



“Educação como prática de Liberdade”:
cartas da Amazônia para o mundo!

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)
SET-OUT 2021

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

9967 - Resumo Expandido - Trabalho - 40ª Reunião Nacional da ANPEd (2021)

ISSN: 2447-2808

GT09 - Trabalho e Educação

O PRONATEC BOLSA-FORMAÇÃO: EXPRESSÃO DA COALIZÃO COM A BURGUESIA INDUSTRIAL E DA DISPUTA PRIVADA PELOS FUNDOS PÚBLICOS

Neila Pedrotti Drabach - USP- Universidade de São Paulo

O PRONATEC BOLSA-FORMAÇÃO: EXPRESSÃO DA COALIZÃO COM A BURGUESIA INDUSTRIAL E DA DISPUTA PRIVADA PELOS FUNDOS PÚBLICOS

Resumo: Com o objetivo de identificar e analisar os fundamentos político-econômicos e os sujeitos/instituições que deram sustentação ao Pronatec Bolsa Formação, este texto analisa, a partir de referências da área da economia e das ciências sociais, o contexto em que emerge essa política de educação profissional. Identificando-se uma inflexão na política econômica para um projeto de reindustrialização do país a partir do governo Dilma e o crescimento do orçamento destinado à educação profissional, aponta-se que ao assumir a “Agenda Fiesp”, o governo abriu a brecha necessária para o aprofundamento da disputa pela hegemonia/direção do projeto de formação da classe trabalhadora em prol do projeto privatista.

Palavras-Chave: Pronatec, Disputa de Projetos Formativos, Relação Público-Privada

1. Introdução

Este artigo analisa os fundamentos político-econômicos que levaram o governo Dilma a conceber uma política de educação profissional que fortaleceu o projeto de formação da burguesia para a classe trabalhadora – o Pronatec Bolsa Formação, instituído pela Lei 12.513/2011. Criado em um contexto de ampliação da oferta de educação profissional a partir de instituições públicas e orientado por um projeto formativo atrelado aos interesses da classe trabalhadora, resultado das políticas desenvolvidas pelo próprio governo do Partido dos Trabalhadores na primeira década dos anos 2000, o Pronatec Bolsa Formação pode ser compreendido como um “desvio de rota” nas políticas de educação profissional desse período (DRABACH, 2018).

A partir do repasse de recurso público por matrícula para instituições públicas e privadas de ensino, o Pronatec Bolsa Formação contabilizou mais de 4,6 milhões de matrículas, no período de 2011 a 2016, sendo que a grande maioria se deu em cursos de curta duração (77,3%) e sem integração com a elevação da escolaridade, e destinou mais de 13,3 bilhões de reais. Desse montante de recursos, as instituições privadas captaram mais de 77%, sendo que as instituições do Sistema S foram as que mais ofertaram matrículas, tendo capitaneado 61% do valor total destinado ao Programa. No período de 2011 a 2014, o orçamento do Pronatec Bolsa Formação correspondeu a 78% do total do orçamento destinado às políticas de educação profissional promovidas pelo governo federal [1], o que evidencia a disputa das instituições privadas pelos fundos públicos da área (DRABACH,

2018).

Levando-se em consideração a inflexão da política econômica para um projeto de reindustrialização do país a partir do governo Dilma e do crescimento do orçamento destinado à educação profissional, este artigo, a partir de referências da área da economia e das ciências sociais e da análise de indicadores e normativas do Pronatec Bolsa Formação, argumenta que ao assumir a “Agenda Fiesp” (CARVALHO, 2018), o governo tenha aberto a brecha necessária para o aprofundamento da disputa pela hegemonia/direção do projeto de formação da classe trabalhadora em prol do projeto privatista que vinha orientando essa modalidade de ensino até o final dos anos 1990, que se traduziu no protagonismo do Sistema S na oferta, na transferências de recursos públicos e na concepção formativa do Pronatec Bolsa Formação.

1. A Agenda Fiesp e a formação de mão de obra – contexto de emergência do Pronatec

O Pronatec surge em um período marcado pelo crescimento da economia e diminuição das taxas de desemprego. Em 2010, o país havia atingido um crescimento de 7,5% no PIB, o maior crescimento registrado desde os anos 1980, e o desemprego alcançava a menor taxa dos últimos 8 anos: 6,7% em média, chegando a 5,3% no mês de dezembro (IBGE, 2011). Após um período de crescimento ancorado no “boom de exportação de commodities” (de 2003 a 2005), motivado especialmente pelo crescimento da economia chinesa, a segunda metade dos anos 2000, foi marcada pelo crescimento do mercado interno, promovido pelas políticas redistributivas e investimentos públicos. Nesse período, conforme análise da economista Laura Carvalho (2018, p. 10), o país obteve, juntamente com a elevação das taxas de crescimento, “uma redução das desigualdades sociais e regionais, o aumento sustentado dos salários, a elevação do nível de emprego formal, a melhoria das contas públicas e externas, tudo isso mantendo as taxas de inflação sob controle”, resultado do bom momento da economia global aliado à política econômica do governo, o que teria configurado o “Milagrinho brasileiro”, na visão de parte dos economistas.

No entanto, esse crescimento guardava algumas contradições internas para a economia a longo prazo, como a baixa participação da indústria, que vinha em decadência desde os anos 1980, aprofundada nos anos 1990 (CARVALHO, 2018), e a ausência de marcos regulatórios sobre a taxa de renda e do patrimônio.

As críticas em relação ao baixo desenvolvimento da indústria, realizada por economistas e pelo próprio setor, ganhou cada vez mais força, tendo conquistado o apoio de organizações da classe trabalhadora e da Presidente eleita em 2010, a economista Dilma Rousseff, que passou a orientar a política econômica do seu governo a partir de medidas de intervenção estatal que proporcionassem condições para a reindustrialização do país, na expectativa de crescimento da economia e geração de empregos mais qualificados.

O Governo Dilma investiu no aprofundamento do “desenvolvimentismo”, a partir de uma base de sustentação que apostava na “coalização entre os industriais e os trabalhadores” (SINGER, 2018, p. 39). Os sinais para essa aposta seriam confirmados no documento entregue ao governo, produzido a partir de seminário reunindo representantes de trabalhadores e empresários, ocorrido em maio de 2011, que demonstrava a preocupação frente à baixa participação da indústria de transformação no PIB e a importância do desenvolvimento de uma política industrial:

A previsão de que em 30 ou 40 anos o Brasil será a quarta economia do mundo apenas se sustenta com o restabelecimento do papel da indústria e com o adensamento de suas cadeias produtivas. [...] A possibilidade de estabelecimento de um diálogo contínuo entre a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Força Sindical, o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo é algo inovador e reflete o compromisso de construir um Brasil forte e industrializado. Este é o momento para que os diferentes atores desse processo – trabalhadores, empresários e o governo – formem um grande consenso acerca da política industrial nos rumos da economia (SKAF, HENRIQUE e SILVA, 2011).

A “nova matriz econômica”, apresentava uma série de ações com vistas a estimular a economia interna, especialmente por meio da geração de condições, pelo Estado, que impulsionassem a produção industrial do país, sendo a maioria oriunda das reivindicações do setor. Entre essas ações, Singer (2018, p. 43-46) destaca: redução dos juros; ampliação de crédito por meio do BNDES; criação do Programa Brasil Maior, que reunia 287 ações, entre elas a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, com vistas a estimular o consumo de produtos nacionais; desoneração da folha de pagamento de quinze setores intensivos em mão de obra, que, em 2014, chegou a 56 setores (CARVALHO, 2018; Programa de Investimentos em Logística (PIL); Reforma do Setor Elétrico, que reduziu em 20% o preço da eletricidade; desvalorização do real para favorecer os produtos da indústria nacional; e medidas de proteção e de valorização da produção nacional. Na análise de Carvalho, essa nova matriz econômica representava, na prática, a “Agenda Fiesp”.

Nesse mesmo período, crescia entre os empresários o discurso do “apagão de mão de obra”, largamente noticiado pelos meios de comunicação. No entanto, estudos realizados por técnicos do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), nesse período, procuravam, empiricamente, demonstrar que não havia motivos para essa preocupação:

O debate acerca de um eventual “apagão” de mão de obra qualificada no Brasil vem sendo recorrentemente colocado em pauta por setores empresariais, do governo e da imprensa do país nos últimos anos. [...] Vale notar, contudo, que as análises empíricas disponíveis não parecem corroborar essa percepção fundada no senso comum. A leitura desses trabalhos sugere que a escassez de mão de obra não seria um problema generalizado na economia brasileira, pelo menos não quando se tenha em mente as camadas mais qualificadas da força de trabalho, isto é, profissionais com formação em nível técnico ou superior (NASCIMENTO, 2011, p. 19).

Contudo, o tema ocupou importante espaço nos debates e nas propostas das candidaturas à presidência, em 2010, e passou a pressionar o governo eleito a apresentar iniciativas para enfrentar o suposto “apagão de mão de obra”. A continuidade do governo do PT, a partir da eleição de Dilma, fazia crer que a política nessa área fosse a continuidade e aprofundamento do ensino técnico integrado ao ensino médio e dos programas de qualificação profissional integrados à elevação da escolaridade, construídos nos últimos oito anos, conforme defendiam os movimentos sociais e entidades educacionais de esquerda. No entanto, junto da proposta de expansão das instituições públicas de EPT e da continuidade das políticas e programas em andamento, foi criada, por meio do Pronatec, essa nova

iniciativa de fomento à oferta de educação profissional, a Bolsa Formação, que trilha outro caminho, como seus indicadores demonstram.

O interesse e a preocupação do governo em estimular o desenvolvimento da indústria, que dependia da mobilização dos agentes privados, trouxe para o âmbito das políticas de educação profissional o protagonismo do Sistema S – instituição ligada às organizações patronais da indústria, comércio, infraestrutura e rural – que defende uma formação profissional alinhada com as necessidades das empresas da área, em detrimento da formação integral do trabalhador. Pode-se citar duas medidas que reforçam esse raciocínio: a inclusão dos Serviços Nacionais de Aprendizagem (que são as instituições de ensino do Sistema S) no sistema federal de ensino, por meio do artigo 20 da Lei do Pronatec, conferindo-lhes autonomia para a criação de instituições e de cursos (antes, esses atos institucionais estavam subordinados à autorização dos Conselhos Estaduais de Educação), e o financiamento subsidiado via BNDES para a ampliação da infraestrutura do SENAI, no valor de 1,5 bilhões de reais, liberado em março de 2012. De acordo com notícia publicada no site da CNI, o empréstimo junto ao BNDES permitiria atender a demanda de formação da mão de obra necessária para o desenvolvimento da indústria (CNI, 2012).

Desde o projeto de Lei, o Pronatec Bolsa Formação previa a participação das instituições formadoras do Sistema S. Tendo em vista o prestígio dessas instituições junto aos empresários, seria contraditório que, ao atender as demandas dos industriais, a política governamental desenvolvida na área do ensino profissional não incluísse suas principais instituições educativas. A participação dessas instituições faria parte, nesse sentido, do consenso com a burguesia industrial e a classe trabalhadora na formação de mão de obra para alavancar o setor industrial, o que, supostamente, permitiria melhores ofertas de empregos e condições de vida para toda a sociedade.

3. Considerações Finais

Destaca-se que durante os governos Lula as instituições do Sistema S se mantiveram como parceiras na execução de políticas públicas de qualificação profissional. No entanto, o fortalecimento das instituições públicas, federais e estaduais, e a concepção político-pedagógica voltada ao desenvolvimento de cursos e programas integrados à educação básica, oriunda das experiências e demandas das organizações da classe trabalhadora e de entidades educacionais progressistas, direcionou grande parte das políticas desenvolvidas nessa área, embora não sem conflitos e disputas, fazendo com que as matrículas públicas ultrapassassem a oferta privada a partir de 2007. Havia, portanto, uma disputa de projetos, na qual o projeto historicamente hegemônico havia perdido força, tanto na condução dessa modalidade de ensino quanto no acesso aos recursos públicos.

Embora bem-sucedidas do ponto de vista social, a política de educação profissional centrada em sistemas de ensino públicos e integrada à educação básica é criticada pelos empresários, que julgam ser uma formação demorada e que não atenderia às necessidades e à celeridade das mudanças no mercado de trabalho. O Sistema S constitui um espaço de aprendizagem destinado a atender às necessidades formativas do mercado de trabalho, nas suas diferentes áreas de atuação. Essas instituições atuam de forma orgânica às demandas do setor a que estão vinculadas e contribuem na disseminação dos valores oriundos das empresas. Nesse sentido, a decisão político-econômica do governo Dilma de atender às demandas dos industriais acabou por fortalecer o projeto educacional da burguesia para a formação profissional, ao se tornarem protagonistas de um dos maiores programas de formação profissional já desenvolvidos na trajetória educacional brasileira.

Referências:

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CNI, Confederação Nacional da Indústria. BNDES empresta R\$ 1,5 bilhão para SENAI ampliar formação profissional e serviços de inovação. Notícias, 01 de março de 2012. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br> Acesso em: 18 outubro 2017.

DRABACH, Neila Pedrotti. O “desvio de rota” na política de Educação Profissional: uma análise do processo de construção e da oferta pública e privada do PRONATEC. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. **Comunicados do Ipea**, nº 155, Brasília, Setembro, 2012.

NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M. Há escassez generalizada de profissionais de carreiras técnico-científicas no Brasil? Uma análise a partir de dados do CAGED. **Boletim Mercado de trabalho: conjuntura e análise**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ministério do Trabalho e Emprego. Ano 16, n. 49. Brasília: Ipea, MTE, 2011.

SINGER, André. **O Lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SKAF, Paulo; HENRIQUE, Artur; SILVA, Paulo Pereira. Um acordo pela indústria brasileira. **Jornal Folha de São Paulo**, Tendências/Debates, 26 de maio de 2011. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2605201107.htm> Acesso em: 08 out. 2017.

[1] As demais políticas de educação profissional em andamento neste período eram: Brasil Profissionalizado, Expansão da Rede Federal e Rede E-Tec Brasil.