

O ENSINO INDUSTRIAL NO ESTADO NOVO (1939-1942)

1. Políticas Educacionais e Movimentos Sociais

Amália Cristina Dias da Rocha Bezerra, UFF

Diversas pesquisas em história da educação sobre o período de 1930 a 1945 focalizaram as iniciativas, as trajetórias e os limites da ação estatal em promover a centralização e nacionalização do sistema de ensino brasileiro, especialmente no Estado Novo, que foi um período de centralização política e ascensão do pensamento autoritário e conservador no Brasil.

Naquele momento amplas reformas foram realizadas, resultando na promulgação das Leis Orgânicas do Ensino que organizaram o ensino secundário, o comercial e o industrial.

Neste estudo investigamos a trajetória de regulamentação da política educacional para o ensino industrial durante o Estado Novo, em face da implementação de um modelo econômico baseado na industrialização e nos esforços em consolidar um projeto político iniciado com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder em 1930. Buscávamos compreender sob que aspectos as políticas educacionais são criadas, ou seja, efetuar um estudo sobre política educacional enfatizando a atuação dos sujeitos envolvidos no processo, seu caráter político, o contexto histórico, os conflitos que emergem de interesses distintos.

A organização do ensino industrial é contemporânea à implementação de uma ampla legislação trabalhista, previdenciária e sindical, que pretendia reordenar o mercado de trabalho viabilizando a implementação de um projeto político de nação e de desenvolvimento econômico, baseado na industrialização (GOMES, 1999). Segundo Luiz Antonio Cunha, “foi só com a adoção de um projeto industrialista de desenvolvimento, pelo Estado Novo, que foram dados os primeiros passos para a generalização da aprendizagem sistemática a nível nacional” (CUNHA, 1983, p. 449).

Nesse sentido o processo de "modernização conservadora" (DINIZ, 1997) que viabilizou a industrialização do país pôs em pauta a elaboração de uma política educacional para a profissionalização da força de trabalho.

As pesquisas sobre esse tema fazem referência à existência de um conflito de orientações entre o Ministério da Educação e Saúde (MES) e o Ministério do Trabalho,

Indústria e Comércio (MTIC), designados pelo poder executivo para dar um formato à questão da formação profissional dos operários da indústria. Simon Schwartzman, Helena Bomeny e Vanda Costa afirmam que foi no âmbito do ensino industrial em que houve maiores limitações à intenção do Ministro da Educação, Gustavo Capanema, de construir um amplo sistema de ensino profissionalizante. O “conflito de bastidores” ocorrido entre o MES e MTIC “tinha por detrás, principalmente, a Federação Nacional da Indústria e a Federação das Indústrias de São Paulo” (SCHWARTZMAN; BOMENY e COSTA, 2000, p. 248.).

Para estes autores o discurso do empresariado industrial foi endossado pelo MTIC e influenciou as decisões do presidente Getúlio Vargas de aprovar a proposta da comissão de representantes daquele setor, que consistiu na criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), antes mesmo de aprovar a Lei Orgânica do Ensino Industrial, obra do MES. Nossa questão central examinou o porquê da proposta do Ministério da Educação, de organizar sistematicamente em nível nacional o ensino profissionalizante, ter sido preterida pelas propostas mais pragmáticas dos industriais, defendida pelo MTIC e pelas instituições que representavam o empresariado, isto é a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Federação das Indústrias do estado de São Paulo (FIESP).

Concentramos a pesquisa principalmente no tocante a aprendizagem, que era a modalidade de ensino destinada a formação do menor aprendiz no próprio ambiente de trabalho e que fomentou uma disputa mais acirrada entre o Estado, os industriais e os educadores envolvidos na questão.

Devido à centralização político-administrativa que caracterizou o regime político no período, os debates e conflitos em torno do tema foram promovidos pelo Estado e mediados no interior da burocracia estatal. Através de comissões de estudos, relatórios, anteprojetos, substitutivos, pareceres e discursos, os Ministros do MES e do MTIC, industriais e educadores encaminharam suas propostas.

Portanto o fortalecimento do executivo durante o Estado Novo não significou a instauração de um Estado neutro, equidistante dos demais setores sociais (DINIZ, 1997). Através da “redefinição dos canais de acesso e influência”, o Estado estabelece “distintas áreas às quais se garante acesso privilegiado aos grupos diretamente interessados”, porém “assegurando-se simultaneamente o fechamento do processo decisório em suas instâncias superiores” (DINIZ, 1997, p. 85). No entanto, “se o Estado teria certa autonomia” a

atuação dos grupos sociais também teria importância ”impondo certos limites ao campo de atuação do Executivo, reduzindo ou ampliando a margem de alternativas possíveis ou definindo cursos legítimos de ação” (DINIZ, 1997, p. 85).

Ou seja, considerar o Estado Novo como um conjunto não monolítico de estruturas de decisão possibilita um entendimento mais amplo sobre o “conflito de bastidores” entre o MEC e o MTIC e sobre a atuação dos industriais, interferindo nas comissões ministeriais, encaminhando sugestões e apresentando substitutivos aos projetos de lei.

Em discurso pronunciado em 1933, Vargas declarou que “a instrução que precisamos desenvolver até o limite extremo de nossas possibilidades, é a profissional e técnica” (VARGAS, 1938).

O Ministério da Educação e Saúde, através da Divisão do Ensino Industrial, elaborou em 1938 um projeto de regulamentação do artigo da Carta Constitucional de 1937 que tratava do ensino profissional. O projeto foi encaminhado à CNI e à FIESP, presididas, respectivamente, por Euvaldo Lodi e Roberto Simonsen. Sem receber resposta ou qualquer apoio dos empresários industriais, o governo baixou o decreto-lei 1.238, em 2 de maio de 1939, elaborado pelo Ministro do Trabalho, Waldemar Falcão. O decreto determinava que todas as empresas com mais de 500 empregados dispusessem de um refeitório para atender a todo seu pessoal e a segunda seção determinava que as mesmas empresas oferecessem cursos de aperfeiçoamento profissional para os menores e adultos.

A comissão interministerial que regulamentaria o decreto-lei 1238 foi instalada no mesmo mês, composta por Rodolfo Fuchs, Joaquim Faria Góes Filho e Lycério Schreider, nomeados por Gustavo Capanema; Saúl de Gusmão, Gilberto Crockett de Sá e Edison Pitombo Cavalcanti, indicados por Waldemar Falcão. A comissão, embora não estivesse integrada por industriais, mantinha contato com os empresários e suas instituições representativas, que por sua vez trocavam relatórios e pareceres com o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Na reunião inaugural Gustavo Capanema comprometia-se, na medida do possível, em acompanhar e dirigir os trabalhos da comissão, “em vista das diretrizes uniformes que o Estado precise imprimir em todos os setores da educação nacional.”¹

Ao longo das 35 reuniões presididas por Saul de Gusmão foi realizado um levantamento das condições do trabalho industrial no Brasil, desde as modalidades de

¹ FGV,CPDOC. Relatório de Atividades da comissão interministerial, 06/1939: GCg 1938.04.30, r.51. Todos os documentos que seguem foram consultados no Arquivo Pessoal de Gustavo Capanema, depositado no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, na Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

ofício, os tipos de estabelecimentos, a classificação dos operários de acordo com as atividades desenvolvidas, a fim de “reunir dados que permitissem traduzir as condições e necessidades do meio industrial brasileiro, no setor da formação e do aperfeiçoamento do operariado.”²

À convite da FIESP, a comissão interministerial foi conhecer o parque industrial paulista e as iniciativas que já vinham sendo tomadas naquele estado para qualificar os trabalhadores. Nas visitas programadas pelo governo de São Paulo e pela FIESP, a comissão observou a mecanização das atividades na indústria, concluindo que a imensa maioria do operariado não necessitava de formação sistemática para execução daquelas atividades, sendo porém indispensável ministrar cursos que elevassem sua formação geral.³

Contudo esse diagnóstico não apresentava um situação fácil para a regulamentação da aprendizagem nos estabelecimentos industriais, uma vez que os operários sequer terminavam o ensino primário, tendo a média dos trabalhadores urbanos menos de dois anos de escolaridade, contra uma média de oito ou nove anos em países como EUA e Alemanha.⁴ Observa-se aqui a interdependência entre escola e trabalho que geralmente é negligenciada pelas reformas educacionais em sistemas capitalistas, que tendem a separar o ensino de conteúdo propedêutico, “destinado às elites”, do ensino profissional, “destinado às classes menos favorecidas”. Como observa Saviani, trata-se de uma contradição essencial do capitalismo: “o trabalhador não pode ter meio de produção, não pode deter o saber, mas sem saber, ele também não pode produzir” (1994 apud RODRIGUES, 1998, p. 142).

No relatório de atividades da comissão, a viagem a São Paulo foi considerada a atividade de maior êxito e de maior objetivação prática, pois possibilitou a apreciação da “maneira mais objetiva, mais prática, oportuna e eficiente”, a ser dada a regulamentação do disposto no decreto 1.238.

Em relatório enviado à comissão interministerial dois meses depois da visita que esta fez a São Paulo, Roberto Simonsen, presidente da FIESP, afirmando representar “o pensamento médio da classe”, critica enfaticamente a forma como as leis são redigidas, por “funcionários teóricos que não conhecem os aspectos práticos do assunto” e que não consultam previamente os “maiores interessados na sua execução”. Sustenta que devido ao

² FGV,CPDOC. Joaquim Faria Góes Filho. Relatório Preliminar, 07/11/1939: GCg 1938.04.30, r.51.

³ FGV,CPDOC. Relatório de Atividades da comissão interministerial, 08/1939: GCg 1938.04.30, r.51.

⁴ FGV,CPDOC. Joaquim Faria Góes Filho. Relatório Preliminar, 07/11/1939: GCg 1938.04.30, r.51.

empresariado se sentir sobrecarregado com os “encargos sociais” provenientes das leis trabalhistas, além das políticas tributária e fiscal, o decreto 1.238, “incluído entre as chamadas leis sociais” onera ainda mais a classe. Defende a revogação do decreto, posto que o artigo 129 da constituição federal define o ensino pré-vocacional e profissional como o primeiro dever do Estado, cabendo aos industriais e sindicatos econômicos apenas criar escolas de aprendizes destinadas aos filhos de seus operários. Enfatiza que não é justa, nem constitucional, “a obrigação que se pretende criar para a indústria” (1939 apud CARONE: 1977, pp. 273-284).

Simonsen refere-se à falta de atenção, de empenho e estima ao trabalho como os principais “defeitos” do operário brasileiro e que, “sem o preparo do caráter do operário seria uma decepção a instituição de cursos profissionais”. Afirma a necessidade de serem ministradas aulas de educação moral e cívica aos operários a fim de que estes percebessem no patrão e na fábrica “não um adversário e um lugar de constrangimento, mas um aliado e um estabelecimento a que deve prender o seu destino e dedicar seus esforços” (1939 apud CARONE: 1977, p. 281).

Isto é, para conformar o trabalhador ao modelo de produção não é apenas necessária uma “habilitação intelectual”, mas um preparo moral, uma disciplinarização social que despolitize as relações entre capital e trabalho, disseminando uma relação conciliadora entre operário e patrão. Por fim, é uma pedagogia de adaptação psicofísica, intelectual e moral do trabalhador aos interesses da produção (RODRIGUES, 1998).

Essa avaliação estava em conformidade com os princípios de organização racional do trabalho, que ganharam repercussão mundial principalmente no pós-guerra e já eram aplicados desde os anos 1920 pelos empresários paulistas. Empresários do setor ferroviário, imbuídos das idéias de Taylor e Ford, divulgavam a importância da racionalização do trabalho, almejando aumento de produtividade, desenvolvimento econômico e maior controle social sobre os trabalhadores. As diretrizes definidas na XXV Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, realizada em Genebra em junho de 1939, conformavam os argumentos de Euvaldo Lodi e Roberto Simonsen, baseados também nos estudos produzidos pelo Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT).

O debate sobre o tipo de educação a que os trabalhadores deveriam ter acesso revela os princípios que estavam orientando a formulação da política educacional para o ensino profissionalizante. A comissão interministerial mostrou-se muito receptiva às

críticas de Simonsen em nome da FIESP, incorporando em suas conclusões quase todos os seus pontos de vista e recomendações.

Contudo, o alinhamento entre industriais, comissão interministerial e o MTIC sobre como deveria ser a educação profissional, não tinha a adesão do Ministro da Educação (WEINSTEIN, 2000, p. 115). Para Angela de Castro Gomes, a reforma do ensino profissionalizante traduzia “uma negociação difícil entre projetos educacionais, entre setores empresariais e entre esferas de poder da burocracia do Estado” (1999, p.64).

A perspectiva mais radical dentro do MES e, em grande parte, apoiada por Gustavo Capanema era defendida por Rodolfo Fuchs, assessor técnico do ministério. As diretrizes gerais do MES propunham a criação de escolas profissionalizantes de nível médio, normal (para a formação de mestres e professores) e ainda a criação da Universidade do Trabalho. Previa a regulamentação das profissões e a exigência de diploma para o exercício do trabalho profissional em todos os níveis, de forma que a profissionalização se tornasse obrigatória.

Embora no memorial apresentado à comissão interministerial em 1939 o empresariado industrial tenha feito duras críticas ao Decreto 1.238 e ao ônus que o governo tentava impor à indústria, em julho de 1940 Simonsen encaminha ao Ministro Capanema um anteprojeto substitutivo ao projeto da comissão, em que afirma “nenhuma objeção maior apresenta a indústria de São Paulo, que tem plena consciência do novo e pesado ônus com que virá a ser sobrecarregada”, uma vez que se “trate de verdadeiros interesses nacionais, como é caso do aperfeiçoamento da mão de obra entre nós.”⁵ A análise das alterações propostas no substitutivo nos permite apreender um esforço por parte do empresariado industrial em diminuir o controle do MES, limitar a influência dos funcionários federais e impedir a participação dos operários.

Em julho de 1940 chegam a Vargas dois projetos, oriundos de cada Ministério, sobre a regulamentação do ensino profissionalizante. Em carta ao presidente, Capanema faz algumas observações ao projeto de regulamentação elaborado por Waldemar Falcão, ressaltando que as atribuições de cada Ministério não estão convenientemente discriminadas. Defende a necessidade do Estado cooperar técnica e financeiramente, pois “é lógico admitir que o ônus de sua educação [do aprendiz vinculado ao empregador] não

⁵ FGV,CPDOC. Roberto Simonsen. Substitutivo apresentado pela FIESP ao Ministro Capanema, 07/06/1940: GCg 1938.04.30, r.51.

seja somente dos empregadores, parcialmente interessados nela, mas também do Estado, que é o interessado maior pela educação popular.”⁶

Contudo, Vargas opta pela solução sugerida pelo MTIC, promulgando a 26 de julho de 1940 o decreto 6.029, regulamentando a instalação e funcionamento dos cursos profissionais nos estabelecimentos com mais de 500 empregados. Em junho de 1941 Vargas ainda não havia aprovado as instruções elaboradas pelo MES para a implementação do referido decreto. Designa então uma nova comissão, agora formada pelos representantes diretos dos industriais (Euvaldo Lodi, Valentin Rebouças e Roberto Simonsen), com a consultoria de três especialistas no assunto: João Luderitz, Roberto Mange e Faria Góes Filho. Enquanto isso no MES organizava-se uma comissão para padronizar o ensino de ofícios em escolas do poder público e privado, presidida por Gustavo Capanema e composta pelos educadores Horácio da Silveira, Lourenço Filho, Leon Renault, Francisco Montojos e Rodolfo Fuchs.

Convém notar que até esse momento a intervenção dos industriais sobre o processo de organização do ensino industrial ocorreu através de pareceres, substitutivos e estudos encaminhados à comissão interministerial, além de ter a CNI e a FIESP convidado os membros comissão para conhecer o parque industrial paulista. Encontraram ainda um aliado no MTIC, que rivalizou diretamente com o projeto do MES. Mas a partir de 1941 são os próprios industriais incumbidos de criar um órgão para a aprendizagem industrial, ou seja, têm a autonomia necessária, delegada pelo chefe do Executivo, de sugerir de acordo com seus interesses uma política educacional para a formação da força de trabalho, no âmbito da aprendizagem.

O trabalho dessas equipes de trabalho daria lugar aos decretos que em 1942 criaram o Serviço Nacional de Formação de Industriários, mais tarde, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, decreto-lei 4048, em 22 de janeiro, e a Lei Orgânica do Ensino Industrial, decreto-lei 4073, 30 de janeiro. A existência de dois decretos é sintomática do conflito de orientações entre o MES e o MTIC, perceptível desde os trabalhos da Comissão Interministerial de 1939.

Abordando as relações do setor industrial com o Estado, Eli Diniz aponta a convergência de alguns aspectos entre o pensamento autoritário dos ideólogos do Estado Novo e o esboço de um programa industrialista produzido pelas lideranças do setor industrial (DINIZ, 1997). Essa convergência permitiu ao empresariado brasileiro “tornar-se

⁶ FGV,CPDOC. Carta de Gustavo Capanema ao Presidente Vargas, 25/07/1940: GCg 1938.04.30, r.51.

um ator estratégico no esquema de alianças que favoreceu a consolidação do novo regime, ainda que não tivesse detido a hegemonia deste processo” (1997, p. 25). A burguesia industrial se apropria das categorias do discurso produzido pelos teóricos do pensamento autoritário, redefinindo-as enquanto suporte da modernização econômica que defendiam.

Argumentamos que, mesmo tendo havido convergências entre o projeto político de Estado Nacional defendido pelos ideólogos do governo e o projeto industrialista de desenvolvimento preconizado pela burguesia industrial, a concepção desses atores sobre trabalho e educação são divergentes, daí o conflito que observamos quando são chamados a elaborar uma política educacional para a formação da mão-de-obra.

Na proposta do Ministério da Educação, “no dia em o trabalhador brasileiro for uma parcela, como deve ser, da nação brasileira, (...) nesse dia o trabalhador se sentirá mais livre do que nunca, mais libertado do que nunca e mais capaz”.⁷ Isto é, trabalhador e nação são termos complementares, e a educação profissional é um dos meios do trabalhador conquistar sua cidadania. Para Gustavo Capanema a colaboração principal da formação profissional seria proporcionar a formação “humana” do trabalhador, e deveria estar a cargo do Estado.

Nesse sentido, a ação pedagógica do Ministério da Educação pretendia colaborar para a habilitação profissional, física e cívica do trabalhador, visando integrá-lo a um projeto corporativista de nação. Ou seja, trabalhar não era apenas exercer uma atividade remunerada, significava apresentar-se enquanto cidadão. Isto posto, erigir um programa nacional de educação profissional era um investimento necessário, tão importante quanto a consolidação das leis trabalhistas.

Sob a ótica dos industriais, educar consistia em qualificar rapidamente os trabalhadores para as atividades que demandava a indústria, isto é, educa-se para ampliar o consumo racional da mão-de-obra, com o propósito de aumentar quantitativa e qualitativamente a produção.

Ao pesquisar as origens e a implementação do SENAI e do SESI, Bárbara Weinstein (2000) analisa as interações entre o mundo do trabalho e a burguesia industrial, entre 1920-1964. Revisando os estudos que caracterizam a burguesia nacional como irrelevante do ponto de vista político e ideológico, sendo incapaz de formular um projeto próprio de desenvolvimento para o país (o que teria ficado a cargo exclusivo do Estado),

⁷ FGV, CPDOC. Gustavo Capanema. Discurso proferido na inauguração do SENAI. [06/08]/1942: GCg 1941.09.13, r. 56.

Weinstein enfatiza a preponderância dos industriais sobre o processo decisório que culminou na criação do SENAI em 1942.

Sob essa perspectiva, “longe de transferir seu papel social e intelectual a um Estado Corporativo”, o empresariado industrial brasileiro buscou “de forma agressiva, assumir a liderança na reorganização das relações industriais e na construção de uma nova sociedade urbano-industrial” (WEINSTEIN, 2000, p.27). Contudo, afirma a importância do Estado na consolidação das aspirações da elite industrial. O SENAI foi uma instituição pública criada por decreto, mas que funcionou como organismo privado controlado efetivamente pelas entidades patronais (WEINSTEIN, 2000, p. 28).

A promulgação da Lei Orgânica do Ensino Industrial e o decreto de criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial conformaram a solução encontrada pelo Estado para conjugar as diretrizes de um sistema nacional de ensino defendidas pelo Ministro da Educação com as sugestões mais pragmáticas dos industriais, fundamentadas em princípios de organização racional do trabalho.

O SENAI se encarregaria da “formação profissional dos aprendizes”, enquanto a Lei Orgânica do Ensino Industrial era uma grande carta de intenções. A partir daí os dois projetos teriam que conviver, mas as pesquisas relativas ao tema enfatizam que o MES não terá sucesso nas suas pretensões. Nos anos seguintes, o SENAI tornou-se a experiência mais eficiente de ensino profissional já existente no país, “enquanto isto, as tentativas de criar um sistema de ensino industrial a partir de uma orientação técnica de apurado estilo e um princípio geral de ordenamento, definido por uma lei orgânica de aplicação geral, só encontrariam dificuldades” (SCHWARTZMAN; BOMENY e COSTA, 2000, p. 260).

Definir uma política educacional que colaborasse na racionalização do processo produtivo, capacitando e disciplinando os trabalhadores, seria importante para o processo de industrialização do país e para a afirmação da burguesia industrial. Ao longo da trajetória da elaboração da política educacional para o ensino industrial, o discurso da competência técnica, baseado nos princípios tayloristas e fordistas, defendidos e aplicados pelos industriais desde a década de vinte, operou no sentido de tornar a questão da formação profissional um assunto ligado à demanda da indústria e não a objetivos meramente educacionais ou aos direitos dos trabalhadores à educação.

N – Universidade São Francisco, 2000.