o neoliberalismo”.

Ora, o que são as limitações da política de educação profissional senão, precisamente, a reprodução dos limites impostos ao neodesenvolvimentismo pela dependência em sua face neoliberal? No que se refere aos trabalhadores, não é preciso ir muito longe para verificar que a ortodoxia neoliberal requerida pela financeirização opõe-se, de maneira diametral, a seus interesses. Já no que se refere à burguesia interna, detalhamos ao longo do trabalho algumas contradições entre suas reivindicações – por exemplo, por proteção do Estado, fortalecimento das exportações e ampliação do mercado interno – e aquela ortodoxia. No entanto, se considerarmos a questão específica do crescimento industrial, pauta central de um dos setores da grande burguesia interna, mas, de resto, ponto comum nas reivindicações dessa fração de classe, a condição estrutural de nossa formação social impõe, como bem observa Poulantzas (1976), um “tipo dependente de industrialização”. O processo de internacionalização da produção e a tendência de investimento de capitais estrangeiros nos setores industriais diretamente produtivos, processo, ademais, potencializado com o neoliberalismo, inibe o desenvolvimento do programa da burguesia interna e de uma industrialização autônoma, questão, aliás, como vimos nos documentos da CNI, apontada apenas de passagem por essa entidade em um de seus textos. Isso explica a fraqueza política dessa fração de classe, que, mesmo tentando traduzir politicamente suas contradições com a burguesia compradora, “[...] não pode, a maior parte do tempo, exercer uma hegemonia política a longo prazo sobre outras frações da burguesia e das classes dominantes, isto é, sobre o bloco no poder.” (POULANTZAS, 1976, p. 37)

Analogamente, o que observamos na política de educação profissional brasileira ao longo dos doze anos analisados foi, na verdade, seu confinamento às características advindas do neoliberalismo e que passaram a orientar esse setor das

políticas públicas a partir da década de 90. Daí resulta, por exemplo, o fato de haver uma importante inflexão em benefício do público na primeira parte de nosso período de análise (2003-2010), que representou uma vitória da perspectiva defendida pela CUT, mas, ao mesmo tempo, não prescindiu da pedagogia das competências em setores importantes da educação profissional. O fato, aliás, revela os limites da burguesia industrial brasileira em formular um projeto genuíno de educação profissional que atenda a seus anseios por crescimento – nas palavras da CNI, por “competitividade”.¹⁰⁵ Ou, então, o teto atingido pela expansão da rede pública de educação profissional, passando a ser imposta, a partir de 2011, uma perspectiva mais voltada à privatização, isto é, ao principal efeito da aplicação da lógica das competências à educação profissional. Enfim, nesse primeiro ponto chamamos a atenção para o fato de a conclusão a respeito das relações entre as transformações verificadas na política de educação profissional e as contradições do neodesenvolvimentismo exigir, também, a compreensão das causas estruturais que limitaram esse projeto e, como consequência, impuseram igualmente limites à formação dos trabalhadores.

A segunda consideração refere-se aos limites impostos ao movimento sindical tanto na formulação de propostas para a política de educação profissional quanto na incorporação de suas reivindicações pelas políticas públicas. Essa consideração ganha evidência quando observamos duas questões desenvolvidas ao longo do trabalho. A primeira delas é relativa à dimensão da formação político-sindical levantada pela CUT como um dos eixos de sua proposta de formação integral. Como vimos, a formulação clássica a respeito dos conceitos de politecnia e escola unitária leva em conta que essa proposta não é própria apenas de uma sociedade na qual as classes sociais tenham sido extintas. Aliás, a unidade entre formação técnica e educação de caráter geral prevista pela perspectiva marxista considera a necessidade da compreensão integral da própria sociedade capitalista, de modo a estabelecer as bases da constituição da consciência revolucionária no âmbito dos enfrentamentos que têm como objetivo a tomada do poder do Estado. Entretanto, ainda que a formulação cutista, elaborada no seio das experiências práticas construídas pela Central, leve em conta essa questão e, além disso, tenha sido

¹⁰⁵ Eis uma questão que mereceria aprofundamento: há limites impostos à burguesia industrial no que se refere à formulação de um projeto autônomo de educação, que prescindia, por exemplo, da importação pura e simples do modelo de competências e suas variantes?

incorporada como a principal característica da inflexão percebida pelas políticas públicas no primeiro período analisado no trabalho (2003-2010), no conjunto geral da política governamental, enfrentou sérias dificuldades de se efetivar.

O outro limite verificado quando observamos as reivindicações da CUT refere-se à questão do “controle social” das políticas públicas. Nesse caso, a reivindicação não foi atendida. Em um sentido, evidenciamos os fatos que explicam esse não atendimento quando tratamos das impossibilidades de o neodesenvolvimentismo prever a “gestão tripartite” do Sistema S, levantada pela CUT. O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), principal entidade desse sistema, afirmou-se, ademais, como um potente instrumento da burguesia industrial para consolidação de sua hegemonia tanto na frente neodesenvolvimentista quanto na oferta de educação profissional, em geral. Além disso, é importante notar como a CUT apenas ensaia, em momentos bastante pontuais, a luta pela definição do caráter público do Sistema S, que equivaleria à estatização de entidades como o SENAI. Em termos práticos, a alteração máxima produzida no âmbito do neodesenvolvimentismo no que se refere a essa questão foram os Decretos de 2008 que exigiram a oferta de matrículas gratuitas no Sistema S, medidas que, ao mesmo tempo, foram únicas na história do Brasil e mantiveram intacta a característica mais marcante desse sistema, isto é, ser administrado e mantido por entidades representativas das frações burguesas.

Em outro sentido, observamos, também, os apontamentos feitos pela CUT na esfera da participação e controle popular das políticas de educação profissional. A questão é bastante frágil nas formulações do movimento sindical, apesar de aparecer de maneira mais enfática no ano de 2011, na forma de proposição de “conselhos deliberativos” nas escolas que tratem da educação profissional. De todo modo, nem foi objeto de grande preocupação da Central, nem tampouco foi previsto por nenhum dispositivo legal que orientou as políticas públicas.

Com efeito, todos esses limites estão inscritos na questão que levantamos inicialmente, isto é, o confinamento do neodesenvolvimentismo nos marcos da dependência, aprofundado pelo modelo neoliberal. Entretanto, há outro fator que pode apresentar explicações de ordem diversa. Trata-se da estrutura que integra o sindicalismo brasileiro ao aparelho de Estado. O sindicalismo de Estado é a marca principal do movimento sindical brasileiro desde a década de 30 e caracteriza-se, como vimos no Capítulo 2, pelo monopólio legal do Estado no que se refere à tutela dos trabalhadores. Dessa forma, a estrutura sindical de Estado provoca, como

assinala Boito Jr. (1991), a hegemonia burguesa sobre o movimento sindical e, conseqüentemente, considerando a concepção de Estado que orienta nosso trabalho, acaba por implicar a profunda desorganização da própria luta reivindicativa dos trabalhadores. Eis uma linha de demarcação fundamental imposta pelas classes dominantes ao âmbito da satisfação de interesses das classes trabalhadoras, representados, aqui, pelas políticas educacionais.

Não é à toa, portanto, que o “controle social” das iniciativas de educação profissional não só esteve presente com fragilidade nas políticas dos governos analisados, como foi previsto de maneira igualmente frágil nas reivindicações da CUT. A questão, como mostramos anteriormente, poderia representar contradições mais profundas no âmbito da frente neodesenvolvimentista, sobretudo entre as duas frações de classe analisadas neste trabalho. Além disso, para ser prevista pelas políticas governamentais, exigiria, minimamente, um redimensionamento das relações entre Estado e movimentos sociais, dentre eles o sindicalismo, implicando, inclusive, maior intensidade da participação popular em outros setores das políticas públicas. Vale mencionar, aliás, que a não consideração dessa questão na linha adotada pelos governos petistas representa uma das principais diferenças em relação às transformações no aparelho de Estado adotadas pelas perspectivas bolivarianas durante o mesmo período, sobretudo nos casos de Bolívia, Equador e Venezuela. (LOPEZ MAYA, 2009) Não há dúvidas, por exemplo, de que a articulação entre o controle popular e a concepção unitária do ensino médio integrado à educação profissional, possibilitada a partir de 2004, a depender da forma como fosse prevista, poderia resultar na ampliação dos limites estabelecidos às reivindicações dos trabalhadores. No meio do caminho, porém, encontrava-se a estrutura sindical de Estado, que não é, de resto, implicação pura e simples das vontades dos quadros políticos e/ou dos dirigentes sindicais.

Por fim, procuramos identificar, na terceira consideração, a existência ou não de um “projeto pedagógico neodesenvolvimentista”. A conclusão geral da pesquisa apontou para o fato de as satisfações dos interesses dos trabalhadores assalariados, num período, e da burguesia industrial, em outro, terem se dado parcialmente. Entre 2003 e 2010, as transformações na política de educação profissional foram mais condizentes com as propostas da CUT. Já entre 2011 e 2014, elas contemplaram, com maior ênfase, as reivindicações da CNI. Porém, nem CUT nem CNI foram, em nenhum momento, apartadas das novas políticas. O fato é

que esses movimentos aconteceram produzindo um eixo comum à proposta pedagógica das duas entidades. As características da educação profissional no período analisado deram conta de possibilitar a coexistência de uma perspectiva de corte anticapitalista, sintetizada no fortalecimento do Ensino Médio Integrado, e outra neoliberal, representada pela Teoria do Capital Humano em sua “versão flexível”. A análise nos levou a concluir que o eixo comum a ambas foi consolidado pela própria característica do neodesenvolvimentismo, ou seja, aquela coexistência se deu com base na formatação de um tipo de educação profissional que levou em conta fatores como a distribuição de renda, a geração de empregos – em alguns momentos de maneira semelhante ao Estado de Bem Estar Social –, as políticas de enfrentamento à pobreza e à miséria etc. À adaptação das reivindicações pedagógicas da CNI a esse cenário, chamamos, inclusive, “neotecnicismo social”.

Mas, enfim, isso chegou a conformar uma perspectiva pedagógica original? Ou, pelo menos, um diálogo mais profícuo entre a “integralidade” e o “tecnicismo”? Nossa resposta é negativa e as duas considerações anteriores explicitam essa negatividade. O confinamento à dependência estrutural e os limites impostos pela estrutura sindical de Estado não permitiram o estabelecimento de um projeto educacional genuinamente a serviço de uma perspectiva que colocasse na ordem do dia mudanças estruturais no capitalismo brasileiro. A considerar a inserção desse projeto em uma frente política não orientada por um programa mínimo e marcada pela instabilidade permanente, é possível concluir que aquela coexistência é resultado da relativa autonomia pedagógica das frações de classe integrantes do neodesenvolvimentismo, cada qual garantindo seus avanços com as proporções e limites possíveis àquela correlação de forças. Foi, no desfecho fundamental dessa conjuntura, localizado no ano de 2016, que a solução das contradições foi estabelecida: a partir de uma ruptura da frente política, organizada por iniciativa dos principais setores da grande burguesia interna, em especial a burguesia industrial.

Essa última observação nos leva, por fim, a refletir a respeito do futuro da educação profissional no Brasil, a partir de breves comentários sobre a conjuntura que se seguiu a 2014. Nesse sentido, seria impossível não mencionar que a própria burguesia interna, através de suas entidades representativas, foi uma das forças sociais mais importantes do Golpe de Estado que deu origem à deposição de Dilma Rousseff, em 2016.

Ao longo dos quatro governos petistas, a instabilidade foi característica permanente da unidade neodesenvolvimentista e diversas formulações apontaram para a tendência ao esgotamento de frentes com esse caráter. Em outubro de 2014, Dilma é reeleita em uma das eleições mais acirradas da história política do Brasil, defendendo abertamente o programa neodesenvolvimentista. Entretanto, os efeitos da crise internacional, que já eram sentidos em 2014, passam a ser ainda mais evidentes em 2015, impondo uma clara reorganização da correlação de forças e afetando profundamente aquela unidade. A grande burguesia interna volta a enxergar no projeto neoliberal uma alternativa mais viável para a satisfação de seus interesses, em que pesem as grandes contradições que guarda com a burguesia compradora. Nesse contexto, a burguesia industrial, através de uma das Federações filiadas à CNI – a FIESP –, financiou ações decisivas para a consolidação do intento golpista. Como mostra Anderson (2016):

Os donos das indústrias ficaram felizes em colher os frutos de altos rendimentos durante o período de crescimento elevado do governo Lula, no qual virtualmente cada grupo social melhorou sua posição. Porém, quando isso terminou durante o governo Dilma, e as greves começaram, não tiveram nenhuma compaixão por quem lhes favoreceu anteriormente. (p. 39)

São complexos os elementos constitutivos desse marco da história do Brasil e seus desdobramentos políticos ou econômicos. Para isso, sugerimos a coletânea de textos organizada por Pablo Gentili (2016), composta, dentre outros, pelo texto de Perry Anderson citado acima, e limitamo-nos a, de maneira bastante breve, identificar o lugar da educação profissional nesse processo, a partir das considerações que fizemos até aqui.

As limitações apresentadas anteriormente, sobretudo aquelas que se materializaram em políticas públicas sem uma participação popular de tipo estrutural que pudesse provocar transformações no desenho do aparelho de Estado, evidenciam que dificilmente o neodesenvolvimentismo produziria um horizonte de mais longo prazo ao modelo de desenvolvimento adotado. Isso não significa, todavia, que processos de transformação mais profundos na estrutura capitalista não devam levar em conta questões como, por exemplo, a da industrialização e do desenvolvimento. Não significa, além disso, que alianças entre classes e frações de classe não possam conformar etapas importantes de processos transformadores

como esse. A soberania nacional, inclusive, afirma-se como elemento aglutinador de setores os mais diversos e com contradições profundas com o programa neoliberal.

Ocorre, porém, que o tipo de articulação específica das frentes políticas que embasam processos de ruptura com o modelo vigente estabelece a hegemonia de setores mais amplos das classes dominadas, subordinando os interesses dos setores dominantes. No âmbito de nosso objeto de pesquisa, isso seria análogo ao estabelecimento, por exemplo, da subordinação da lógica das competências ou de estruturas como o Sistema S no bojo das políticas de educação profissional relativas ao modelo de desenvolvimento adotado, ainda que esses elementos permaneçam atuantes por algum período. A instabilidade da frente neodesenvolvimentista, que, dentre outros fatores, originou o Golpe de Estado de 2016 não apenas provocou uma subordinação no sentido contrário, como passou a sinalizar, desde os primeiros dias do novo governo, para uma fragilização mais profunda da perspectiva de educação profissional pública e integradora. A medida mais visível dessa sinalização foi a reforma do ensino médio levada a cabo em 2017, cujas características contrárias àquela perspectiva foram analisadas em pesquisas recentes, como, por exemplo, Ferretti e Silva (2017) e Motta e Frigotto (2017).

O futuro que trará as novas configurações da política de educação profissional, marcado pela restauração do modelo neoliberal em uma versão autoritária e antidemocrática, impõe, sem dúvida, sérios riscos às inflexões verificadas ao longo da primeira década dos anos 2000. Nesse cenário, é importante ressaltar que a pesquisa comprometida com aquilo que Lênin chamou de análise concreta da realidade concreta cumprirá papel decisivo, já que o conflito de classe, longe de ter se esgotado, apenas acirrará ainda mais as disputas de interesses em torno do Estado capitalista brasileiro. Esse é, na verdade, um convite ao esforço de análise da realidade brasileira que não se limite às caracterizações pedagógicas e/ou institucionais das políticas públicas, mas, para além, tomem essas caracterizações como ponto de partida.

REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado**: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado (AIE). 2 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. Petrópolis: Vozes, 1987.

ANDERSON, Perry. Crisis en Brasil. In: GENTILI, P. (Org.) **Golpe en Brasil**: Genealogía de una farsa. Buenos Aires: CLACSO, 2016.

ARAÚJO, Alberto Borges de. Educação tecnológica para a indústria brasileira. **Revista Brasileira de Educação Tecnológica**, Brasília, MEC/SETEC, v. 1, n. 1, p. 69-82, jun. 2008.

ARCANJO, Maria Antonia Silva de; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária: avanços e retrocessos. **Revista Perseu**: História, Memória e Política, São Paulo, n. 13, ano 11, p. 231-249, 2017.

ARRUDA, Élcia Esnarriaga de; BRITO, Silvia Helena Andrade de. Expansão e empresariamento da Educação Profissional Técnica de Nível Médio em debate. **Germinal**: marxismo e educação em debate, Salvador, v. 6, n. 2, p. 42-53, dez. 2014.

BALL, Stephen. **Educational reform**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BARBOSA, Agnaldo Souza. Revisitando a literature sobre o empresariado brasileiro: dilemas e controvérsias. **Caderno CRH**, Salvador, v. 26, n. 68, p. 391-406, mai./ago. 2013.

BERNARDIM, Márcio Luiz; SILVA, Monica Ribeiro da. Políticas curriculares para o ensino médio e para a educação profissional: propostas, controvérsias e disputas em face das proposições do documento referência da CONAE 2014. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, UFPR, n. 16, p. 23-35, jul.-dez. 2014.

BIANCHETTI, Lucídio. **Da chave de fenda ao laptop**: tecnologia digital e novas qualificações: desafios à educação. Petrópolis: Vozes, 2001.

BICHIR, Maíra Machado. **A questão do Estado na teoria marxista da dependência**. 2017. 205 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

BOITO JR., Armando. A nova fase do capitalismo neoliberal no Brasil e a sua inserção no quadro político da América Latina. In: ALIANGA, L.; AMORIM, H.; MARCELINO, P. (Org.) **Marxismo**: teoria, história e política. São Paulo: Alameda, 2011, p. 125-139.

BOITO JR., A. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: FÓRUM ECONÔMICO DA FGV, 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FGV, 2012a. Disponível em: <<http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2017.

_____. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 28, p. 57-73, jun. 2007.

_____. **Estado, política e classes sociais**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

_____. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: _____.; GALVÃO, A. (orgs.) **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012b. p. 69-104.

_____. **O sindicalismo de Estado no Brasil**: uma análise crítica da estrutura sindical. Campinas: Editora da Unicamp, 1991.

_____. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

BOMFIM, Alexandre Maia. Há 21 anos Educação e Trabalho transformou-se em Trabalho e Educação: da construção da identidade marxista aos desafios da década de 90 pelo GTTE da ANPED. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30., 2007, Caxambu. **Trabalhos GT-09**. Rio de Janeiro: ANPED, 2007. Disponível em: <<http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT09-2784--Int.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2017.

BOWE, Richard; BALL, Stephen. **Reforming education and changing schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei Federal nº 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 abr. 1997.

_____. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jul. 2004.

_____. Decreto nº 6.095 de 24 de abril de 2007. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 ago. 2007a.

_____. Decreto nº 6.301, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil – e-Tec Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 dez. 2007b.

BRASIL. Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Brasil Profissionalizado. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 dez. 2007c.

_____. Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011. Institui a Rede e-Tec Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 2011a.

_____. Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 24 jan. 1942.

_____. Decreto-Lei nº 9.403, de 25 de junho de 1946. Atribui à Confederação Nacional da Indústria o encargo de criar, organizar e dirigir o Serviço Social da Indústria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 28 jun. 1946.

_____. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 dez. 2008a.

_____. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 2011b.

_____. Lei nº 12.816, de 5 de junho de 2013. Altera a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 jun. 2013a.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014a.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica (CNE/CEB). **Atualização das Diretrizes Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio**. Texto para discussão. Brasília, DF, 2010a. Disponível em: <http://sistec.mec.gov.br/publico/documentos/audiencia/versao_preliminar.pdf>. Acesso em: 09 out. 2017.

_____. **Parecer nº 5 de 4 de maio de 2011**. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 2012a.

_____. **Parecer nº 15 de 2 de junho de 1998**. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 1998.

_____. **Parecer nº 16 de 5 de outubro de 1999**. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Médio. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 nov. 1999.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica (CNE/CEB). **Parecer nº 39 de 8 de dezembro de 2004**. Aplicação do Decreto nº 5.154/2004 na Educação Profissional Técnica de Nível Médio. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jan. 2005.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. Brasília, 2015a. Disponível em: <<http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução nº 09 de 29 de fevereiro de 2008**. Altera os artigos 1º, 2º, § 3º, 5º, Inciso III e 8º, § 2º, da Resolução CD/FNDE nº 62, de 12 de dezembro de 2007. Brasília, 2008b.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Sinopse estatística da educação básica, 2014**. Brasília, 2015b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 03 jan. 2018.

_____. **O PRONATEC como política estruturante da Educação Profissional Brasileira**. Brasília, 2012b. Apresentação em Power Point.

_____. Portaria nº 168, de 7 de março de 2013. Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, de que trata a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 mar. 2013b.

_____. **Prestação de Contas Anual: Relatório de Gestão Consolidado Exercício 2014**. Brasília, 2015c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/auditorias?id=14945>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). **Chamada Pública nº 002/2007**. Chamada pública de propostas para constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET. Brasília, 2007d.

_____. **Educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio**: documento base. Brasília, 2007e. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/documento_base.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2018.

_____. Ministério do Trabalho. Secretaria de Políticas Públicas e Emprego (SPPE). Portaria Interministerial nº 1.082, de 20 de novembro de 2009. Dispõe sobre a criação da Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada – Rede CERTIFIC. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 nov. 2009.

_____. **Orientações para implantação da Rede CERTIFIC**. Brasília, DF, 2010b.

_____. **Relatório de gestão do exercício 2010**. Brasília, 2011c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=80>

06-relatorio-gestao-2010-setec-versaofinal-cgu-pdf&category_slug=maio-2011-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 26 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). **Relatório de gestão do exercício 2013**. Brasília, 2014b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15996-relatorio-gestao-exercicio-2013-setec-pdf&category_slug=julho-2014-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 28 jan. 2018.

_____. **Um novo modelo em educação profissional e tecnológica: concepção e diretrizes**. Brasília, DF, 2010c. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6691-if-concepcaoediretrizes&category_slug=setembro-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 25 nov. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). **Avaliação do Pronatec: aspectos relacionados à eficiência, eficácia e efetividade do programa entre 2011 e 2014**. Brasília: MDS/Fazenda, 2015d. Disponível em: <<http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/estudo-sobre-o-pronatec/apresentacao-pronatec-mds.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. **Inclusão produtiva urbana: o que fez o PRONATEC/Bolsa Formação entre 2011 e 2014**. Brasília, n. 24, mai. 2015e. Disponível em:

<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20-%2024.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Estudo qualitativo com egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais do Pronatec/Brasil Sem Miséria (BSM)**. Brasília, jul. 2014c. Disponível em:

<http://acervodigital.mds.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/370/sumario_141.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Avaliação de impacto dos beneficiários do Programa Bolsa Família, matriculados no Pronatec Bolsa Formação: um estudo CASO-CONTROLE**.

Brasília, n. 8, 2015f. Disponível em:

<<http://acervodigital.mds.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/818/110.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Pronatec Brasil sem Miséria**. Brasília, 2012c. Disponível em:

<http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_25/Cartilha_Pronatec_BSM_V.2012.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2017.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, DF, 2007f. Disponível em:

<<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso: 10 out. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **Mensagem de veto nº 223, de 5 de junho de 2013**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 jun. 2013c.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). **2013 marca avanços na Política Nacional de Formação da CUT**. São Paulo, 2013a. Disponível em: <<http://www.cutmg.org.br/destaques-nac/24062/2013-marca-avancos-na-consolidacao-da-politica-nacional-de-formacao-da-cut>>. Acesso: 27 set. 2017.

_____. **Carta da 1ª Conferência Nacional de Educação da CUT**. São Paulo, 2013b.

_____. **Plataforma da CUT para as Eleições 2010**: Jornada pelo Desenvolvimento com Distribuição de Renda e Valorização do Trabalho. São Paulo, 2010.

_____. **Plebiscito Nacional sobre o Fim do Imposto Sindical**. São Paulo, 2012a. Disponível em: <<https://cut.org.br/acao/plebiscito-nacional-sobre-o-fim-do-imposto-sindical-votacao-ate-15-de-junho-94ef/>>. Acesso em: 23 set. 2017.

_____. **Programação da 1ª Conferência Nacional de Educação da CUT**. São Paulo, 2013c. Disponível em: <<https://cut.org.br/system/uploads/ck/files/migracao/programacao-da-i-conferencia-nacional-de-educacao-da-cut.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2017.

_____. **Projeto Semear**: educação fundamental e formação profissional dos jovens e adultos do campo. Belo Horizonte, 2002a.

_____. **Resoluções da 10ª Plenária Nacional da CUT**. São Paulo, 2002b.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). **Resoluções da 11ª Plenária Nacional da CUT**: Trabalho, salário, emprego e desenvolvimento. São Paulo, 2005.

_____. **Resoluções da 12ª Plenária Nacional da CUT Maria Ednalva**: Em defesa dos direitos, por avanço nas conquistas. São Paulo, 2008.

_____. **Resoluções da 13ª Plenária Nacional da CUT**: liberdade e autonomia: por uma nova estrutura sindical. São Paulo, 2011.

_____. **Resoluções do 4º Congresso Nacional da CUT**. São Paulo, 1991.

_____. **Resoluções do 8º Congresso Nacional da CUT**. São Paulo, 2003.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). **Resoluções do 9º Congresso Nacional da CUT: Trabalho e democracia: emprego, renda e direitos para todos os trabalhadores e trabalhadoras.** São Paulo, 2006.

_____. **Resoluções do 10º Congresso Nacional da CUT: desenvolvimento com trabalho, renda e direitos.** São Paulo, 2009.

_____. **Resoluções do 11º Congresso Nacional da CUT: Liberdade e autonomia sindical: democratizar as relações de trabalho para garantir e ampliar direitos.** São Paulo, 2012b.

_____. Secretaria Nacional de Formação (SNF). **Educação integral dos trabalhadores: concretizando princípios.** São Paulo, 2000.

CEOLIN, Adriano. Pronatec causa saia-justa entre ministérios. **Estadão Educação Online**, São Paulo, 24 set. 2015. Disponível em: <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,pronatec-causa-saia-justa-entre-ministerios,1768614>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

ClAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A “era das diretrizes”: a disputa pelo projeto de educação dos mais pobres. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 49, p. 11-37, jan.-abr. 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA). **Estudo nacional sobre educação rural – 2010.** Brasília, DF: CNA, SENAR, Instituto CNA, 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **A indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento.** Brasília, 2002.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Educação básica e formação profissional: uma visão dos empresários.** Rio de Janeiro, 1993.

_____. **Crescimento: a visão da indústria.** Brasília, 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Educação para a nova indústria: uma ação para o desenvolvimento sustentável do Brasil.** Brasília: CNI/SENAI/Sesi, 2007.

_____. Emerson Casali (Coord.). **101 propostas para a modernização trabalhista.** Brasília, 2012.

_____. **Mapa estratégico da indústria: 2007-2015.** Brasília: CNI/DIREX, 2005.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS METALÚRGICOS (CNM). **O Programa Integrar da CNM/CUT e a formação profissional negociada no setor metal-mecânico brasileiro.** Brasília: MTE, SPPE, 2002a.

_____. **Programa Integrar: formação profissional e elevação da escolaridade: fundamentos político-metodológicos.** Brasília: MTE, SPPE, 2002b.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). Os riscos do Pronatec para a educação técnica profissional. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 8, p. 179-184, jan./jun. 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG). Diretoria. **Posicionamento político da CONTAG contra a participação do SENAR enquanto entidade participante da execução das ações do PRONACAMPO para os trabalhadores rurais**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/17173134/5415004/name/UNKNOWN_PARAMETER_VALUE>. Acesso em: 17 dez. 2016.

COSTA, Fernanda Cosme da. **O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC) e a educação escolar da classe trabalhadora**. 2015. 140 f. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional em Saúde) – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2015.

COSTA, Renata Luiza da. **Educação Profissional Técnica de Nível Médio a Distância: estudo da mediação docente no modelo da Rede e-Tec Brasil na Rede Federal**. 2015. 263 f. Tese (Doutorado em Educação) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, GO, 2015.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino médio e ensino técnico na América Latina: Brasil, Argentina e Chile. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n 111, p. 49-70, dez./2000.

_____. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: FLACSO, 2005.

DELUIZ, Neise. O PLANFOR em ação: entidades executoras, cursos e formadores. Seminário Nacional sobre Avaliação do PLANFOR: Uma política pública de educação profissional em debate, 1999, São Carlos. **Anais...** São Paulo: Unitrabalho, 1999. p. 115-125.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Balanço das greves em 2012. **Estudos e Pesquisas**, São Paulo, n. 66. maio 2013a.

_____. Balanço das negociações dos reajustes salariais de 2012. **Estudos e Pesquisas**, São Paulo, n. 64. mar. 2013b.

_____. O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. **Notas Técnicas**, São Paulo, n. 5, ago. 2005.

_____. Observatório do Trabalho de Curitiba. **O Conselho Municipal de Trabalho: caderno do conselheiro, um instrumento de ação**. Curitiba, 2016.

DUARTE, Newton. As pedagogias do “aprender a aprender” e as ilusões da assim chamada sociedade do conhecimento. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 35-40, set./out./nov./dez. 2001.

EVANGELISTA, Olinda; LEHER, Roberto. Todos pela Educação e o episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira.

Trabalho Necessário, Niterói, ano 10, n. 15, 2012. Disponível em: <<http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN1519%20Artigo%20Roberto%20Leher%20e%20Olinda%20Evangelista.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

FARIAS, Francisco Pereira de. Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir do trabalho de Nicos Poulantzas. **Crítica marxista**, Campinas, n. 28, p. 81-98, 2009.

_____. Sobre a questão das frações de classe dominante. **Cadernos do Cemarx**, Campinas, v. 1, n. 1, p. 62-67, 2004.

FAUSTO, Boris. Estado, classe trabalhadora e burguesia industrial (1920-1945): uma revisão. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 20, p. 6-37, mar. 1988.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA BAHIA (FIEB). **Manifestação em defesa do Sistema S reuniu baianos no Farol da Barra**. Salvador: Sistema FIEB, 04 out. 2015. Disponível em: <<http://www.fieb.org.br/Noticia/3361/manifestacao-em-defesa-do-sistema-s-reuniu-baianos-no-farol-da-barra.aspx>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

FERRETTI, Celso João. Considerações sobre a apropriação das noções de qualificação profissional pelos estudos a respeito das relações entre trabalho e educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 401- 422, 2004.

_____.; SILVA, Monica Ribeiro da. Reforma do ensino médio no contexto da Medida Provisória nº 746/2016: Estado, currículo e disputas por hegemonia. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 38, n. 139, p. 385-404, abr./jun. 2017.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994.

FOREQUE, Flávia. Antes vitrine de Dilma, Pronatec agora vira curso ‘indiferente’ para o governo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 set. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2015/09/1686215-antes-vitrine-de-dilma-pronatec-agora-vira-curso-indiferente-para-o-governo.shtml>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 2. ed. Brasília: Líber Livro, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista**. 2. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1984.

_____. Projeto societário, Ensino Médio Integrado e Educação Profissional: o paradoxo da falta e sobra de jovens qualificados. In: PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação (SEED). **O Ensino Médio Integrado à Educação Profissional:**

concepções e construções a partir da implantação na rede pública estadual do Paraná. Curitiba: SEED-PR, 2008. p. 15-35.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A educação de trabalhadores no Brasil contemporâneo: um direito que não se completa. **Germinal: marxismo e educação em debate**, Salvador, v. 6, n. 2, p. 65-76, dez. 2014.

_____. A gênese do Decreto n. 5154/2004: um debate no contexto controverso da democracia restrita. In: _____. (Org.). **Ensino Médio Integrado: concepções e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005a. p. 21-56.

_____. A política de Educação Profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1087-1113, 2005b.

_____. (orgs.) **Ensino médio integrado: concepção e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005c.

_____. Apresentação. In: _____. (Org.). **Ensino Médio Integrado: concepções e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005d. p. 7-20.

GALVÃO, Andréia. O neoliberalismo na perspectiva marxista. **Crítica Marxista**, Campinas, n. 27, p. 149-156, 2008.

GARCIA, Nilson Marcos Dias; LIMA FILHO, Domingos Leite. Politecnia ou educação tecnológica: desafios ao ensino médio e à educação profissional. In: _____. (Org.) **Trabalho, educação e tecnologia: alguns dos seus enlaces**. Curitiba: UTFPR, 2010.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, G. (Org.) **Educação e crise do trabalho**. 11 ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 76-99.

_____. (Org.) **Golpe em Brasil: Genealogía de una farsa**. Buenos Aires: CLACSO, 2016.

_____. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, T. T. da; GENTILI, P. **Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996.

_____. Neoliberalismo e crise educacional. In: **Anais do XV Encontro Estadual de Educação e I Jornada Latino-Americana de Políticas Pedagógicas**. Porto Alegre: CEPERS Sindicato, 1994.

GENTILI, Pablo; STUBRIN, Florência. Igualdade, direito à educação e cidadania: quatro evidências de uma década de conquistas democráticas. In: GENTILI, P.

(Org.) **Política educacional, cidadania e conquistas democráticas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 15-26.

GORENDER, Jacob. **A burguesia brasileira**. 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

GRAMSCI, Antonio. Os intelectuais. O princípio educativo. In: _____. **Cadernos do cárcere**. v. 2. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. p. 11-192.

GRUPO DE TRABALHO para a formulação de contribuições ao debate sobre Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. **Diretrizes Curriculares para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio em Debate**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6695-dcn-paraeducacao-profissional-debate&category_slug=setembro-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 09 out. 2017.

GUHUR, Dominique Michèle Perieto. **Contribuições ao diálogo de saberes à educação profissional em agroecologia no MST: desafios da educação do campo na construção do projeto popular**. 2010. 267 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2010.

GUIMARÃES, Cátia. Educação profissional no campo. **Revista Poli: saúde, educação e trabalho**, Rio de Janeiro, Ano IV, n. 34, p. 4-10, maio/jun. 2014.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2005.

HIRATA, Helena. Da polarização das qualificações ao modelo da competência. In: FERRETTI, C. J. et al. (Org.) **Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar**. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 128-142.

INSTITUTO EUVALDO LODI (IEL). **Inova Engenharia: propostas para a modernização da educação em engenharia no Brasil**. Brasília, DF: IEL.NC/SENAI. DN, 2006. Disponível em: <http://www.nece.ctc.puc-rio.br/publicacoes/INOVA_ENGENHARIA.pdf>. Acesso em: 03 out. 2017.

INSTITUTO UNIBANCO. **Programa Jovem do Futuro**. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.institutounibanco.org.br/jovem-de-futuro/oque-e>>. Acesso em: 13 nov. 15.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

KOWARICK, Lúcio. **Capitalismo e marginalidade na América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

KREIN, José Dari; SANTOS, Anselmo Luis dos; NUNES, Bartira Tardelli. Trabalho no governo Lula: avanços e contradições. **Revista ABET**, João Pessoa, v. 10, n. 2, p. 30-54, jul./dez. 2011.

KUENZER, Acácia Zeneida. **Educação e trabalho no Brasil: o estado da questão**. Brasília-DF: INEP; Santiago: REDUC, 1991.

_____. **Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Ensino Médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

LAIKOVSKI, Giana Carla. **A formação profissional no âmbito da Central Única dos Trabalhadores (CUT): a experiência da Escola de Turismo e Hotelaria Canto da Ilha**. 2016. 140 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

LIMA, Marcelo. Problemas da educação profissional do governo Dilma: PRONATEC, PNE e DCNEMs. **Trabalho e Educação**, Belo Horizonte, v. 21, n. 2, p. 73-91, mai./ago. 2012.

LOPES, Alice Casimiro; MACEDO, Elizabeth. (Orgs.) **Disciplinas e integração curricular: história e políticas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

LOPEZ MAYA, Margarida. **Ideas para debatir el socialismo del siglo XXI**. Caracas: Alfa, 2009.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. **Politecnia, escola unitária e trabalho**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

MANACORDA, Mário Alighieiro. **O princípio educativo em Gramsci: americanismo e conformismo**. Campinas: Editora Alínea, 2008.

MANFREDI, Silvia Maria. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Trabalho, qualificação e competência profissional: das dimensões conceituais e políticas. **Educação e Sociedade**, Campinas, ano XIX, n. 64, p. 13-49, set. 1998.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. In: SADER, E. **Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini**. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

MARMITT, Solange Beatriz; FALCON, Pery Thadey Oliveira. **Orientações para a negociação coletiva da educação e formação profissional na cadeia produtiva metalúrgica**. Campinas: Instituto Integrar, 2005.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. A burguesia mundial em questão. **Crítica marxista**. Campinas, n. 30, p. 29-48, 2010.

MARX, Karl. O 18 Brumário de Luís Bonaparte. In: _____. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

MELO, Alessandro de. **O projeto pedagógico da Confederação Nacional da Indústria para a Educação Básica nos anos 2000**. 2010. 256 f. Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

MELO, Jacy Afonso de. **Democratizar, integrar as políticas, universalizar o acesso e garantir qualidade pedagógica: os grandes desafios da Educação Profissional**. São Paulo: CUT, 20 maio 2011. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/artigos/democratizar-integrar-as-politicas-universalizar-o-acesso-e-garantir-qualidade-d9f9/>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

MELO, Taciane Gonçalves Souza de; MOURA, Dante Henrique. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC): expansão e privatização da educação profissional. **Holos**, Natal, RN, Ano 32, vol. 6, p. 103-119, 2016.

MICOLAICVYZ, Fernanda de Aragão. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: análise das políticas econômicas e suas implicações para o trabalho e a educação. In: Seminário do Trabalho: Trabalho, educação e neodesenvolvimentismo, 9., 2014, Marília. **Anais...** Marília: UNESP, 2014.

MORAES, João Quartim de. O estatuto teórico da noção de dependência. **Crítica Marxista**, Campinas, n. 31, p. 23-36, 2010.

MOTTA, Vânia. Empresários como *conduttori* da “reforma” da educação básica pública brasileira. In: Jornada Internacional de Políticas Públicas, 6., 2013, São Luís. **Anais...** São Luís: UFMA, 2013. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/mesastematicas/politicaspublicasdeeducacao-democraciaparticipativaouparticipacaodomercado.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

MOTTA, Vânia. FRIGOTTO, Gaudêncio. Por que a urgência da reforma do ensino médio? Medida Provisória 746/2016 (Lei nº 13.415/2017). **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 38, n. 139, p. 355-372, abr./jun. 2017.

MOURA, Dante Henrique. (Org.) **Educação profissional: desafios teórico metodológicos e políticas públicas**. Natal, RN: IFRN, 2016.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST). II Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária (II ENERA): Textos para estudo e debate. **Boletim da Educação**, São Paulo, n. 12, Edição Especial, dez. 2014.

MUELLER, Rafael Rodrigo. Do “training within industry” (TWI) para os ‘quatro pilares’ de Delors: a relação histórica entre as tecnologias gerenciais e a educação. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30., 2012, Ipojuca. **Trabalhos GT-09**. Rio de Janeiro: ANPED, 2012. Disponível em:

<http://35reuniao.anped.org.br/images/stories/trabalhos/GT09%20Trabalhos/GT09-1820_int.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2017.

NUN, José Luis. **Marginalidad y exclusión social**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.

NUNES, Clarice. **Escola e dependência: o ensino secundário e a manutenção da ordem**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1979.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. **Políticas públicas para o ensino profissional: o processo de desmantelamento dos CEFETs**. Campinas: Papirus, 2003.

OLIVEIRA, Ramon de. (Org.) **Jovens, ensino médio e educação profissional: políticas públicas em debate**. Campinas: Papirus, 2012.

_____. Empresariado industrial e a educação profissional brasileira. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 249-263, jul./dez. 2003.

_____. O consenso na educação profissional da América Latina. **Boletim Técnico do SENAC**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 25-33, set./dez. 2010.

ORTIGARA, Claudino. **Políticas para a educação profissional no Brasil: os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e a educação integral**. Pouso Alegre: IFSULDEMINAS, 2014.

OSÓRIO, Jaime. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. In: FERREIRA, C.; OSÓRIO, J.; LUCE, M. (Org.) **Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência**. São Paulo: Boitempo, 2012. p. 103-133.

PEDREIRA, William. **Conferência de Educação da CUT aborda a realidade da educação profissional e tecnológica no Brasil**. São Paulo: CUT, 21 jun. 2013a. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/noticias/conferencia-de-educacao-da-cut-aborda-a-realidade-da-educacao-profissional-e-tec-932c/>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

_____. **Representantes dos trabalhadores defendem reformulação das políticas no campo da educação profissional e tecnológica**. São Paulo: CUT, 23 jun. 2013b. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/noticias/representantes-dos-trabalhadores-defendem-reformulacao-das-politicas-no-campo-da-26f6/>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

_____. **Educação profissional: concepções em disputa**. São Paulo: CUT, 22 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/noticias/educacao-profissional-concepcoes-em-disputa-7dca/>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

PELISSARI, Lucas Barbosa. **O fetiche da tecnologia e o abandono escolar na visão de jovens que procuram a Educação Profissional Técnica de Nível Médio**.

2012. 223 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

POCHMANN, Marcio. **O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social.** São Paulo: Boitempo, 2014.

_____. **Nova classe média?** O trabalho na base da pirâmide social brasileira. 1. ed. 1. reimpr. São Paulo: Boitempo, 2012.

POULANTZAS, Nicos. **A crise das ditaduras.** 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1976.

_____. **Poder político e classes sociais.** 1 ed. brasileira. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

RAMOS, Marise Nogueira. **A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?** São Paulo: Cortez, 2001.

_____. A política de educação profissional no Brasil contemporâneo: avanços, recuos e contradições frente a projetos de desenvolvimento em disputa. In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras.** Brasília, DF, 2015. p. 97-117.

_____. O currículo na perspectiva de classe: desafios e possibilidades para a educação profissional. **Educere et Educare**, Cascavel, Vol. II, n. 23, jul./dez. 2016.

RODRIGUES, José dos Santos. **O moderno príncipe industrial: o pensamento pedagógico da Confederação Nacional da Indústria.** 1997. 273 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973).** 8 ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de lançamento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego.** Brasília, DF: Planalto, 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-lancamento-do-programa-nacional-de-acesso-ao-ensino-tecnico-e-ao-emprego>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

SAES, Décio. A política neoliberal e o campo político conservador no Brasil atual. In: SAES, D. **República do capital: capitalismo e processo político no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2001.

SANTOMÉ, Jurjo Torres. **Globalização e interdisciplinaridade: o currículo integrado.** Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

SANTOS, Degmar dos. et al. A Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica indo além do tecnicismo: um estudo de questões de gênero e relações étnico-raciais nos PDIs. **Revista da ABPN**, v. 7, n. 17, p. 102-121, jul./out. 2015.

SANTOS, Theotônio dos. **Imperialismo y dependencia**. Caracas, Venezuela: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: LDB, trajetória, limites e perspectivas**. 9. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL (SENAI). **Pronatec atenuará falta de trabalhador qualificado, avalia CNI**. Cuiabá, MT, 2011. Disponível em: <<http://www.senaimt.com.br/site/mostra.php?noticia=5971>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva – Revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC**, Florianópolis, v. 23, p. 427-446, 2005.

SILVA, Monica Ribeiro da; AMORIM, Mário Lopes; VIRIATO, Edaguimar Orquizas (Orgs.) **PROEJA: educação profissional integrada à EJA: entre políticas e práticas**. v. 1 Curitiba: UTFPR, 2011.

SILVA, Monica Ribeiro da. **Currículo e competências: a formação administrada**. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Monica Ribeiro da; JAKIMIUI, Vanessa. O ensino médio como um campo de disputas: as políticas, seus formuladores e proposições após a LDB de 1996. In: SILVA, M. R. da (Org.) **O ensino médio: suas políticas, suas práticas: estudos a partir do Programa Ensino Médio Inovador**. Curitiba: UFPR/Setor de Educação, 2016. p. 9-30.

SINGER, André. Cutucando onças com vara com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 102, p. 42-71, 2015.

SOUZA, José dos Santos. **Trabalho, qualificação e ação sindical no Brasil no limiar do século XXI: disputa de hegemonia ou consentimento ativo?** 2005. 340 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

SOUZA, Marcos de Moura. **Para manter Sistema S, CNI quer assumir fatia do Pronatec**. São Paulo: Valor Econômico, 23 set. 2015. Disponível em: <<http://protec.org.br/politicas-publicas-e-economia/33328/para-manter-sistema-s-cni-quer-assumir-fatia-do-pronatec>>. Acesso em: 12 out. 2017.

SOUZA, Nilda Rodrigues de. **Formação profissional e ação sindical no Brasil**. 2006, 109 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Letras e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2006.

TEIXEIRA, Rodrigo Dias. **Para onde foi a CUT?** Do classismo ao sindicalismo social-liberal. Rio de Janeiro: Malungo, 2013.

TIRIBA, Lia. **Economia popular e cultura do trabalho**: pedagogia(s) da produção associada. Ijuí: Editora Unijuí, 2001.

TUMOLO, Paulo Sérgio. **Da contestação à conformação**: a formação sindical da CUT e a reestruturação capitalista. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

VARGAS, Ana Cristina Lourenço. A face dependente do capitalismo brasileiro e a política de formação para a classe trabalhadora. In: Colóquio Nacional A produção do conhecimento em educação profissional, 2., 2012, Natal. **Anais...** Natal: IFRN, 2012.

VASCONCELOS, Ricardo Afonso Ferreira de; AMORIM, Mario Lopes. O ensino técnico e as demandas dos ciclos desenvolvimentistas no Brasil contemporâneo: nacional-desenvolvimentismo de JK, milagre econômico dos militares e neodesenvolvimentismo de Lula e Dilma. In: Seminário do Trabalho: Trabalho, educação e neodesenvolvimentismo, 9., 2014, Marília. **Anais...** Marília: UNESP, 2014.

WEINBERG, Pedro Daniel. Modernización de la formación profesional en América Latina y el Caribe. In: **Anais do Seminário Internacional “Ideias sociais e políticas na América Latina e Caribe – Estudos comparados sobre as PPTRs”**. Brasília: Intertexto, 2002. p. 92-146.

WERMELINGER, M. C. de. M. W.; MACHADO, M. H.; AMÂNCIO FILHO, A. A educação profissional no Brasil: o nó, o dilema e a formação na área da saúde. **Educere et Educare**, Cascavel, Vol. 2, n. 3, jan./jul. 2007.

APÊNDICE A – Tabela 3

Tabela 3 – Número de matrículas na EPTNM no Brasil no período 2001-2014, por modalidade e por esfera administrativa (público/privado)

Ano	Nº DE MATRÍCULAS*											
	INTEGRADO			CONCOMITANTE			SUBSEQUENTE			TOTAL		
	PÚBL	PRIV	TOT	PÚBL	PRIV	TOT	PÚBL	PRIV	TOT	PÚBL	PRIV	TOT
2001	---	---	---	---	---	---	---	---	---	231.736	230.522	462.258
2002	---	---	---	---	---	---	---	---	---	279.143	285.899	565.042
2003	---	---	---	---	---	---	---	---	---	264.398	324.985	589.383
2004	---	---	---	---	---	---	---	---	---	283.391	392.702	676.093
2005	---	---	---	---	---	---	---	---	---	295.349	411.914	707.263
2006	---	---	---	---	---	---	---	---	---	336.662	408.028	744.690
2007	88.552	9.747	98.299	161.230	155.768	316.998	160.414	216.198	376.612	410.196	381.713	791.909
2008	132.518	14.939	147.457	203.667	175.493	379.160	160.141	256.158	416.299	496.326	446.590	942.916
2009	175.831	19.533	195.364	186.694	119.341	306.035	196.763	358.316	555.079	559.288	497.190	1.056.478
2010	215.718	38.152	253.870	104.539	112.011	216.550	297.711	410.409	708.120	617.968	560.572	1.178.540
2011	257.613	41.971	299.584	94.679	93.893	188.572	338.953	465.622	804.575	691.245	601.486	1.292.731
2012	298.545	35.993	334.538	106.277	133.949	240.226	350.042	473.387	823.429	754.864	643.329	1.398.193
2013	338.300	41.259	379.559	109.392	200.584	309.976	327.161	464.524	791.685	774.853	706.367	1.481.220
2014	337.865	29.094	366.959	213.383	115.142	328.525	331.756	714.288	1.046.044	883.004	858.524	1.741.528

FONTE: O autor, a partir dos dados de BRASIL, 2015b.

* Os dados de 2001 a 2006 não constam divididos por modalidade de oferta, apenas entre público e privado.

APÊNDICE B – Tabela 4

Tabela 4 – Proporção de matrículas conforme esfera administrativa na EPTNM no Brasil no período 2001-2014, por modalidade

Ano	Nº DE MATRÍCULAS*											
	INTEGRADO			CONCOMITANTE			SUBSEQUENTE			TOTAL		
	PÚBL	PRIV	TOT	PÚBL	PRIV	TOT	PÚBL	PRIV	TOT	PÚBL	PRIV	TOT
2001	---	---	---	---	---	---	---	---	---	50,13%	49,87%	100,00%
2002	---	---	---	---	---	---	---	---	---	49,40%	50,60%	100,00%
2003	---	---	---	---	---	---	---	---	---	44,86%	55,14%	100,00%
2004	---	---	---	---	---	---	---	---	---	41,92%	58,08%	100,00%
2005	---	---	---	---	---	---	---	---	---	41,76%	58,24%	100,00%
2006	---	---	---	---	---	---	---	---	---	45,21%	54,79%	100,00%
2007	90,08%	9,92%	100,00%	50,86%	49,14%	100,00%	42,59%	57,41%	100,00%	51,80%	48,20%	100,00%
2008	89,87%	10,13%	100,00%	53,72%	46,28%	100,00%	38,47%	61,53%	100,00%	52,64%	47,36%	100,00%
2009	90,00%	10,00%	100,00%	61,00%	39,00%	100,00%	35,45%	64,55%	100,00%	52,94%	47,06%	100,00%
2010	84,97%	15,03%	100,00%	48,27%	51,73%	100,00%	42,04%	57,96%	100,00%	52,44%	47,56%	100,00%
2011	85,99%	14,01%	100,00%	50,21%	49,79%	100,00%	42,13%	57,87%	100,00%	53,47%	46,53%	100,00%
2012	89,24%	10,76%	100,00%	44,24%	55,76%	100,00%	42,51%	57,49%	100,00%	53,99%	46,01%	100,00%
2013	89,13%	10,87%	100,00%	35,29%	64,71%	100,00%	41,32%	58,68%	100,00%	52,31%	47,69%	100,00%
2014	92,07%	7,93%	100,00%	64,95%	35,05%	100,00%	31,72%	68,28%	100,00%	50,70%	49,30%	100,00%

FONTE: O autor, a partir dos dados de BRASIL, 2015b.

* Os dados de 2001 a 2006 não constam divididos por modalidade de oferta, apenas entre público e privado.

APÊNDICE C – Tabela 5

Tabela 5 – Variação do número de matrículas em relação ao ano anterior na EPTNM no Brasil no período 2001-2014, por modalidade e por esfera administrativa (público/privado)

Ano	Nº DE MATRÍCULAS											
	INTEGRADO			CONCOMITANTE			SUBSEQUENTE			TOTAL		
	PÚBL	PRIV	TOT	PÚBL	PRIV	TOT	PÚBL	PRIV	TOT	PÚBL	PRIV	TOT
2001-2002	---	---	---	---	---	---	---	---	---	47.407	55.377	102.784
2002-2003	---	---	---	---	---	---	---	---	---	-14.745	39.086	24.341
2003-2004	---	---	---	---	---	---	---	---	---	18.993	67.717	86.710
2004-2005	---	---	---	---	---	---	---	---	---	11.958	19.212	31.170
2005-2006	---	---	---	---	---	---	---	---	---	41.313	-3.886	37.427
2006-2007	---	---	---	---	---	---	---	---	---	73.534	-26.315	47.219
2007-2008	43.966	5.192	49.158	42.437	19.725	62.162	-273	39.960	39.687	86.130	64.877	151.007
2008-2009	43.313	4.594	47.907	-16.973	-56.152	-73.125	36.622	102.158	138.780	62.962	50.600	113.562
2009-2010	39.887	18.619	58.506	-82.155	-7.330	-89.485	100.948	52.093	153.041	58.680	63.382	122.062
2010-2011	41.895	3.819	45.714	-9.860	-18.118	-27.978	41.242	55.213	96.455	73.277	40.914	114.191
2011-2012	40.932	-5.978	34.954	11.598	40.056	51.654	11.089	7.765	18.854	63.619	41.843	105.462
2012-2013	39.755	5.266	45.021	3.115	66.635	69.750	-22.881	-8.863	-31.744	19.989	63.038	83.027
2013-2014	-435	-12.165	-12.600	103.991	-85.442	18.549	4.595	249.764	254.359	108.151	152.157	260.308

FONTE: O autor, a partir dos dados de BRASIL, 2015b.

APÊNDICE D – Tabela 6

Tabela 6 – Variação percentual do número de matrículas em relação ao ano anterior na EPTNM no Brasil no período 2001-2014, por modalidade e por esfera administrativa (público/privado)

Ano	Nº DE MATRÍCULAS											
	INTEGRADO			CONCOMITANTE			SUBSEQUENTE			TOTAL		
	PÚBL	PRIV	TOT	PÚBL	PRIV	TOT	PÚBL	PRIV	TOT	PÚBL	PRIV	TOT
2001-2002	---	---	---	---	---	---	---	---	---	20,46%	24,02%	22,24%
2002-2003	---	---	---	---	---	---	---	---	---	-5,28%	13,67%	4,31%
2003-2004	---	---	---	---	---	---	---	---	---	7,18%	20,84%	14,71%
2004-2005	---	---	---	---	---	---	---	---	---	4,22%	4,89%	4,61%
2005-2006	---	---	---	---	---	---	---	---	---	13,99%	-0,94%	5,29%
2006-2007	---	---	---	---	---	---	---	---	---	21,84%	-6,45%	6,34%
2007-2008	49,65%	53,27%	50,01%	26,32%	12,66%	19,61%	-0,17%	18,48%	10,54%	21,00%	17,00%	19,07%
2008-2009	32,68%	30,75%	32,49%	-8,33%	-32,00%	-19,29%	22,87%	39,88%	33,34%	12,69%	11,33%	12,04%
2009-2010	22,68%	95,32%	29,95%	-44,01%	-6,14%	-29,24%	51,30%	14,54%	27,57%	10,49%	12,75%	11,55%
2010-2011	19,42%	10,01%	18,01%	-9,43%	-16,18%	-12,92%	13,85%	13,45%	13,62%	11,86%	7,30%	9,69%
2011-2012	15,89%	-14,24%	11,67%	12,25%	42,66%	27,39%	3,27%	1,67%	2,34%	9,20%	6,96%	8,16%
2012-2013	13,32%	14,63%	13,46%	2,93%	49,75%	29,04%	-6,54%	-1,87%	-3,86%	2,65%	9,80%	5,94%
2013-2014	-0,13%	-29,48%	-3,32%	95,06%	-42,60%	5,98%	1,40%	53,77%	32,13%	13,96%	21,54%	17,57%

FONTE: O autor, a partir dos dados de BRASIL, 2015b