

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA: EMBATES ENTRE A CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE) E A CONFERÊNCIA NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (CONAPE)

RODRIGO DA COSTA LIMA

Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Araranguá, Santa Catarina, Brasil

JOÃO HENRIQUE ZANELATTO

Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Criciúma, Santa Catarina, Brasil

RESUMO: O artigo tem por objetivo analisar as diferenças entre as propostas de políticas públicas sobre educação profissional e tecnológica formuladas para a Conferência Nacional da Educação (CONAE) e para a Conferência Nacional Popular da Educação (CONAPE), realizadas em 2022. Tomando as contribuições de Pateman, Boaventura e Avritzer sobre democracia participativa; de Gramsci, sobre hegemonia e sociedade civil e de Frigotto, sobre educação profissional, identificamos que houve uma redução dos espaços de participação e o reforço da hegemonia de entidades empresariais na CONAE em detrimento dos movimentos sociais em educação, que passaram a atuar na CONAPE. As fontes e a metodologia de pesquisa constituem-se da revisão bibliográfica e da análise dos documentos de referência produzidos para a IV CONAE e para a II CONAPE.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Profissional e Tecnológica. Conferência Nacional de Educação. Conferência Nacional Popular de Educação. Democracia.

INTRODUÇÃO

O atual processo de elaboração do próximo Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio de 2024-34 tem ocorrido no contexto de tensões e rupturas na Conferência Nacional de Educação (CONAE), principal espaço nacional de elaboração e discussão de políticas públicas na área. O ponto de ruptura com o modelo de participação na construção de políticas públicas no país teve como marco o golpe de 2016¹, que resultou na deposição da Presidenta Dilma Rousseff (PT) e na posse do Vice-Presidente Michel Temer (MDB), uma clivagem que implodiu os pactos e equilíbrios institucionais que mantiveram certa estabilidade política por quase 30 anos. Foram esgarçados os marcos originados no processo de transição da ditadura militar para uma democracia liberal com ares de reforma social, firmados na Constituição Federal de 1988.

A “tempestade perfeita” que ocorreu no país em meados da década de 2010, com a combinação das crises econômica, institucional e política, criou as condições para a desestabilização do sistema político, possibilitando a emergência da extrema-direita como ator central na política brasileira, que se expressou na vitória de Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018. Nas palavras de Safatle (2017, p. 39): “A história recente do Brasil será, pois, a história do colapso do último grande modelo de conciliação da democracia liberal. Coube ao Brasil a honra duvidosa de terminar um ciclo mundial de forma catastrófica.”.

Na educação, os impactos foram sentidos de forma imediata. O teto de gastos, limitando os investimentos sociais por 20 anos, resultou na redução dos investimentos públicos na área, o que, na prática, inviabilizou a possibilidade de realização ou de aproximação das metas propostas pelo PNE para o período. A reforma do ensino médio e a criação das Bases Nacionais Comuns Curriculares (BNCC) foram prioridades nos primeiros meses do governo Temer. Essas ações determinaram a mudança na composição da CONAE, atribuindo novo papel ao Fórum Nacional de Educação (FNE) na preparação do evento em sua edição de 2018.

O Decreto de 26 de abril de 2017, que convocou a 3ª CONAE, esvaziou as prerrogativas do FNE na condução e articulação da conferência em todas as suas etapas (FREITAS, 2017). Além disso, redefiniu a composição do Fórum, ao retirar entidades representativas como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) e a Conferência Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), passando a incluir órgãos governamentais com o objetivo de que o Governo Federal assumisse o controle total dos debates educacionais na CONAE (UCZAK; BERNARDI; ROSSI, 2020).

Em junho do mesmo ano, veio a resposta dos movimentos sociais da educação com a criação do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) e a convocação da I Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE) para 2018:

é diante desse cenário, que demanda forte contraposição, que se mobiliza esta Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE), como instrumento de resistência em defesa dos avanços e dos espaços de interlocução conquistados após décadas de muita luta e que agora estão sendo destruídos e/ou usurpados pelo atual golpe político, ao qual não interessa o fortalecimento de uma educação pública, laica, democrática, inclusiva, crítica e de qualidade socialmente referenciada (CONAPE, 2017, p. 2).

Buscando compreender a ruptura na CONAE e o surgimento da CONAPE, o artigo tem por objetivo analisar as principais diferenças na elaboração de políticas públicas nas conferências de educação, tomando como objeto de estudo as divergências entre as concepções de educação profissional pautadas nos documentos de referência produzidos pela CONAE, organizada pelo Estado, e pela CONAPE, organizada pelos movimentos sociais e populares. Através das contribuições da teoria da democracia participativa e do referencial gramsciano, mobilizamos as categorias de hegemonia, sociedade civil e participação política para compreensão do processo histórico e social. Para analisar as diferentes concepções de educação profissional e para situar o debate teoricamente, utilizamos as contribuições de Frigotto (2006).

A partir da análise documental, com foco nas diretrizes elaboradas para a CONAE, que será realizada em novembro de 2022, e da CONAPE, realizada em julho do mesmo ano, procura-se estabelecer uma comparação à luz das questões da participação popular, das características das composições das conferências e dos embates de classe, privilegiando a análise das divergências sobre a pauta específica da educação profissional e tecnológica.

LIMA, R. da C.; ZANELATTO, J. H.

O artigo é composto por três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, procuramos posicionar o debate a partir da teoria da democracia participativa, tomando as contribuições de Pateman, Boaventura, Avritzer e dos conceitos de hegemonia e sociedade civil gramsciano. Na segunda seção, buscamos situar histórica e politicamente a CONAE e a CONAPE e analisar as abordagens estratégicas que orientam cada um destes espaços. Na terceira seção, tomamos as contribuições de Frigotto sobre as principais concepções de educação profissional e tecnológica vigentes nos debates educacionais do Brasil na contemporaneidade, situando como elas aparecem nas diretrizes das atuais edições da CONAE e da CONAPE.

PARA PENSAR AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, HEGEMONIA E AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

O debate sobre a elaboração de políticas públicas a partir do Estado e da sociedade civil remete às possibilidades de articulação e institucionalização de espaços de representação e participação popular. Pateman (1992), em sua análise sobre a participação política, afirma que as teorias democráticas hegemônicas no século XX sinalizaram para a inviabilidade das possibilidades de participação política ampla na constituição das democracias liberais. Tais teorias partiam, por um lado, de uma revisão e até da negação das teorias democráticas clássicas que apontavam para a possibilidade de participação popular e, por outro, do entendimento de que a ampliação da participação popular seria inviável, colocando em xeque a estabilidade do sistema democrático.

Conforme essa corrente teórica, a dimensão e a complexidade das sociedades industriais impediriam a participação política ampla, decorrente da crescente burocratização da organização do Estado. Autores como Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Robert Michels fundamentaram a teoria das elites, justificando a condução dos processos decisórios nas sociedades modernas por uma minoria política. Tal concepção teve como uma de suas principais expressões o economista austríaco Joseph Schumpeter (2017), que em seu livro "Capitalismo, socialismo e democracia", lançado na década de 1940, formulou uma teoria democrática, estabelecendo um comparativo entre a busca pelos votos e as operações no mercado, na qual os eleitores, tal qual os consumidores, exerceriam suas escolhas num sistema competitivo, livre e garantido pelo regime democrático.

Segundo a tese schumpeteriana, o eleitor restringe suas decisões à escolha dos seus representantes por meio do voto em lideranças, participa somente através das discussões públicas e nada mais. A participação popular não tem uma centralidade nesta teoria. A escolha do eleitorado serve apenas para a manutenção da máquina eleitoral. As massas submetem-se à escolha de um número reduzido de representantes que decidem por elas.

Pateman (1992) busca nas teorias participativas clássicas de recorte liberal, a partir das leituras de autores como Rousseau e John Stuart Mill, e de corte social-democrata como G.D.H. Cole, sustentar que a participação política direta é possível de ser operacionalizada e que "os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados separadamente" (PATEMAN, 1992, p. 60). A autora não limita a democracia às instituições representativas ao considerar que a participação de todos no processo

decisório deve ocorrer em outras esferas, a partir da socialização e do treinamento para o desenvolvimento de atitudes e aptidões psicológicas que potencializem o processo participativo.

A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. As hipóteses subsidiárias a respeito da participação são de que ela tem um efeito integrativo e de que auxilia nas decisões coletivas (PATEMAN, 1992, p. 61).

Para Pateman (1992), quanto mais os indivíduos participam, mais capacitados eles se tornam para o processo de discussão e decisão, o que promove um efeito integrativo e legitimador das decisões coletivas. Para a existência de um governo democrático é fundamental que haja uma sociedade participativa, ou seja, uma sociedade na qual todos os sistemas políticos tenham passado pelo processo de democratização e o processo de socialização pela participação possa ocorrer em todas as áreas sociais. A autora reflete e projeta tais possibilidades em sociedades industriais de massa, no marco de democracias liberais, contrapondo-se às teorias sobre democracia que sinalizavam para a realização da democracia apenas na sua forma representativa, que foram hegemônicas durante o século XX.

No final do século XX, o tema da democracia participativa ganhou força, principalmente com o desmonte do Estado de Bem- Estar Social na Europa Ocidental e com a crise das experiências socialistas no leste europeu. Segundo Avritzer e Santos (2002), a partir dessas mudanças o debate sobre as formas de democracia e suas variações ganharam maior centralidade no debate político. Ganharam intensidade o questionamento e a crítica sobre a fórmula schumpeteriana, hegemônica em boa parte do século XX, de elitização da democracia, e de certo desprezo pela participação popular nas decisões políticas, numa perspectiva de que os cidadãos não teriam interesse ou capacidade de tomar escolhas e definir os rumos das políticas do Estado.

A denominada democracia de baixa intensidade, de base liberal, não provocou o fortalecimento da democracia, pelo contrário, acentuou sua crise. A forma hegemônica de democracia representativa elitista, modelo predominante nos países do Norte, não correspondia mais às demandas e possibilidades dos países do Sul global originadas dos debates sobre democracia.

Uma corrente contra hegemônica ganhou força na transição do século XX para o século XXI, propondo a ruptura com a noção de democracia como simples arranjo institucional, entendendo-a como uma nova gramática histórica, sem determinismos e amarras a leis naturais. Uma das questões mais relevantes nessa perspectiva de participação democrática diz respeito à participação de movimentos sociais e à pressão de grupos subalternos pela participação política direta, a partir das suas organizações em relação ao Estado: "Os movimentos sociais estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos" (AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 53).

A concepção não hegemônica de democracia contrapõe-se ao elitismo da democracia representativa liberal. Novos atores entrando em cena e pressionando o Estado para a elaboração de políticas públicas passaram a ser uma realidade em países que vivenciaram processos de superação de regimes de exceção e do fim do colonialismo, principalmente no Sul global. Emergiram práticas e elaborações da esfera social para o âmbito administrativo estatal. O caso brasileiro é emblemático nesse sentido, que teve como marco a transição da ditadura empresarial-militar para uma democracia de corte liberal, assentada na Constituição Federal de 1988.

Para compreender as tensões e aproximações entre o Estado e os movimentos sociais, a contribuição do pensamento gramsciano a partir das categorias de sociedade civil e hegemonia constituem um aporte teórico fundamental. Antônio Gramsci foi o primeiro a desenvolver, dentro do marxismo, uma teoria que desse conta de compreender a complexa fenomenologia do poder nas sociedades contemporâneas. O autor italiano trouxe uma contribuição para pensar sobre essa relação, ao refletir as teses hegelianas e marxianas sobre os vínculos e tensões existentes entre Estado e sociedade civil (GONZÁLEZ, 2007).

Gramsci buscou, por um lado, a superação de uma visão liberal sobre esta relação, de justaposição entre duas “esferas distintas”, contrapondo Estado e sociedade, e, por outro lado, a superação de uma visão determinista e mecanicista de projeção da infraestrutura na superestrutura, como um processo previsível e unificado, que situava o Estado fora e acima da sociedade.

Ao criticar esta visão instrumental e reducionista do Estado, da política e do poder, que identificava a sociedade sendo composta por “camadas” justapostas e separadas, Gramsci (2007) apontou que, na sociedade capitalista, os limites entre o público e o privado se interpenetram. O Estado é entendido não apenas como instituição jurídica, mas como resultado das relações orgânicas entre sociedade política e civil, pois na sociedade civil também se reflete o conflito social, não sendo algo homogêneo e monovalente.

Conforme González (2007), Gramsci construiu uma teoria relacional, na qual sociedade política e sociedade civil são compreendidas enquanto uma articulação orgânica, interconectada e não segregada. A interpretação relacional do processo e do conflito social e político desdobra-se na análise sobre o Estado, o poder e a política, com a formulação do conceito gramsciano de hegemonia.

Sociedade civil e Estado estabelecem, portanto, uma relação de interpenetração e exclusão, uma contradição, na qual certas esferas estatais penetram na sociedade civil e vice-versa. A sociedade civil apresenta-se como o campo de excelência da luta de classes, de manutenção da hegemonia das classes dominantes e de contestação dela. Para Gramsci (2007), a sociedade civil não é algo homogêneo, amorfo e inferiorizado, mas sim um espaço de conflito, de disputas permanentes entre as classes sociais pelo controle da hegemonia nas sociedades capitalistas modernas.

A HISTÓRIA DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DA EDUCAÇÃO: SITUANDO A CONAE E A CONAPE

No Brasil, a realização das conferências nacionais de educação remonta o ano de 1927. O espaço de debate que surgiu no contexto da Primeira República foi articulado e organizado pela Associação Brasileira de Educação (ABE), entidade civil de

associação voluntária fundada em 1924, que aglutinava educadores e intelectuais preocupados com as questões educacionais do país. A ABE converteu-se no principal espaço de debate e articulação da sociedade civil sobre a área. De recorte liberal, a Associação teve um papel de destaque na elaboração e ampliação do debate sobre educação para além do Estado, exercendo forte protagonismo sobre as políticas públicas e reformas educacionais entre os anos de 1924 e 1935. Intelectuais da ABE tiveram grande influência na criação do Ministério da Educação em 1930 e na publicação do Manifesto dos pioneiros da educação nova, lançado em 1932 (CUNHA; XAVIER, 2009).

Na década de 1930, nos primeiros anos do governo de Getúlio Vargas, houve uma abertura e permeabilidade do Estado para as propostas e demandas da ABE, revelando uma articulação e intersecções entre o poder político e setores representativos da sociedade civil. Contraditoriamente, foi durante o período autoritário do Estado Novo (1937-1945) que se institucionalizaram os espaços de conferências nacionais coordenadas pelo poder público, sob o protagonismo da burocracia estatal. Em 1942, foi realizada a primeira conferência nacional de saúde, um marco nessa transição. De forma pendular, articulada às conjunturas de abertura e fechamento do regime político durante o século XX, as conferências nacionais cumpriram um papel fundamental como “a mais importante e abrangente política participativa do Brasil.” (AVRITZER, 2012, p. 7).

Cabe destacar que, ao longo de quase um século de realização de conferências nacionais de educação, diversas experiências e alternativas foram construídas. Essa construção se deu através do fomento de organizações da sociedade civil, como as conferências da ABE que foram realizadas entre as décadas de 1920 e 1960, e a realização de cinco edições do Congresso Nacional de Educação – CONED, realizado entre 1996 e 2004, articulado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), ou por iniciativa do Estado, como a Conferência Nacional de Educação (CONAE). Tais experiências contribuíram para a consolidação das conferências como espaços centrais no processo de participação e planejamento da educação brasileira.

A partir do processo de redemocratização ocorrido na década de 1980, a participação no processo de planejamento e elaboração de políticas públicas ganhou uma nova dimensão. Para além das esferas do poder governamental, no âmbito da União, dos Estados e Municípios, as discussões passaram a contar com a presença de entidades representativas do movimento sindical e empresarial, colocando os embates da sociedade civil para dentro de espaços estatais, numa ruptura com o período autoritário que sufocou a participação de entidades ligadas ao movimento popular e sindical. As interfaces e interconexões entre Estado e sociedade civil ganharam uma nova dimensão, que foi incorporada na Constituição Federal de 1988 (DUARTE; SANTOS, 2014).

Até a década de 1990, poucas conferências foram organizadas pelo Estado brasileiro. Entre 1942 e o final da ditadura militar, ocorreram apenas conferências nas áreas da saúde, de forma burocrática e tecnocrática, sem participação efetiva da sociedade civil. Durante o governo de Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), ampliou-se o leque de conferências, mas com alcance limitado. Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ocorreram conferências

relacionadas às áreas da Ciência e Tecnologia, Saúde, Criança e Adolescente, Assistência Social e dos Direitos Humanos. Foi a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) que as conferências ganharam novo impulso:

houve, durante o governo Lula, uma expansão das conferências nacionais. Tomando como nosso ponto de referência a primeira conferência nacional de saúde organizada pelo governo Vargas ainda nos anos 1940 e contabilizando as conferências nacionais, percebemos que estas alcançaram a marca de 115 conferências realizadas desde então. Destas, 74 ocorreram durante o governo Lula, o que mostra a sua centralidade nas políticas participativas deste período. Tal marca também altera a influência das conferências sobre as políticas públicas do governo federal (AVRITZER, 2012, p. 8).

Foi no contexto de expansão das conferências nacionais para a elaboração de políticas públicas que surgiu a Conferência Nacional de Educação (CONAE). Organizada pelo Ministério de Educação a partir da Portaria n.º 10/2008, ela surgiu com o objetivo de discutir a educação nacional em sua totalidade, com a realização de conferências nos âmbitos local, estadual e nacional (LAGARES; ALMEIDA; SANTOS, 2018). A concepção original da CONAE era de contemplar, a partir do Estado, uma demanda histórica da sociedade civil, principalmente dos movimentos sociais e populares ligados à educação, enquanto espaço de interlocução que permitisse um fluxo de debates desde a base da sociedade até as mais altas esferas de poder estatal.

Os exemplos históricos construídos pelas Conferências Brasileiras de Educação (CBEs) e os Congressos Nacionais de Educação (CONEDs), organizados integralmente pela sociedade civil, serviram de referência na elaboração da CONAE, que colocou a discussão em outro patamar, passando a apresentar suas demandas no interior do Estado. Os debates foram convertidos em propostas que serviram de base para a elaboração do PNE e para a efetivação do Sistema Nacional Articulado de Educação na década de 2010 (LAGARES; ALMEIDA; SANTOS, 2018).

A proliferação das conferências nacionais durante os governos petistas associou-se à estratégia democrático-popular (EDP) adotada como referência das políticas construídas no período. A EDP, que tem no PT seu principal formulador e operador político, consiste numa leitura de que, no capitalismo brasileiro, a modernidade não se realizou de forma completa, apresentando déficits democráticos importantes (BRITO, 2019).

A partir desta perspectiva, seriam necessários dois grandes movimentos para uma transformação da realidade brasileira. O primeiro é o acúmulo de forças, com a pressão dos movimentos de massa de “baixo para cima”, pautando por reformas e ampliação da participação e a conquista de direitos sociais e políticos, numa perspectiva de construção do socialismo no longo prazo. E o segundo refere-se à ocupação de espaços dentro da institucionalidade, através da participação representativa parlamentar e da presença em cargos do executivo, no sentido de conduzir políticas articuladas “por dentro” com as pressões dos movimentos sociais vindos “de fora”.

A estratégia foi colocada em prática quando da chegada do PT no Governo Federal a partir de 2003, tendo como base algumas leituras e interpretações dos

conceitos de hegemonia e sociedade civil gramscianos. O entendimento era de que o Estado é o espaço articulador entre a sociedade civil e política e que, ao atuar nestas duas esferas, o partido impulsionaria os movimentos de massa, ao mesmo tempo em que transformaria as esferas governamentais com reformas ampliadoras de direitos, num processo dialético de construção paulatina de uma nova hegemonia.

Do ponto de vista da relação político-institucional entre governo e sociedade civil, os governos Lula também se caracterizaram pelo estímulo e criação de vários espaços de participação política. No período, houve uma ampliação da participação política, no interior de espaços institucionais criados pelo Estado, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, conferências, conselhos, fóruns, mesas de negociação e ouvidorias, mobilizando milhões de pessoas por todo o país, tendo por objeto diversas políticas públicas (BRITO, 2019, p. 262).

O ano de 2016 marcou uma ruptura na relação estabelecida entre sociedade civil e Estado durante os governos petistas. Setores das elites econômicas, que ajudaram a sustentar o governo petista, romperam com o pacto de conciliação de classes e passaram a implementar uma agenda na qual não havia mais espaço para concessões aos trabalhadores e aos setores populares. A classe dominante, em suas diferentes frações (industrial, financeira e agrária), não queria mais negociações “mas sim governar diretamente, com seus homens de confiança, e anular as poucas conquistas sociais dos últimos anos” (LÖWY, 2016, p. 64).

Durante o Governo Temer, ocorreu a ruptura na CONAE, a partir de medidas que reordenaram a conferência de forma autoritária, de cima para baixo, excluindo entidades importantes da sociedade civil e articulando as pautas e orientações a partir do Estado. Ainda que de uma perspectiva formal e procedimental a CONAE caminhe para sua 4ª edição, desde 2017 ela se constituiu numa nova relação entre Estado e setores da sociedade civil, evidenciando os conflitos de classe. Entidades ligadas ao empresariado ampliaram sua presença, enquanto as entidades e organizações representativas dos movimentos dos trabalhadores perderam espaço. A hegemonia das classes dominantes ficou ainda mais evidente.

Na sua origem, a CONAE refletia a política de conciliação, enquanto uma expressão de composição de movimentos sociais e de representações empresariais, um movimento na perspectiva de construção da EDP, na qual o governo procurava estabelecer uma maior intersecção entre os movimentos sociais e o Estado, na esfera do planejamento e da organização das políticas públicas.

Na educação, o pacto estabelecido no PNE (2014-2024) foi rompido pela implementação de um programa que o inviabilizou financeiramente. As medidas tomadas após 2016 implodiram as bases do atual Plano, como a aprovação do teto de gastos; a suspensão de políticas de acesso e permanência estudantil; as limitações na expansão do ensino superior; o avanço das terceirizações como forma de contratação entre os trabalhadores e trabalhadoras da educação e as modificações na política adotada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) de recomposição do Fórum

LIMA, R. da C.; ZANELATTO, J. H.

Nacional de Educação (FNE), excluindo entidades educacionais históricas e relevantes e ampliando a abertura do FNE para participação de entidades privadas.

As limitações impostas pelo MEC para a realização da CONAE produziram restrições democráticas e participativas em sua edição de 2018. Diante do novo quadro institucional da CONAE, as entidades educacionais dos trabalhadores em educação e dos estudantes não ficaram passivas, respondendo com a criação da CONAPE, num movimento de retomada de uma larga tradição de conferências educacionais mobilizadas e organizadas a partir da sociedade civil.

Em 2017, mais de 40 entidades criaram o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), espaço de articulação e participação que propõe a realização das CONAPES, totalmente organizadas a partir da sociedade civil, expressão da mobilização e lutas de movimentos sociais ligados à educação.

A proposta da CONAPE articula-se à “percepção da possibilidade da inovação entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processo de tomada de decisão” (CONAPE, 2021, p. 59), na qual entidades e movimentos sociais se opõem à redução dos espaços democráticos e se organizam na perspectiva de se contrapor às restrições impostas pelo Estado, apontando para uma retomada da gramática política e social existente antes do golpe de 2016.

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA: CONCEPÇÕES E DISPUTAS NAS ELABORAÇÕES DA CONAE E CONAPE

Com relação à educação profissional e tecnológica, a ruptura que ocorreu na CONAE também se refletiu na participação das entidades ligadas a esta modalidade de ensino, com reflexos nas concepções adotadas por ela. O FNE manteve a representação da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC-MEC) e do Sistema “S”, numa perspectiva que prioriza as concepções estatais e empresariais na formulação das políticas públicas nos espaços participativos. Ao mesmo tempo, a CONAE excluiu a participação de entidades ligadas ao movimento sindical e estudantil que atuam na base da educação profissional e tecnológica.

Já o FNPE conta com a participação do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif) e da Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (PROIFES-Federação), além do Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (SINASEFE), que participa do Fórum e da CONAPE como organização observadora. O FNPE agrega setores de representação das instituições federais de educação profissional e tecnológica e de entidades ligadas aos/as trabalhadores/as em educação profissional.

A atual composição da CONAE reflete a ruptura com os espaços de composição e acomodação de interesses do capital e do trabalho, que perduraram durante as gestões petistas. Período marcado pela política de conciliação de classes, que orientou em grande medida a lógica da criação do FNE em 2010, através da Portaria do Ministério da Educação, n.º 1.407, de 14 de dezembro de 2010, transformado em órgão de Estado em 2014, com a Lei n.º 13.005/2014, que aprovou o atual Plano Nacional de Educação. O FNE cumpre um papel fundamental na execução do PNE, em seu monitoramento e avaliação contínua.

Após a reformulação de 2017, o FNE e a CONAE restringiram o espaço aos movimentos sociais da educação, uma quebra na institucionalidade construída até então, com consequências na limitação da participação de entidades ligadas à educação no acompanhamento do PNE, reflexo da concepção autoritária e neoliberal hegemônica desde então.

Para identificar as divergências relacionadas aos debates sobre educação profissional e tecnológica, partimos da contribuição de Frigotto (2006) sobre as principais concepções que se confrontam nas formulações de políticas públicas para esta modalidade de ensino. Disputa que ocorre entre o “[...] tecnicismo, economicismo, fragmentação, dualismo e a perspectiva da escola pública, gratuita, laica, universal, unitária, omnilateral, politécnica ou tecnológica” (FRIGOTTO, 2006, p. 39).

A CONAE, em seu documento de referência, parte da compreensão presente na Constituição Federal de 1988, que aponta para a educação como um direito de todos e um dever do Estado e da família, tendo como objetivo a formação para a cidadania e para o trabalho. No que diz respeito à formação para o trabalho, a concepção de educação profissional alinha-se a uma perspectiva tecnicista de adequação às demandas do mundo do trabalho, em especial as mudanças provocadas pelas inovações das tecnologias de informação e comunicação:

alguns dos efeitos deletérios que a falta de formação adequada, a ineficácia do ensino e o desalinhamento da escola às demandas da Sociedade de Informação colaboram para agravar são a subocupação, o desemprego estrutural, a precarização das relações empregatícias e o trabalho de plataforma – aquele mediado, organizado e governado por meio de plataformas digitais. Para encarar o desafio da formação continuada e por toda a vida de largas parcelas da população adulta, faz-se urgente abrir os portões e derrubar os muros da escola. A adesão ao movimento emergente de Educação Aberta permitirá mudar a forma como os educadores usam, compartilham e melhoram o conhecimento e os recursos educacionais, tornando-os abertos e livremente disponíveis (CONAE, 2021, p. 33).

No subeixo IX do documento da CONAE, é reportado como tema específico do PNE o desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica, apontada como uma área de grande importância para a soberania da nação e do desenvolvimento pleno da cidadania. Nesta perspectiva, o PNE deve contemplar os estudantes com a oferta de uma formação sobre todas as áreas do conhecimento, incluindo as diversas tecnologias relacionadas ao mundo do trabalho.

A orientação da CONAE reflete a hegemonia dos setores empresariais na condução das políticas públicas neste espaço e expressa a redução do debate e do contraditório no seio da Conferência, expressando limitações à democracia participativa num cenário de elitização e restrições, implementado após o golpe de 2016. Políticas que estão alinhadas às atuais mudanças na educação brasileira e que orientaram a reforma do ensino médio aprovada em 2017, que reforçou a necessidade de submissão da educação profissional às demandas do mercado:

a exemplo dos outros campos da Educação, para a Educação Profissional e Tecnológica, espera-se um conjunto de Políticas Públicas adequadas às suas demandas, para que se logre o êxito desejado quanto à formação de profissionais que satisfaçam as necessidades do país. As profissões, de maneira geral, e as tecnologias evoluem continuamente, de acordo com a evolução da própria sociedade, por isso, as políticas educacionais não podem prescindir a perseguição de metas estabelecidas para a formação da geração contemporânea e das futuras. Merece especial atenção as possibilidades de inovação abertas na implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), instituída pela Resolução CNE/CP no 2, de 22 de dezembro de 2017; do Novo Ensino Médio – Resolução CNE/CEP no 3, de 21 de novembro de 2018, e das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica, conforme a Resolução CNE/CP no 1, de 5 de janeiro de 2021 (CONAE, 2021, p. 36).

Já o FNPE, em seu documento orientador para a II CONAPE, aponta para um caminho oposto ao apresentado pela CONAE. Pela sua composição, que acolhe movimentos sociais e populares, o FNPE agrega entidades e organizações ligadas à classe trabalhadora brasileira, refletindo uma perspectiva diametralmente oposta às políticas neoliberais que se revelam predominantes nos documentos produzidos pelo FNE.

O FNPE aponta para uma política de valorização da educação profissional, técnica e tecnológica, vinculada à promoção da ciência, da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico, com o objetivo de reverter as políticas neoliberais aprofundadas após 2016, pautando a revogação da Emenda Constitucional n.º 95 e das medidas de ajuste fiscal, que impossibilitam a execução do PNE. Políticas que, caso não sejam revertidas, seguirão comprometendo o próximo Plano, já que o teto de gastos está previsto para vigorar até o ano de 2036.

O documento opõe-se de forma veemente às atuais políticas de recorte “estreito, autoritário e excludente” (CONAPE, 2021, p. 35), que ampliaram seu arcabouço legal. A CONAPE reforça a necessidade de que a educação “deve garantir o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (CONAPE, 2021, p. 41). O FNPE também dá ênfase em especial à educação profissional vinculada à Educação de Jovens de Adultos (EJA), numa sinalização de educação popular e emancipatória, com qualidade social e que possibilite a elevação da escolaridade dos trabalhadores, partindo do reconhecimento da especificidade das demandas dos estudantes trabalhadores.

A oposição da CONAPE às atuais políticas adotadas pela FNE consiste na crítica das concepções de educação profissional e tecnológica orientadas pelo e para o mercado, na qual “retoma-se a ultrapassada pedagogia das competências e reduz-se a formação e o ensino à sua dimensão instrucional, no sentido restrito de aplicação prática do conhecimento, como referência curricular [...]” (CONAPE, 2021, p. 50). Para a superação desta concepção tecnicista e instrumental, a alternativa proposta pelo documento base da II CONAPE aponta para o seguinte:

por isso, é fundamental assegurar políticas públicas intersetoriais, visando ampliar a formação e garantir aos trabalhadores/as jovens e adultos a educação integrada, na perspectiva da educação emancipatória e do trabalho não alienado, contribuindo para a ampliação de uma concepção de formação humana integral, articulando níveis de ensino da EJA com a educação profissional (CONAPE, 2021, p. 58).

Por fim, a CONAPE coloca-se contra a BNCC e a reforma do ensino médio de 2017, por entender que elas reforçam o projeto de educação que submete os padrões de qualidade de ensino às necessidades do mundo do trabalho e do mercado, num alinhamento às políticas orientadas pela OCDE, pelo Banco Mundial e pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), que projetam a qualidade educacional atrelada ao aumento da produtividade dos trabalhadores, servindo aos interesses por competitividade nos setores da indústria e dos serviços, negando, portanto, os princípios constitucionais de formação para a cidadania e para o trabalho (CONAPE, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política adotada pelo Governo Federal após o golpe de 2016 implicou uma ruptura importante na organização e composição do Fórum Nacional de Educação, com consequências diretas na Conferência Nacional de Educação. Reduziu-se significativamente o espaço de democracia participativa, a hegemonia dos setores empresariais foi reforçada e as possibilidades de contraposição a partir de uma perspectiva dos trabalhadores reduziu-se de forma considerável. As possibilidades de intersecção entre Estado e sociedade civil foram limitadas e os conflitos que estavam presentes nas esferas governamentais esvaziaram-se, alterando substancialmente a dinâmica de participação que marcou a constituição da CONAE.

A criação da CONAPE como resposta às medidas arbitrárias adotadas pelo governo Temer articula-se a uma larga experiência de organização e debate dos movimentos sociais educacionais. Uma ação que busca a construção de um novo espaço integrativo e legitimador das decisões coletivas, afirmando as teses de Boaventura e Avritzer (2002) da busca pela participação democrática em resposta às democracias liberais de baixa intensidade, é uma pauta dos movimentos sociais no século XXI. A busca por uma nova gramática de participação política buscada com a criação do CONAPE, ao não encontrar espaços na institucionalidade, promoveu um movimento de resistência e de luta pela ampliação da participação política, na perspectiva dos trabalhadores e suas entidades.

No que diz respeito às concepções de educação, tomadas no recorte da modalidade profissional e tecnológica, os documentos de referência para a realização da CONAE e da CONAPE de 2022 revelam as diferenças entre as concepções que orientam as conferências. A CONAE reflete as teses centradas na formação para o mercado, em plena articulação e associação às orientações políticas neoliberais hegemônicas. A CONAPE, pela sua composição ligada aos movimentos sociais, defende uma concepção de educação profissional integrada e emancipatória, contrapondo-se às orientações

LIMA, R. da C.; ZANELATTO, J. H.

propostas na Base Nacional Comum Curricular e nas políticas educacionais adotadas nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, buscando a restauração dos princípios de democracia participativa, orientada pela retomada da estratégia democrático-popular que fundamentaram as ações da CONAE até o golpe de 2016.

Artigo recebido em: 29/08/2022
Aprovado para publicação em: 14/10/2022

PUBLIC POLICIES FOR PROFESSIONAL AND TECHNOLOGICAL EDUCATION: CLASHES BETWEEN THE NATIONAL CONFERENCE ON EDUCATION (CONAE) AND THE NATIONAL POPULAR CONFERENCE ON EDUCATION (CONAPE)

ABSTRACT: The article aims to analyze the differences between the public policy proposals formulated for the realization in 2022 of the National Conference on Education (CONAE) and the National Popular Conference on Education (CONAPE) on professional and technological education. Taking the contributions of Pateman, Boaventura and Avritzer on participatory democracy, Gramsci on hegemony and civil Society and Frigotto on professional education, we identified that there was a reduction in spaces for participation and the strengthening of the hegemony of business entities in CONAE to the detriment of social movements in education, who started to work at CONAPE. The sources and the research methodology are constituted by the bibliographic review and the analysis of the reference documents produced for the IV CONAE and II CONAPE.

KEYWORDS: Professional and Technological Education. National Education Conference. National People's Conference on Education. Democracy.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EDUCACIÓN PROFESIONAL Y TECNOLÓGICA: ENFRENTAMIENTOS ENTRE LA CONFERENCIA NACIONAL DE EDUCACIÓN (CONAE) Y LA CONFERENCIA NACIONAL POPULAR DE EDUCACIÓN (CONAPE)

RESUMEN: El artículo tiene como objetivo analizar las diferencias entre las propuestas de política pública formuladas para la realización en 2022 de la Conferencia Nacional de Educación (CONAE) y la Conferencia Nacional Popular de Educación (CONAPE) sobre educación profesional y tecnológica. Tomando los aportes de Pateman, Boaventura y Avritzer sobre democracia participativa, de Gramsci sobre hegemonía y sociedad civil y de Frigotto sobre educación profesional, identificamos que hubo una reducción de los espacios de participación y el fortalecimiento de la hegemonía de las entidades empresariales en la CONAE en detrimento de los movimientos sociales en educación, que empezó a trabajar en CONAPE. Las fuentes y la metodología de investigación están constituidas por la revisión bibliográfica y el análisis de los documentos de referencia elaborados para el IV CONAE y II CONAPE.

PALABRAS CLAVE: Educación Profesional y Tecnológica. Congreso Nacional de Educación. Conferencia Nacional de Educación Popular. Democracia.

NOTA

1 - Caracterizamos o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff em 2016 como resultado de um golpe parlamentar, judiciário e midiático que articulou ações no Parlamento, com movimentações na Justiça, em especial da Operação Lava Jato, em conjunto com a mobilização permanente impulsionada pelos oligopólios midiáticos. Sustentamos esta tese baseados em autores como Jessé Souza, Giovanni Alves, Vladimir Safatle, Michael Löwy, Luis Felipe Miguel e Alysson Mascaro.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

AVRITZER, L.; SANTOS, B. S. Para ampliar o cânone democrático. //: SANTOS, B. S. (org.) **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

BRITO, C. Os governos Lula como realização da Estratégia Democrático Popular. //: IASI, M.; FIGUEIREDO, I.M.; NEVES, V. **A estratégia democrático popular**: um inventário crítico. Marília: Lutas Anticapital, 2019. p. 247-272.

CONAE - CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Documento referência**: inclusão, equidade e qualidade: compromisso com o futuro da educação brasileira. Brasília: FNE, 2021.

CONAPE - CONFERÊNCIA NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO. **Manifesto em prol da democracia e da educação transformadora**. Brasília: FNPE, 2017.

CONAPE - CONFERÊNCIA NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO. **Documento Referência**. Brasília: FNPE, 2021.

CUNHA, L.A.; XAVIER, L. **Associação Brasileira de Educação (ABE)**. FGV. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/associacao-brasileira-de-educacao-abe>. Acesso em: 15 ago. 2022.

DUARTE, M. R. T.; SANTOS, M. R. S. Planejamento e participação: os eventos nacionais na área da educação após a Constituição de 1988. **Educação** [Internet]. Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 167-179, 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84831710004>. Acesso em: 15 ago. 2022.

LIMA, R. da C.; ZANELATTO, J. H.

FREITAS, L. C. de. Com decreto Temer assume a CONAE. **Avaliação Educacional**, Campinas, SP, 2017. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2017/04/28/com-decreto-temer-assume-a-conae/>. Acesso em: 12 ago. 2022.

FRIGOTTO, G. Anos 1980 e 1990: a relação entre o estrutural e o conjuntural e as políticas de educação tecnológica e profissional. //: FRIGOTTO, G; CIAVATTA, M. **A formação do cidadão produtivo: a cultura de mercado no ensino médio técnico**. Brasília: INEP, 2006. p. 25-53.

GONZÁLEZ, J.L.A. **Traducir a Gramsci**. Ciudad de La Habana: Instituto Cubano del Libro, 2007.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. v. 3. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

LAGARES, R.; ALMEIDA, G. Q. M.; SANTOS, J. S. Congressos e conferências nacionais de educação: espaços sociais democráticos de interlocução e planejamento. **Revista Signos**, [S. l.], v. 39, n. 1, p. 126-149, jul. 2018. ISSN 1983-0378. Disponível em: <http://univates.br/revistas/index.php/signos/article/view/1610>. Acesso em: 15 ago. 2022. doi: <http://dx.doi.org/10.22410/issn.1983-0378.v39i1a2018.1610>.

LÖWY, M. Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. //: JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. **Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise**. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 61-67.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SAFATLE, Vladimir. **Só mais um esforço: como chegamos até aqui ou como o país dos "pactos", das "conciliações", das "frentes amplas" produziu seu próprio colapso**. São Paulo: Vestígio, 2017.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Unesp, 2017.

UCZAK, L.H.; BERNARDI, L.M.; ROSSI, A.J. O governo Temer e a asfixia dos processos de democratização da educação. **Educação**, Santa Maria, v. 45, [s. n.], p. 1-23, 2020. Universidade Federal de Santa Maria. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/1171/117162553023/html/>. Acesso em: 16 ago. 2022.

JOÃO HENRIQUE ZANELATTO: Possui pós-doutorado pela Universidade Federal do Paraná, UFPR (2015); doutorado em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUCRS (2007); mestrado em História pela Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC (1998) e graduação em História (Licenciatura) pela Universidade do Sul Catarinense, UNISUL (1988). Atualmente é docente permanente e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico – PPGD na Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC).

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1754-1001>

E-mail: jhz@unesc.net

RODRIGO DA COSTA LIMA: Possui licenciatura e bacharelado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS (2006), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS (2012). Atualmente é doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico na Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, e professor de Educação Básica Técnica e Tecnológica do Instituto Federal de Santa Catarina, Campus Araranguá. Bolsista Uniedu/SC.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9687-9600>

E-mail: rodrigo.coslim@gmail.com

Este periódico utiliza a licença Creative Commons Attribution 3.0, para periódicos de acesso aberto (Open Archives Initiative - OAI).