

A Influência do Pacto Liberal - Dependente e da Reestruturação Produtiva do Capital na Definição das Políticas Públicas em Educação Profissional da Década de 1990

Gabriel Duarte Carvalho¹

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo demonstrar a formação da agenda política que deu origem à reforma da educação implementada através do decreto 2208 de 1997. Para tanto, utiliza a divisão trazida pelo artigo “Os Três Ciclos da Sociedade Brasileira” de Bresser-Pereira como base para justificar a forma na qual o país conduziu seu processo de criação e implementação de políticas públicas na área da educação profissional. O pacto Liberal-Dependente que vigorou durante as décadas de 1980 e 1990 no Brasil e a reestruturação produtiva do capital que trouxe o conceito de flexibilidade para a vida produtiva das empresas servem de suporte para entender o interesse e a influência de organismos internacionais na definição das políticas públicas no Brasil. Os motivos, as consequências e os efeitos dessa política para a população são apresentados durante e ao final do artigo, bem como os novos rumos que a educação profissional tomou com a mudança de governo em 2003.

¹ Professor do Instituto Federal Fluminense, mestrando do curso de Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes, bolsista do Programa Observatório da Educação do Brasil – OBEDUC/CAPES (Pólo Campos)

Introdução

O Brasil, ao longo de sua história, passou por diversos ciclos e pactos políticos que definem a forma de agir e de gerir o estado. Esta divisão foi estabelecida por Bresser - Pereira (2012) em seu artigo intitulado “os três ciclos da sociedade e do estado” e demonstra, dentre outras coisas, quais as questões envolvidas e quais os grupos que detinham maior influência quanto à forma de estabelecer as políticas públicas desenvolvidas pelos governos em cada momento de sua história. O presente artigo tem por objetivo analisar quais eram as características do Brasil na década de 1990 e quais questões e necessidades estavam em jogo quanto à configuração dos cursos profissionalizantes e à formação de mão de obra. Logo, com o objetivo de buscar subsídios que permitam tal análise, será abordada a derrocada do modelo fordista de produção e sua substituição pelo modelo de acumulação flexível como forma de contextualizar as mudanças trazidas pela reforma da educação promovida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. E, ainda, descobrir qual o interesse do Banco Mundial em financiar a educação profissional nos países latino-americanos, e como suas recomendações influenciaram o governo a definir o conteúdo das políticas públicas em educação profissional.

O pacto Liberal - Dependente e a Definição de Políticas Públicas

Os problemas no Brasil em relação à criação e implementação de políticas públicas são muitos; as causas são de diferentes naturezas, que vão desde desajustes na atuação conjunta dos diferentes entes presentes em nossa federação, passando pela corrupção, má administração pública, clientelismo, até mesmo sujeição e aceitação de duvidosas orientações econômicas e políticas ditadas por organismos internacionais. As raízes de tais dificuldades podem ser explicadas se analisarmos a própria formação do Estado Brasileiro. Bresser-Pereira (2012) nos mostra que tais características podem ser explicadas se analisarmos a história do Brasil desde a chegada da família real portuguesa, a qual configurou o Estado como sendo formado e controlado por uma elite política patrimonialista conservadora, que buscava satisfazer seus próprios interesses, os das classes proprietárias de terra e o

das classes mercantis (Bresser-pereira, 2012). A partir de então, a história brasileira segue apresentando momentos em que ora assume uma postura desenvolvimentista ora apresenta uma postura de sujeição e dependência.

Seguindo a divisão temporal estabelecida por Bresser-Pereira (2012), temos dois períodos, nos quais o País se mostrou comprometido com o desenvolvimento e que se traduzem em dois pactos. O primeiro, no governo de Getúlio Vargas, a partir de 1930, com o pacto Nacional – Popular, que acabou rompendo com as alianças históricas entre o Estado e os produtores de café, redefinindo tal aliança com os nacionalistas, com a burguesia industrial nascente, com a burocracia pública moderna, além das classes trabalhadoras urbanas e dos intelectuais nacionalistas e de esquerda. E, num segundo momento, onde o Estado se alinhou com interesses externos como, por exemplo, o pacto autoritário modernizante, promovido pelo governo militar, a partir de 1964, que, apesar de sempre representarem o esteio do nacionalismo brasileiro, se associaram aos norte-americanos temendo uma ameaça comunista em tempos de Guerra Fria. Apesar da ditadura e da influência norte-americana em tal período, é possível perceber o comprometimento do Estado com o desenvolvimento nacional, tendo em vista que, nessa época, se desenvolveram as indústrias de bens de capital e de infraestrutura. É interessante notar que as políticas de Welfare também tiveram destaque nesses anos autoritários, incluindo a questão educacional. (Abrucio, 2010). O colapso do regime militar, a partir de 1977, deu espaço ao pacto democrático popular, que teve como momento ápice a promulgação da Constituição em 1988.

A partir da década de 1990, com a entrada de Fernando Collor no poder, o País passou por um dos períodos mais críticos de sua história. Em 1991, “em meio ao processo de transição democrática, o desenvolvimento econômico foi interrompido no Brasil e em toda a América Latina pela crise da dívida externa e pela alta inflação inercial que se desencadeou em 1980” (Bresser-Pereira, 2012). Formase, então, o chamado pacto Liberal-Dependente, no qual, seguindo a lógica da teoria da dependência que desacredita na capacidade da nação de superação da condição de país subdesenvolvido, adota uma política econômica e macroeconômica atendendo aos preceitos da cartilha do consenso de Washington. “Dessa maneira, o País voltou, por um tempo, à condição semicolonial que tivera antes de 1930. A

perda da ideia de nação associada à teoria da dependência, a gravidade da crise da dívida externa e da alta inflação que se desencadeia em 1980 podem explicar esse retrocesso.” (Bresser-Pereira, 2012).

Na área de política pública, o desastre foi tanto quanto o da economia, uma vez que, seguindo os ideais do liberalismo e do Estado mínimo, o País passou a ir contra sua tradição estadocêntrica de ter no Estado o principal indutor do desenvolvimento e de ser o principal representante de medidas relacionadas a políticas de caráter social, tais como saúde, educação, emprego, etc.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) deu continuidade às políticas neoliberais, onde foram feitos esforços no sentido de diminuir a atuação estatal em setores da economia, realizando ações como, por exemplo, a privatização de grandes empresas, com destaque para a venda da Vale do Rio doce e a tentativa de privatização da Petrobras. Na área da educação, o governo FHC foi protagonista da tão discutida e criticada reforma na educação, onde, seguindo os preceitos de organismos internacionais e com medidas voltadas para atender ao interesse do mercado, promoveu uma série de alterações na configuração da oferta dos cursos técnicos e profissionalizantes. Para se ter clareza da reforma e dos motivos que levaram a tais modificações na estrutura dos cursos técnicos, é preciso entender a mudança do modo de produção capitalista, que, a partir da década de 1970, diante de uma crise do próprio sistema, abandonou o modelo fordista adotando o modelo de acumulação flexível. Tais transformações mexeram substancialmente no processo de produção das empresas e indústrias modificando as necessidades quanto ao perfil do profissional que se enquadraria no novo padrão. As políticas públicas, criadas com o objetivo de reconfigurar os cursos para uma formação profissional que atendesse, de forma mais satisfatória, às necessidades do empresariado, foram realizadas, porém, muito criticadas, tanto pela forma com que foram conduzidas como pela criação e desenvolvimento da agenda de políticas públicas que deu origem à reforma da educação. Vejamos, então, como se deu a chegada do conceito de flexibilidade e quais as novas exigências das empresas em relação a seus funcionários. Num segundo momento, abordaremos a implantação da reforma no sistema educacional brasileiro, na década de 1990, discutindo, também, a influência que o Banco Mundial e o Banco Interamericano tiveram neste processo.

Do Fordismo à Flexibilidade

O modelo fordista de produção, que previa a produção em série, com grandes estoques de produtos padronizados, grandes prazos para elaboração de novos produtos, reduzindo o trabalhador a um mero executor de tarefas visando à extrema especialização da mão de obra, isolando os trabalhadores, cada um em seu posto de trabalho, exigindo sincronização e organização do trabalho impostas por uma rígida disciplina, tendo nas linhas de montagem o retrato da rigidez inerente ao próprio modelo, sendo, sempre, o responsável pelo desenvolvimento econômico das empresas, a partir dos anos de 1970, começou a ruir. “O fim do crescimento “fordista” deixava às empresas duas possibilidades para escaparem da estagnação: 1. conquistar parcelas suplementares do mercado; e 2. renovar a gama de suas produções, provocando rapidamente seus produtos caducos” (Gorz, 2004). A busca por novos mercados fez dos países emergentes, como o Brasil, alvos da migração de empresas, que passaram a atuar no País visando o seu vasto mercado consumidor, uma vez que, até 1970, eles eram ainda relativamente virgens. Quanto à substituição dos produtos, a competição não poderia mais depender das economias de escala, garantidas pela produção em série, mas sim de uma produção flexível e com uma rápida substituição de produtos e de tecnologia, criando demandas nos consumidores.

As mudanças na lógica do sistema modificaram substancialmente a relação dos trabalhadores com seus empregadores, com seus sindicatos e entre si. Logo, temos que, antes da chegada da flexibilidade, os requisitos para a contratação eram pautados nas qualificações que os indivíduos possuíam. Tais qualificações eram legitimadas pelos diplomas e certificados e serviam como critério de nivelamento salarial e de definição dos indivíduos quanto à sociedade. Com o esgotamento do fordismo e de todas as mudanças decorrentes da chegada da flexibilidade, as exigências sobre os trabalhadores acabaram por mudar também, de forma que o setor produtivo não precisava mais daqueles funcionários que “não pensavam”, que eram meros apertadores de parafusos, que foram formados para não questionar, não criar, não pensar. As inovações tecnológicas, as rápidas mudanças na produção

exigiam cada vez mais dos funcionários a agilidade intelectual para acompanhar as inovações.

É nesse contexto de transformações que a noção de qualificação, que assegurava determinada regulação social, parece perder espaço nos discursos empresariais e acadêmicos para a noção de competência. O termo competência passa a ser evocado como mais adequado para expressar as novas demandas requeridas dos trabalhadores pelo sistema produtivo: iniciativa, flexibilidade, polivalência, multifuncionalidade, cooperação e autonomia. "(AMARO, 2008)

A verdade é que tais mudanças, que se deram sob o argumento de satisfazer as demandas históricas da classe trabalhadora em relação ao controle da produção, trouxeram consequências que mais prejudicaram do que realmente atenderam aos anseios desta classe. Criou-se uma falsa impressão de que, com a chegada da flexibilidade, os trabalhadores seriam mais livres, teriam horários mais flexíveis, além de terem um poder de decisão maior sob os produtos a serem produzidos. O controle da produção continuou com a alta administração, os horários flexíveis vieram acompanhados da precariedade nos postos de trabalho, da terceirização e do trabalho parcial, e o trabalhador passou a ter que assumir mais encargos do que antes. Amaro (2008) destaca que a introdução da noção de competência enfraqueceu as dimensões sociais e conceituais da qualificação, forjando um trabalhador cada vez mais individualizado e desarraigado dos estatutos sociais do trabalho construídos historicamente. Ter a competência como requisito para conseguir um espaço no mundo do trabalho significa dizer que, a partir de agora, não será apenas exigido que o trabalhador chegue à empresa dominando um grupo de conteúdos específicos para atuar em determinada área, mas sim que, além de dominar o saber-fazer como sendo as habilidades, os moldes mentais, os cálculos, os procedimentos empíricos de uma profissão, deve-se também estar imbuído do saber-ser, que significa, ter responsabilidades, ser disciplinado, possuir aptidão e inteligência para se adaptar a novas tecnologias, saber inovar, ter vontade de crescer financeiramente, ter ambições de crescimento profissional dentro da carreira, etc. (AMARO, 2008)

Da Definição da Agenda Política na Área de Educação dos Anos 1990

O governo brasileiro, na década de 1980/ 1990, adotou, como nos explica Bresser Pereira (2012), o pacto liberal - dependente, quebrando com uma já consolidada tradição brasileira de atuar de forma desenvolvimentista. Uma característica importante desta época se deve ao fato da grande influência dos países do Atlântico Norte, bem como os organismos internacionais na definição das políticas públicas no Brasil. Essa submissão pode ser notada se analisarmos aspectos econômicos na década de 1990, quando o país era obrigado a manter superávit primário para fins de dívida externa. Recomendações de mesma natureza ultrapassaram a seara da economia, atingindo áreas como a educação. O Banco Mundial sempre reservou verba para financiar a educação profissionalizante, e nos anos 1980 tal montante chegou a 500 milhões/ano, valor superior ao financiamento da educação primária. Tal fato se deve pela preocupação especial da Instituição com esta modalidade de educação, uma vez que, segundo o Banco Mundial, há a necessidade de que os países em desenvolvimento disponham de uma mão de obra flexível, capaz de se adaptar às mudanças ocorridas no mundo do trabalho. (Oliveira, 2001).

Sob o argumento de tornar as economias em desenvolvimento mais competitivas no cenário internacional, o Banco Mundial, através de seus relatórios, recomendava uma série de atitudes que os governos dos países emergentes, em especial da América Latina, deveriam tomar para alavancar sua concorrência. O repasse de verbas do Banco Mundial para o estado brasileiro também somente se daria com a condição de aceitar e seguir as recomendações. Tais condições se estendiam para as escolas que, com base na LDB, poderiam não aceitar seguir essas políticas. Porém, como pena de não atendê-las, não receberiam as verbas destinadas à educação profissional. Ou seja, a política educacional pública, dentre as diversas possibilidades de organização da educação profissionalizante, optou pela oferta de cursos básicos e técnicos, concomitantes e sequenciais, o que ocasionou a extinção, em quase todo o País, da modalidade integrada, na qual juntavam-se os ensinos médio e técnico em um só curso. Os que optaram em manter a oferta da modalidade integrada, o faziam com o apoio da LDB, porém pagariam o preço de não receber os recursos do convênio firmado com o Banco Mundial.

Dentre as recomendações contidas em seus documentos oficiais, o Banco

Mundial estipulava que a educação profissional não deveria ser financiada pelo poder público, mas sim pela iniciativa privada, ficando a cargo da gestão pública em apenas 3 situações: quando o indivíduo não conseguisse financiar seus próprios estudos; quando a iniciativa privada não conseguisse dar conta da oferta, logo o estado deveria intervir num sentido de financiar a iniciativa privada; e em casos de mudança no arranjo econômico do País, onde o estado deveria dar conta de promover a rápida mudança na formação dos trabalhadores desempregados para atender às exigências do mercado. (Oliveira, 2001)

“a reestruturação produtiva, adotada pelos governos neoliberais que seguiram de forma acrítica o receituário do Banco Mundial e do FMI, é o maior adversário da democratização dessa modalidade de ensino. Com isso, a tendência é que a educação, em países como o Brasil que passaram por essa reforma, acentue ainda mais os pontos negativos, do que se colocar em uma posição de superação.” (Oliveira, 2001)

A reforma na educação, promovida pelo governo FHC, em 1997, através do decreto 2208, seguiu à risca as recomendações feitas pelo Banco Mundial e adotou medidas como, por exemplo, a desarticulação das disciplinas técnicas das básicas. O Banco Mundial, apesar de reconhecer a importância da educação primária e secundária, acredita que tais modalidades deveriam estar desarticuladas da educação profissional, adotando, assim, uma formação para fins de profissionalização de caráter flexível. Assim foi recomendado, assim foi feito. Na concepção do Banco Mundial, a educação profissional deve ser direcionada para as atividades que estejam diretamente relacionadas às necessidades do mercado de trabalho. Logo, defende que os setores da indústria e das empresas devem ser os responsáveis por direcionar os processos de formação de mão de obra. O Banco Interamericano de Desenvolvimento, seguindo a mesma lógica do Banco Mundial, defende a ideia de que a educação profissional deva estar inteiramente relacionada à geração de emprego, de forma que a criação de um curso somente terá sentido se o seu egresso ingressar imediatamente no mercado de trabalho, deixando clara a máxima: educação a serviço do mercado.

O fato de tal reforma ter sido implementada através de decreto também gerou polêmica, uma vez que o poder executivo cerceou a possibilidade de discussão em torno das mudanças que a reforma traria. Logo, fica clara a influência dos

organismos internacionais na definição da agenda política brasileira e, mais clara ainda, a posição de submissão do governo, que não quis correr o risco de a reforma ser reprovada no Congresso Nacional. Tal posicionamento do País se deve ao pacto liberal – dependente apresentado por Bresser-Pereira, no qual o atendimento aos interesses externos aconteceu em detrimento da verdadeira necessidade da população, e a educação que deveria servir como base de superação social passou a visar os objetivos meramente financeiros, mercadológicos e de reposição na lógica do mercado.

Conclusão

O papel da educação profissional na formação dos jovens vem sendo um tema bastante discutido no que diz respeito às finalidades dessa modalidade de educação. Em tempos de renovação do modo de produção capitalista, no qual o modelo fordista é substituído pelo flexível, o mercado de trabalho demanda um profissional com características que vão além da repetição de técnicas voltadas para um ofício específico. As empresas buscam um profissional que atenda às suas novas necessidades, que tenha a capacidade de lidar com novas tecnologias e que consiga se renovar frente às rápidas mudanças tecnológicas. Com isso, sentiu-se a necessidade de modificar a formação da mão de obra técnica de uma forma que atendesse às demandas por um novo perfil de profissional.

É neste contexto que se discutem os objetivos da educação para o trabalho, e que se encontram as principais críticas a uma educação profissionalizante voltada para interesses estritamente mercadológicos.

Tendo em vista a condição de subdesenvolvimento do Brasil e sua histórica dualidade do sistema educacional, defende-se a ideia de uma educação profissional voltada para a emancipação do ser humano, sobretudo para as camadas populares, onde acredita-se ser a classe social a quem se destina essa modalidade de educação.

Como foi apresentado neste artigo, na história recente da educação brasileira, políticas no âmbito federal foram implementadas dando direção à educação profissional. O governo de Fernando Henrique Cardoso, seguindo a lógica neoliberal

e atendendo às cartilhas de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano, promoveu uma reforma na educação, em 1997, através do decreto 2208, com o objetivo de atender às demandas do modelo flexível da indústria. Na contramão dessa reforma, o governo Lula, também através de decreto, anulou as medidas implementadas por essa política. Entre as muitas mudanças promovidas pelos dois decretos, está a questão do ensino técnico de nível médio. Com a reforma do governo FHC, as disciplinas técnicas passaram a ser ofertadas de forma desarticulada das disciplinas básicas, a fim de dar maior ênfase às disciplinas gerais, em busca de formar profissionais mais “inteligentes”, seguindo a teoria do saber - fazer, saber - pensar e saber - ser. Com o decreto 5451/2004 do governo Lula, o que se viu foi a volta da lógica anterior ao decreto 2208, na qual se procurou respeitar as modalidades de educação profissionalizante elencadas na LDB. Dessa forma, as instituições federais de ensino voltaram a ter a possibilidade de oferecer os cursos técnicos de forma Integrada. Mais recentemente, com a implantação da rede dos institutos federais, a modalidade Integrada foi a opção escolhida para a oferta de cursos técnicos profissionalizantes. Essa modalidade marcou a volta da questão da emancipação intelectual por meio da educação profissional que, ao menos na teoria, foi contemplada e reforçada nos documentos do MEC, que tratam da implantação dos institutos federais.

Tendo em vista a desigualdade social no Brasil e o reflexo dessa desigualdade no sistema de ensino, que, desde sempre, manteve e mantém a lógica dualista de uma educação humanista e de qualidade para as elites e outra, tecnicista e precária para as classes menos favorecidas, é preciso que se tenha habilidade política para implementar as direções certas que atendam, ao mesmo tempo, às necessidades das empresas e das indústrias, sem se descompromissar com a herança deixada por anos de políticas voltadas para privilegiar apenas um grupo minoritário, e a interesses do mercado. Considerando que, com a mudança de governo em 2003, o País adotou uma postura desenvolvimentista, se desprendendo da visão submissa em relação aos países centrais, é necessário que o governo tome medidas que não permitam que a falta de mão de obra seja um gargalo que atrapalhe seu crescimento econômico. Nesse mesmo sentido, as políticas públicas em educação devem ter, ao mesmo tempo, um compromisso com o mercado de

trabalho e um comprometimento em modificar o *status quo* da sociedade brasileira, fazendo com que a educação profissional e a básica sejam não os únicos, mas mais um fio condutor de superação social para aqueles que não detêm as oportunidades, bem como o capital social e cultural necessários para mudar sua situação por meio da inserção no mercado de trabalho. O compromisso social das escolas não deve ser esquecido diante das demandas por um profissional nos moldes que o sistema necessita.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade, Brasília, p 39-70. 2012

AMARO, Rubens de Araújo. Da qualificação a competência: Deslocamento conceitual e individualização do trabalhador. RAM- revista de administração Mackenzie, São Paulo, V.9, n.7, p 89-111, nov./dez. 2008

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os três ciclos da sociedade e do estado. Perspectiva, São Paulo, V.41, p13-51, jan./jun. 2012

GORZ, André. Miséria do presente, riqueza do possível. São Paulo: Annablume, 2004.

OLIVEIRA, Ramon de. O banco mundial e a educação profissional. Boletim Técnico do SENAC, Rio de Janeiro. V. 27, nº 2, Agosto 2001.