



Número: 118/2003

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA CIENTÍFICA E
TECNOLÓGICA

MARILIS LEMOS DE ALMEIDA

**DA FORMULAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO
ANÁLISE DAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS DE EDUCAÇÃO
PROFISSIONAL NO BRASIL**

Tese apresentada ao Instituto de Geociências como parte
dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Política
Científica e Tecnológica.

Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Leda Gitahy

CAMPINAS - SÃO PAULO
Outubro de 2003

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA do I.G. - UNICAMP**

Almeida, Marilis Lemos de
AL64d Da formulação à implementação: análise das políticas governamentais
de educação profissional no Brasil / Marilis Lemos de Almeida.-
Campinas,SP.: [s.n.],2003.

Orientadora: Leda Gitahy.

Tese (doutorado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.

1. Políticas públicas – Brasil. 2. Política Educacional – Brasil. 3.
Educação profissional. 4. Formação profissional – Política
Governamental. I. Gitahy, Leda. II. Universidade Estadual de
Campinas, Instituto de Geociências III. Título.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA CIENTÍFICA
E TECNOLÓGICA

AUTOR: Marilis Lemos de Almeida

ORIENTADOR: Prof. Dr^a. Leda Gitahy

Aprovada em: ____/____/____

EXAMINADORES:

Prof. Dr.	_____	Presidente
Prof. Dr.	_____	
Prof. Dr.	_____	
Prof. Dr.	_____	
Prof. Dr.	_____	

Campinas, de de 2003

Agradecimentos

A elaboração dos agradecimentos às instituições e pessoas que me auxiliaram e que me deram suporte para a elaboração desta tese se mostrou, mais do que uma tarefa de praxe, a oportunidade pela qual me sinto muito feliz em expressar minha sincera gratidão e necessária referência a todos os que fizeram parte, de forma tão especial, desta etapa de minha vida.

Início, cronologicamente, pelo devido agradecimento à minha universidade – Universidade Federal do Rio Grande do Sul –, ao meu departamento – Departamento de Sociologia – e aos colegas de instituição que me permitiram dedicar-me integralmente ao meu doutorado por quatro anos.

Da mesma forma, agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica da Universidade Estadual de Campinas, que me acolheu e me ofereceu excelentes condições para a realização dos meus estudos. Em especial agradeço aos professores do Programa com os quais tive oportunidade de estabelecer proveitosa interlocução intelectual. Ainda agradeço a atenção e o auxílio prestado pelo Departamento e pelo Pós-Graduação de Política Científica e Tecnológica, em particular pelas secretárias Adriana e Val.

Por fim, agradeço também ao CNPq pelo suporte financeiro, através de uma Bolsa de Pesquisa, que me permitiu realizar meu trabalho em excelentes condições.

A seguir, agradeço às várias pessoas que, de diferentes maneiras e em diferentes momentos, transformaram o processo de elaboração de tese um percurso muito mais coletivo do que a princípio eu supunha e que me ajudaram a suplantar as dificuldades encontradas nesta tarefa.

Meu primeiro agradecimento se dirige à minha orientadora, professora Leda Gitahy, que embora tenha assumido esta tarefa em um estágio avançado do trabalho o fez com grande dedicação e que, antes mesmo de assumir como minha orientadora, já me acompanhara com admirável seriedade e empenho de forma totalmente desprendida.

Agradeço também ao prof. Ruy Quadros de Carvalho pela sua dedicação durante o

período em que atuou como meu orientador.

Aos meus colegas do curso de doutorado e aos alunos do mestrado com os quais tive oportunidade de conviver, agradeço de forma especial. A convivência intensa com pessoas com formação tão diversificada, uma característica notável do Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica, foi muito enriquecedora tanto do ponto de vista intelectual, quanto pessoal.

Aos muitos amigos que fiz no IFCH (cientistas sociais acabam se encontrando...), agradeço cada momento de troca, de apoio, de solidariedade e de amizade que tornaram minha adaptação mais suave e, sem dúvida, muito mais divertida. Em ordem alfabética (para evitar ciúmes, meninas), Ana Maria, Elisa Massae, Gláucia Assis e Martha Ramirez, saibam que vocês, mais do que amigas, se tornaram irmãs e me sinto imensamente gratificada por perceber que o tempo e a distância não nos separou. Agradeço a cada uma de vocês por compartilhar cada momento desta tese, cada momento de minha vida.

Às minhas colegas de república, Ana Paula Galdeano, Aniky Barros, Gláucia Assis, Marcella Beraldo, Sara e Wanda, que se tornaram minha família em Campinas. Com certeza, vocês vão encontrar nesta tese (se vocês tiverem paciência e coragem de ler!), muitas daquelas fecundas e inenarráveis conversas na cozinha que bem dariam uma nova tese! Corrigindo, vai dar várias novas teses! Não poderia ser diferente em uma república de antropólogas, sociólogas e demógrafas (saudades Wandita), mas com certeza nunca foi tão divertido.

Por uma outra e feliz coincidência, tive a felicidade de ter amigos queridos que foram para Campinas na mesma época, Altair Garcia, Maria Clara Mocellin e Naira Franzói, formando o “núcleo gaúcho”. Foi muito bom voltar a conviver com vocês, Clara e Altair.

Para Naira Franzói e Guilherme Xavier faço um agradecimento especial, meus companheiros constantes de pesquisa, diálogo e buteco, pelas suas leituras da tese e sugestões muito bem-vindas. Também, agradeço pela leitura e pelos comentários, de versão preliminar, de Maria da Graça Bulhões. Afinal, não basta ser amigo, tem que ler a tese também!

Para esta tese, também foi fundamental minha participação na equipe de Avaliação Externa do PEQ/RS. Agradeço a toda a equipe pelo aprendizado que o trabalho com vocês me

proporcionou. Obrigada, Maria da Graça Bulhões e Elida Liedke, pela confiança que vocês depositaram sobre mim e por tudo o que aprendi com vocês. Carmem Kasper, agradeço o apoio logístico neste período em que estive afastada da Universidade e vários “galhos” que você resolveu para mim.

Por fim, agradeço à minha família. Ao meu pai, que infelizmente não viu este trabalho se completar, à minha mãe e aos meus irmãos pelo estímulo e pela compreensão oferecida que significou para mim um apoio emocional valioso em todas as horas e, particularmente, nas mais difíceis. Meu querido filho Francisco, sem dúvida, meu eterno ponto de equilíbrio, não tenho palavras para expressar o quanto desejo te agradecer, também pelo teu companheirismo, pelo teu bom humor, mas acima de tudo por existires na minha vida e fazeres toda a diferença.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA CIENTÍFICA E
TECNOLÓGICA

DA FORMULAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO
ANÁLISE DAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
NO BRASIL

Marilis Lemos de Almeida

TESE DE DOUTORADO

RESUMO

Esta tese trata das políticas governamentais de educação profissional do MEC e do MTE desenvolvidas durante a década de 90 no Brasil. A análise privilegia os processos de elaboração e de implementação das referidas políticas, observando seu desenrolar nos âmbitos central, estadual e local, tomando por base para o exame deste último os casos do CEETPS/SP e do PLANFOR/RS. Considera-se que ambas as políticas representam estratégias para enfrentar os problemas estabelecidos a partir das mudanças ocorridas no mundo do trabalho, particularmente nas organizações produtivas, do fenômeno do desemprego e da exclusão social, além do reconhecimento da educação como elemento estratégico para a promoção da competitividade e do desenvolvimento do país. No terreno dos elementos que condicionaram a reformulação da educação profissional no Brasil, aborda-se o movimento de crise e transformação do papel do Estado que resulta em um novo marco para a realização de políticas públicas e, portanto, em uma nova institucionalidade para a formação profissional. O objetivo do trabalho é empreender uma análise comparativa e articulada das duas políticas, observando similaridades e diferenças no que tange às suas concepções, aos objetivos, às diretrizes e às estratégias de implementação utilizadas, com destaque para a forma de inserção dos diferentes atores sociais envolvidos em cada caso. Este trabalho procura abordar questões como: qual o formato/arranjo construído para a educação profissional no Brasil nos anos 90? Quais são as concepções que norteiam as políticas governamentais de educação profissional? Como e quem participa do processo de elaboração/implementação e execução das referidas políticas? Quais as possibilidades, os limites e as dificuldades existentes em cada uma das delas?



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA CIENTÍFICA E
TECNOLÓGICA

**FROM POLICY MAKING TO IMPLEMENTATION
AN ANALYSIS OF VOCATIONAL EDUCATION GOVERNMENT POLICIES IN
BRAZIL**

Marilis Lemos de Almeida

TESE DE DOUTORADO

ABSTRACT

This thesis approaches MEC and MTE's (respectively Brazil's Education and Culture Ministry and Labor and Employment Ministry) vocational education policies developed in the 1990s. The analysis focuses on processes of formulation and implementation of those policies, observing their development at central, state and local levels. The examination of local level developments was based on the CEETPS/SP and PLANFOR/RS cases. Both policies are seen as strategies to face the problems created after changes that have taken place in the world of labor, specially in productive organizations, of unemployment and social exclusion phenomena as well as the acknowledgement of education as a strategic element for the promotion of competitiveness and development in the country. Within the scope of elements that have conditioned reformulation of vocational education in Brazil, the crisis and the transformation of the role of the state, which results in a new threshold for policies and therefore in a new institutionality for professional training. The work's goal is to carry out a comparative and articulated analysis on both policies, observing similarities and differences regarding their conceptions, goals, guidelines and implementation strategies used, underscoring the role of distinct social actors involved in each case. This work seeks to approach questions such as: Which is the format/arrangement of vocational education in Brazil in the 90s? Which conceptions guide government policies for vocational education? Which are the possibilities, limits, and obstacles for each of them?

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
PARTE I REFERÊNCIAS PARA A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL	14
1. ANOS 90: MUDANÇAS NOS SISTEMAS PRODUTIVOS, DESAFIOS PARA A FORMAÇÃO PROFISSIONAL E O NOVO PADRÃO DE ATUAÇÃO DO ESTADO	15
1.1 Mudanças nas organizações produtivas e na estrutura de emprego	16
1.1.1 Mudanças nas organizações produtivas	17
1.1.2 Desemprego e exclusão do mercado de trabalho	30
1.2 Desafios para a formação profissional	44
1.2.1 Formação profissional e competitividade	45
1.2.2 Formação profissional, emprego e exclusão social	53
1.2.3 Nova institucionalidade para a formação profissional	57
1.3 Crise do Estado: desenvolvimento, liberalismo e reforma do Estado	65
1.3.1 Crise e transformação do Estado	65
1.3.2 As políticas sociais nos anos 90	69
1.3.3 Políticas para a formação profissional no novo marco de realização de políticas públicas	71
2. CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PARÂMETROS PARA A ANÁLISE	82
PARTE II CONCEPÇÕES, DIRETRIZES E OBJETIVOS	97
3. AS REDES DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DO MEC E DO PLANFOR	98
3.1 A rede de ensino de educação profissional	98
3.2 A rede de educação profissional mobilizada pelo PLANFOR	105
4. O DESENHO DA POLÍTICA DO MEC PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL – A LDB 9.394/96 E O DECRETO 2.208/97	110
4.1 Objetivos	112
4.2 Estratégias de Implementação	116
4.3 Atores Envolvidos	125
4.4 Considerações sobre as diretrizes da política do MEC	127
5. O DESENHO DA POLÍTICA DO MTE PARA A FORMAÇÃO PROFISSIONAL: O PLANFOR	137
5.1 Objetivos	138
5.2 Estratégias de implementação	142
5.3 Atores envolvidos	148
5.4 Considerações sobre as diretrizes da política do MTE	150
6. SIMILARIDADES E DIFERENÇAS ENTRE AS POLÍTICAS QUANTO ÀS CONCEPÇÕES, ÀS DIRETRIZES E AOS OBJETIVOS	156
6.1 Concepções Gerais	156
6.1.1 Competências e habilidades	158
6.1.2 Empregabilidade, inserção e permanência no mercado de trabalho	159
6.2 Diretrizes para a Formação Profissional	161
6.3 Estratégias	164

PARTE III O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO	167
7. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: CEETPS/SP	168
7.1 Da Lei ao currículo – a gestão da reforma	171
7.2 O papel das escolas na implementação da reforma	176
7.3 Considerações sobre o caso da Rede Paula Souza	183
8. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANFOR/RS	188
8.1 Gestão	190
8.2 Execução	194
8.3 Considerações sobre o caso do PLANFOR/RS	199
9. SIMILARIDADES E DIFERENÇAS DAS POLÍTICAS QUANTO À IMPLEMENTAÇÃO	203
9.1 Práticas de gestão	203
9.2 Características da execução	207
9.3 Dificuldades identificadas na implementação	209
CONSIDERAÇÕES FINAIS	212
1. Desenvolvimento, competitividade econômica e exclusão social	212
2. Concepções e diretrizes das políticas de educação profissional	214
3. O processo de implementação	218
4. A formação profissional proporcionada pelas duas políticas	222
5. Sistema ou sistemas de formação profissional?	225
BIBLIOGRAFIA	228

LISTA DE TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS

Gráfico 1.1 – Transformação da taxa de desemprego aberto. _____	35
Gráfico 1.2 – Distribuição dos ocupados segundo registro em carteira de trabalho. _____	37
Fluxograma 1.1 – Distribuição da População em Idade Ativa (PIA) _____	39
Gráfico 1.3 – Distribuição dos ocupados por setor de atividade econômica. Brasil. _____	40
Tabela 1.1 – Taxas médias anuais de crescimento da população e desagregações segundo condições de atividade. _____	42
Tabela 1.2 – Evolução da Taxa do PIB por setor, Brasil 1990-2000. _____	43
Quadro 1.1 – Sistemas de formação em países selecionados. _____	50
Quadro 1.2 – Comparação das características da organização do trabalho antes e atualmente e as competências relacionadas. _____	54
Quadro 1.3 – Modelos de formação profissional. _____	60
Tabela 3.1 – Número de Matrículas, por Dependência Administrativa, segundo a Modalidade de Ensino em 2002. _____	99
Tabela 3.2 – Número e Percentual de Cursos, Matrículas e Concluintes do 1º Semestre, segundo o Nível de Educação Profissional e a Dependência Administrativa, Brasil. _____	101
Tabela 3.3 – Número de Instituições por Nível de Educação Profissional, segundo a Dependência Administrativa, Brasil. _____	102
Tabela 3.4 – Número de Matrículas por Faixa Etária, segundo a Dependência Administrativa e o Nível de Educação Profissional, Brasil. _____	103
Tabela 3.5 – Número de Instituições por Nível de Educação Profissional, segundo a Dependência Administrativa, São Paulo. _____	104
Tabela 3.6 – Número e Percentual de Cursos, Matrículas e Concluintes do 1º Semestre, segundo o Nível de Educação Profissional e a Dependência Administrativa, São Paulo. _____	104
Tabela 3.7 – Número de treinandos e percentual da PEA, realizado pelo PLANFOR e pela Rede de Educação Profissional (REP), Brasil. _____	105
Tabela 3.8 – Número de entidades, treinandos e recursos, por tipo de entidade, Brasil (1999)*. _____	107
Tabela 3.9 – Número de treinandos por matrículas em habilidades, segundo a região, PLANFOR. _____	108
Tabela 3.10 – Número de treinandos e recursos alocados, segundo o público-alvo, Brasil. _____	109
Tabela 4.1 – Desembolso de recursos e número de convênios assinados, segundo a dependência administrativa/segmento (D.A./SEG.) ao qual pertence o projeto. _____	117
Tabela 4.2 – Convênios assinados por unidade da federação, segundo a dependência administrativa/segmento a que pertence. _____	119

Fluxograma 4.1 – Estrutura de funcionamento do PROEP dentro do organograma MEC e rede de influência _____	121
Tabela 5.1 – Metas de qualificação profissional do PLANFOR e da rede existente em relação à população economicamente ativa. _____	140
Fluxograma 5.1 –Estrutura de funcionamento do PLANFOR dentro do organograma MTE e rede de influência _____	143
Tabela 7.1 – Número e percentual de alunos e vagas, segundo a modalidade de ensino, no 1º semestre de 1997 e no 1º semestre de 2001, CEETPS/SP. _____	169
Quadro 7.1 – Habilitações básicas oferecidas e números de alunos no primeiro semestre de 1997 e no primeiro semestre de 2001, CEETPS/SP. _____	170
Tabela 8.1 – Distribuição dos recursos, vagas, alunos e carga horária segundo modalidade de curso, PLANFOR/RS. _____	189
Quadro 8.1 – Participação dos atores na definição das metas do PEQ-RS/2000. _____	194
Quadro 10.1 - Comparação entre as políticas do MEC e do PLANFOR em relação às suas concepções e diretrizes. _____	217
Quadro 10.2 - Comparação entre as políticas em relação à implementação. _____	221

LISTA DE SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
CEETPS – Centro de Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza
CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CINTERFOR – Centro Interamericano de Investigação e Documentação sobre Formação Profissional
CME – Comissão Municipal de Emprego
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CODEFAT – Conselho de Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CONSED – Conselho Nacional de Secretários da Educação
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
CTPE – Comissão Tripartite e Paritária de Emprego
DIEESE – Departamento Intersindical de Estudos Econômicos e Sociais
EAF – Escolas Agrotécnicas Federais
EP – Educação Profissional
ETE – Escolas Técnicas Estaduais
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FATEC – Faculdades Tecnológicas
FIBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNM – Fábrica Nacional de Motores
FTP – Formação Técnico Profissional
HEART/TRUST – Human Employment and Resource Training/National Training Agency (Administración de Empleo y Formación de Recursos Humanos/Agencia Nacional de Formación)
INA – Instituto Nacional de Aprendizaje
INAFORP – Instituto Nacional de Formación Profesional
INATEC – Instituto Nacional Tecnológico da Nicarágua
INCE – Instituto Nacional de Calidad e Evaluación
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
INFOCAL – Instituto de Formación Profesional da Bolívia
INFOP – Instituto de Fomento de la Producción
INFOTEP – Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional
INSAFORP – Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
INTECAP – Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação
MTb – Ministério do Trabalho (atual MTE)
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego (o nome do Ministério foi alterado em 1999)
NEPP – Núcleo de Estudo de Políticas Públicas
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não-Governamental
 ONU – Organização das Nações Unidas
 OP – Orçamento Participativo
 PEA – População Economicamente Ativa
 PEC – Plano Estratégico da Escola
 PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego
 PEM – Plano Estadual de Educação Média
 PEP – Plano Estadual de Educação Profissional
 PEQ – Programa Estadual de Qualificação
 PIA – População em Idade Ativa
 PIB – Produto Interno Bruto
 PLANFOR – Plano Nacional de Educação Profissional
 PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
 PNUD – Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento
 PPTR – Políticas Públicas de Trabalho e Renda
 PROEP – Programa de Expansão do Ensino Profissionalizante
 SIGAE – Sistema Geral de Análises Estatísticas
 SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
 SECAP – Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional
 SEEC – Secretaria de Estado da Educação e Cultura
 SEFOR – Secretaria de Formação Profissional (extinta em 1999)
 SEMTEC – Secretaria de Educação Média e Tecnológica
 SENA – Servicio Nacional de Aprendizaje
 SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
 SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
 SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
 SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
 SENATI – Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial
 SENCICO – Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción
 SNPP – Secretaria Nacional de Participação Popular
 SPPE – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (criado em 1999, absorveu as funções da extinta SEFOR)
 STCAS – Secretaria de Trabalho, Cidadania e Ação Social
 TI – Tecnologias de Informação
 UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
 UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
 UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
 UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
 USAID – United States Agency for International Development

Introdução

Muito se tem falado sobre o tema da educação nos últimos anos, evidenciando o reconhecimento de sua importância. No Brasil, empresários, trabalhadores e governo, embora nem sempre compartilhando as mesmas visões, estão empenhados em discutir as políticas de educação profissional, propor reformulações para o sistema vigente e desenvolver ações, algumas das quais conjuntas. De fato, verifica-se que este é um debate internacional e que vários países, desenvolvidos e em desenvolvimento, transformaram ou estão modificando seus sistemas de formação profissional¹. Embora algumas semelhanças possam ser identificadas entre as reformas promovidas em outros países, os caminhos adotados em cada país estão relacionados com suas trajetórias particulares, resultando em uma pluralidade de arranjos diferentes em torno do mundo.

A reformulação do sistema de educação profissional, ocorrido no Brasil na década de 90, foi impulsionada por um duplo movimento. De um lado, as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, a partir do processo de reestruturação produtiva, que se traduziram em um crescente questionamento acerca do modelo de educação profissional até então vigente, colocando-se em xeque sua capacidade de fazer frente à nova realidade. Tais mudanças, muitas das quais amplamente apoiadas no uso de Tecnologias de Informação (TI), colocaram novas demandas para a qualificação dos trabalhadores e, em consequência, para o ensino e a formação profissional. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT):

Se estima que a TI continuará difundindo-se rapidamente na próxima década. Porque mudam, rápida e constantemente, as qualificações de hoje podem tornar-se antiquadas amanhã. Nem sempre se necessita de qualificações “mais altas”, senão “diferentes”. Da mesma forma, se requer uma readaptação profissional incessante. (OIT, 1998, p. 43)

Os novos padrões de organização do trabalho e da produção alteraram não só os conteúdos do trabalho e as qualificações envolvidas, como também modificaram a forma de utilização da força de trabalho. O mercado de trabalho passou a valorizar mais os trabalhadores que, além do domínio técnico de suas atividades, fossem capazes de assumir uma atitude mais

¹ A este respeito ver OIT (1998), Posthuma (2002) e Deddeca (1998).

propositiva e colaborativa, trabalhando em equipe, demonstrando iniciativa e prontidão para o contínuo aprendizado. Simultaneamente, para aqueles trabalhadores afetados pela redução do emprego industrial e do emprego assalariado, colocou-se a necessidade de capacitá-los tanto a enfrentar mudanças intersetoriais de ocupação quanto a desenvolver e gerir novas atividades que lhes possibilitassem gerar renda em um contexto de crescentes níveis de desemprego.

A educação profissional que vinha sendo oferecida, os currículos de ensino e a própria estrutura do sistema de formação profissional existente foram concebidos para um padrão de produção assentado, sobretudo, no trabalho assalariado em ocupações tradicionais no setor industrial. As qualificações oferecidas eram voltadas para o exercício de tarefas em postos de trabalho específicos, adequadas à relativa rigidez funcional que caracterizava os processos produtivos. Ademais, as mudanças na produção, na organização e no conteúdo do trabalho apresentavam velocidade significativamente menor e caráter eminentemente incremental. Assim, esse tipo de formação profissional, que foi bem-sucedido em qualificar trabalhadores no passado, rapidamente se revelou inadequado para enfrentar as mudanças no perfil de qualificação hoje demandado. Segundo Posthuma:

El sistema de formación profesional y técnica existente en el Brasil resulta cada vez más inadecuado, habida cuenta del volumen y la variedad de la formación que requieren las nuevas circunstancias económicas. Los sistemas de formación, los planes de estudio, las fuentes de financiación y las instituciones de ejecución se concibieron todos ellos en función del régimen por entonces imperante de sustitución de importaciones y, en general, se ceñían bastante bien al entorno en el cual aparecieron, y eran muy apreciados, incluso en el plano internacional. Pero su estructura resulta hoy demasiado rígida, y los planes de estudio a menudo demasiado tradicionales para atender las necesidades presentes. (POSTHUMA, 1998, p. 77)

De outro lado, a centralidade que vem sendo atribuída à educação e à formação profissional expressam, em parte, o reconhecimento de que ambas constituem uma base indispensável para estimular o processo de inovação nas empresas e, assim, impulsionar a competitividade e o processo de desenvolvimento dos países, tanto industrializados quanto em desenvolvimento. Um bom nível de educação e de formação profissional passou a ser considerado não apenas essencial para a melhoria do nível de vida da população em geral, mas também estratégico para atrair investimentos internacionais produtivos para o país e melhorar a capacidade competitiva nacional (especialmente importante a partir da liberalização comercial).

Com a globalização comercial e financeira, as vantagens comparativas advindas da capacidade científica e tecnológica acumulada no país crescem em importância, seja para gerar inovações que constituam um diferencial significativo no mercado, seja para atrair investimentos produtivos em setores mais dinâmicos, os quais necessitam contar com uma oferta de pessoal qualificado. Mais ainda, o efetivo aproveitamento dos benefícios que podem ser obtidos dos Investimentos Diretos Estrangeiros, em termos de transferência de tecnologia, depende amplamente da capacidade tecnológica acumulada no país. O que só existe, de fato, nas pessoas que a portam, daí porque a importância do ensino em geral – em todos os níveis, inclusive superior e pós-graduação – e da formação profissional para o desenvolvimento econômico dos países. Segundo Gospel:

(...) uma força de trabalho bem educada e qualificada representa uma vantagem comparativa no desenvolvimento, adoção e implementação de novas tecnologias. Por outro lado, as mudanças tecnológicas têm um profundo impacto sobre a quantidade e qualidade das qualificações requeridas. (GOSPEL, 1991, p. 2)

Estes dois aspectos – a reorganização da produção e do trabalho, com suas implicações para a qualificação dos trabalhadores e para a formação profissional, e a valorização da educação como elemento estratégico capaz de estimular e promover a competitividade das empresas, aumentando suas chances no comércio internacional – favoreceram o reconhecimento da necessidade de investir e reorganizar o sistema de formação profissional vigente.

Uma evidência da tomada de consciência da importância da educação profissional – seja para os trabalhadores, seja para as empresas, seja para o país – é a multiplicação de iniciativas nesse sentido desde a década de 90. Do lado governamental, há dois ministérios – Ministério da Educação (MEC) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)² – atuando simultaneamente nessa área e a inclusão na última Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) da formação profissional como uma modalidade de ensino, com um capítulo próprio dedicado à educação profissional. Do lado não-governamental, o movimento sindical tem-se envolvido e dedicado mais atenção à educação profissional, considerada estratégica para enfrentar as mudanças no

² O Ministério passou a ser denominado Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) por meio da Medida Provisória nº 1.799, de 1º de janeiro de 1999. Anteriormente, era designado Ministério do Trabalho (MTb).

mundo do trabalho, e tem atuado com consistência na oferta de formação profissional.³ Seguindo esta mesma tendência o Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), que é um dos maiores e mais importantes sistemas de formação profissional do país e que tem, historicamente, uma atuação significativa no campo da formação profissional, passa também por um processo de discussão sobre o seu papel neste novo contexto produtivo, chegando a reformular algumas de suas linhas de atuação.⁴

Se, por um lado, esses aspectos favorecem a reorganização da educação profissional, criando as condições efetivas para promover as mudanças, por outro, tais transformações são condicionadas pelo novo quadro político-institucional no qual essas políticas são geradas e implementadas. Nesse sentido, é importante levar em consideração, no momento de analisar as políticas governamentais para a educação profissional, que as mesmas foram geradas em um contexto de realização de reformas que visavam a reduzir o tamanho e modificar a forma de atuação do Estado.

A nova configuração do ensino profissionalizante no Brasil expressa, portanto, também essas mudanças a partir das quais se estabelece um novo marco e uma nova institucionalidade para a realização de políticas públicas. A perspectiva de orientar a ação governamental a partir da idéia-força de um Estado mínimo, com atuação sobretudo no campo da regulação, abriu espaço para uma maior descentralização na área das políticas públicas, tanto através da transferência da gestão para estados e municípios quanto através do estímulo para que a sociedade e o mercado assumissem tarefas que anteriormente eram de responsabilidade exclusiva do Estado. Nos anos 90 é crescente o número de políticas públicas, voltadas para diferentes áreas, formuladas dentro desse novo marco, no qual despontam características como maior descentralização, repasse de recursos e tarefas para estados e municípios e constituição de parcerias com a sociedade para o desenvolvimento das ações.

Escolher um tema atual e candente, como as políticas públicas para a educação profissional, como objeto de reflexão coloca riscos, mas também boas oportunidades para

³ Sobre as relações entre formação profissional, educação e centrais sindicais ver SOUZA et al. (1999).

⁴ O debate no Sistema S inclui três questões centrais: (a) a educação profissional e o tipo de formação que deveria ser oferecido pela instituição; (b) a clientela-alvo que o sistema atinge e (c) a gestão privada de recursos que são de

estreitar os elos entre elaboração acadêmica e intervenção social. Os riscos são de diversas ordens. Poderíamos remeter para a angústia inicial sintetizada pela pergunta “o que poderei dizer de novo sobre algo que já foi objeto de análises, estudos e debates por parte de tantos pesquisadores?”. Minha escolha recaiu sobre uma análise que oferecesse um tratamento articulado das duas políticas governamentais de formação profissional, via processo comparativo, à luz das mudanças no espaço produtivo, de um lado, e no âmbito político-institucional, de outro, privilegiando o processo de redefinição do papel do Estado.

A linha de argumentação que organiza esta tese é que a chave para a compreensão das políticas para a formação profissional desenvolvidas no país, na década de 90, reside no contexto em que elas foram desenvolvidas, exigindo, portanto, um exame detalhado das mudanças ocorridas no período. Dessa forma, o ponto de partida é o processo de reestruturação produtiva desencadeado no país e suas implicações quanto ao novo perfil de qualificação que passa a ser demandado pelo mercado de trabalho e para o desenvolvimento da competitividade nacional. O pressuposto aqui estabelecido é de que as políticas propostas para a educação profissional no país, em maior ou menor medida, são estratégias de enfrentamento dessa nova realidade, definidas a partir da leitura que os elaboradores da política fazem dessa realidade e dos caminhos a serem seguidos.

Contudo, e este é o segundo aspecto a destacar, o desenho final da política – sua concepção, formas de financiamento, mecanismos de implementação – é também condicionado pelo quadro institucional e político no qual ela se insere. No caso brasileiro, tais políticas foram desenvolvidas no bojo de um processo de reforma do Estado que, entre outros ajustes, redefiniu suas funções. Deve-se considerar que a reforma do sistema de educação profissional não é uma reforma isolada; ela se insere em um conjunto de reformas que são desenvolvidas visando a ajustar o país a um novo quadro político-institucional e que isso incide diretamente sobre a sua concepção e forma de condução. Nesse sentido, a reforma da educação profissional é analisada também a partir do novo marco de realização de políticas públicas que se estabelece no país durante a década de 90.

natureza pública. Sobre as reformulações do SENAI, em particular SENAI/SP, ver FALVO (2001).

O terceiro e último aspecto a salientar é que se parte aqui da perspectiva segundo a qual a elaboração de uma política não se encerra no momento da sua definição e formulação do seu desenho. Ela se redefine ao longo do processo de implementação e execução, sendo mediada por diferentes atores sociais, sendo que alguns desses atores participam de todas as etapas da política e outros apenas em alguns momentos ou níveis da implementação. Isso significa que o resultado final de uma política não é apenas a aplicação de preceitos inicialmente postulados. Sua implementação passa pela adequação às especificidades locais, pela absorção de novas possibilidades ou caminhos abertos e pelo enfrentamento de questões e problemas a princípio não previstos. Nesse sentido, a política é tratada como um processo dinâmico, cuja trajetória é melhor descrita por um movimento bidirecional, que vai do topo ou nível central para o nível local e da base, ou nível local, para o topo, redefinindo-se constantemente durante sua vigência.

O tema deste trabalho é a reformulação do ensino profissionalizante no Brasil ocorrido na década de 90. Na esfera governamental, a implementação de duas políticas importantes, naturalmente com dimensões e impactos distintos, transformaram as características do ensino profissionalizante no país, sendo uma implementada pelo MEC, através da reforma do ensino médio e profissional, e outra pelo MTE, através do PLANFOR (Plano Nacional de Educação Profissional).

A Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, aprovada em 1996, reorganizou o ensino no país e determinou, entre outras medidas, a inclusão da educação profissional como uma das modalidades de educação. A regulamentação da LDB, no que tange ao ensino profissionalizante, foi feita através do Decreto n.º 2.208, publicado em abril de 1997 que instituiu a separação do ensino médio do profissionalizante, sendo que este último passou a ser considerado complementar⁵ ao primeiro, sem substituí-lo. A educação profissional passou a ser dividida em três níveis: (a) básico, destinado à qualificação, à requalificação e à reprofissionalização dos trabalhadores, independentemente de sua escolaridade; (b) técnico, destinado à habilitação profissional de alunos matriculados e ou egressos do ensino médio e (c)

⁵ Segundo os Referenciais Curriculares Nacionais “a educação profissional é uma modalidade própria de educação, que deve estar articulada com a educação básica e, no caso do nível técnico, ser complementar ao ensino médio” (MEC, 2000, p. 11).

tecnológico, que abrange os cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico.

Para a implementação da reforma, o MEC criou o Programa de Expansão do Ensino Profissional (PROEP), que dispunha de recursos na ordem de 500 milhões de dólares a serem repassados às escolas mediante a assinatura de convênios⁶.

O MEC promoveu a reforma no sistema formal de educação profissional utilizando como principais instrumentos a LDB, o Decreto e o PROEP. A política do MEC tem um desenho de corte clássico, sendo concebido no âmbito central, com participação restrita de outros atores sociais, e implementado pela rede de secretarias estaduais e de escolas legalmente sujeitas às definições curriculares do Ministério.

O MTE, por sua vez, lançou em 1995 o Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR) visando a qualificar 20% da População Economicamente Ativa ao ano, meta estabelecida para ser alcançada até o ano 2002. Para cumprir tal objetivo, o PLANFOR propõe uma “estratégia de articulação de uma política nacional de educação profissional, integrada ao sistema público de trabalho e geração de renda do país”.

O MTE, que não possui a competência legal de legislar sobre a educação profissional, incumbência do MEC⁷, desenvolveu sua política de formação apoiada especialmente na oferta de recursos – do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – para os programas e as ações de qualificação, que são implementados a partir do estabelecimento de parcerias. O desenho da política do MTE apresenta um formato inovador, marcado por forte descentralização da ação e da tomada de decisões, com repasse de recursos para organizações estatais e não-estatais encarregadas da execução das ações.

Através do exame das concepções, das diretrizes e dos objetivos, de um lado, e das formas e das estratégias de implementação utilizadas, de outro, busca-se, nesta tese, definir as principais características dessas duas políticas, bem como os pontos de similaridade e dissenso

⁶ Os recursos do PROEP são compostos da seguinte forma: 25% do MEC, 25% do MTE e 50% do BID. O acordo com o BID foi assinado em novembro de 1997, através de uma operação de crédito de US\$ 250 milhões.

⁷ O MTE pode atuar na formação e desenvolvimento profissional, porém a política nacional de educação, inclusive profissional, está sob a alçada do MEC. (Medida Provisória nº 1.799-3)

entre ambas. Embora partam de diagnósticos semelhantes sobre a realidade e desafios postos à educação profissional, elas operam por caminhos distintos, constituindo modelos de políticas diferentes.

O objetivo geral desta tese é analisar os tipos de arranjos construídos para a formação profissional no país, comparando os modelos de política de educação profissional de ambos os Ministérios, observando as concepções, as diretrizes e os objetivos de cada um, bem como o processo de implementação dos mesmos. Os objetivos específicos são: (a) identificar as mudanças concebidas/propostas para a educação profissionalizante pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e pelo Ministério da Educação (MEC); (b) analisar o processo de implementação de cada uma das políticas, com destaque para as estratégias utilizadas e a forma de inserção dos diferentes atores sociais envolvidos com a política ao longo do processo e (c) identificar pontos de convergência, complementaridade ou sobreposição entre as políticas do MEC e do MTE para o ensino profissionalizante no Brasil.

A hipótese-explicativa formulada para nortear a análise é de que, embora tenha havido um grande esforço para a criação de um sistema de formação profissional no país – tarefa à qual os dois Ministérios propuseram-se de forma mais ou menos explícita –, esse propósito não foi alcançado, permanecendo a situação anterior de coexistência de distintos sistemas de educação profissional. As políticas governamentais dos dois Ministérios têm-se desenvolvido de maneira pouco articulada, inclusive com o risco de haver, de um lado, a duplicidade e, de outro, o não-atendimento de alguns segmentos produtivos e/ou de parcelas da população, o que não permite falar na existência de um sistema na acepção mais rigorosa do termo.

Para a análise dos objetivos, das concepções e das diretrizes das políticas foram examinados documentos oficiais, tais como termos de referência, decretos, leis e portarias. Além disso, foram realizadas entrevistas com elaboradores e gestores das políticas nos âmbitos central e estadual. A pesquisa compreende todo o período de existência das políticas até o momento atual. No caso do MTE, o PLANFOR teve início em 1995 e, no caso do MEC, tomamos como ponto de partida a promulgação da LDB em 1996, primeiro passo dado na direção da reforma. A abrangência, nos dois casos, é nacional, visto que são políticas federais. No âmbito central, foram entrevistados o Sr. Ruy Leite Berger, Secretário da SEMTEC/Brasília, o Sr. Domingos Spezia,

Diretor Adjunto do PROEP/Brasília, a Sra. Elenice Monteiro Leite, representado o PLANFOR/MTE, indicada pelo então Secretário da SPPE, Sr. Nassim Mehedff. No âmbito estadual, foram entrevistados o Sr. Almério M. de Araújo, Coordenador do Ensino Técnico do CEETPS/SP, o Sr. Ivo Fioroti, Diretor do Departamento do Trabalho/STCAS/RS. No Rio Grande do Sul, ainda se contou com a entrevista do Sr. Gabriel Gribowsky da SEC/RS, realizada por Naira Franzói.

A análise da implementação das políticas foi realizada a partir do estudo de dois casos selecionados, o que permitiria maior detalhamento dos procedimentos utilizados, das práticas adotadas, das atividades desenvolvidas, bem como a realização de entrevistas qualitativas no âmbito local. Para o acompanhamento da implementação das políticas, tomaram-se os casos da Rede Paula Souza em São Paulo e do PLANFOR no Rio Grande do Sul. Foram realizadas entrevistas, em São Paulo, com diretores e coordenadores de escolas estaduais integrantes do CEETPS e, no Rio Grande do Sul, com professores e alunos de programas de qualificação integrantes do PLANFOR/RS. Os dados utilizados para análise da implementação do PLANFOR/RS foram obtidos das seguintes fontes: (a) Relatório de Avaliação Externa do PLANFOR/RS, realizada pela equipe de avaliação externa da UFRGS; (b) observação de reuniões com gestores locais do Plano (prefeituras, comissões de emprego); (c) análise de documentos⁸. Além disso, entre agosto de 2000 e janeiro de 2001, participei da equipe técnica desta avaliação, o que me permitiu o acompanhamento da construção da pesquisa e da análise dos dados até a confecção do relatório final de avaliação⁹.

A opção pela realização dos dois estudos de caso resultou da necessidade observada, no decorrer da pesquisa, de trabalhar com outras fontes de informação que complementassem

⁸ A pesquisa documental envolveu a análise de conteúdo de projetos estaduais e de documentos produzidos pela STCAS, como diretrizes, orientações, contratos, documentos com demandas elaboradas pelos parceiros e projetos com demandas encaminhados à STCAS.

⁹ Esta pesquisa envolveu: (a) a aplicação de 4.366 questionários a uma amostra de alunos estratificada por região do Estado, tipo de curso (cursos isolados ou projetos) e tempo de duração dos cursos (curto, médio ou longo); (b) a aplicação de 287 questionários aos professores/instrutores das turmas que constituíram a amostra de alunos; (c) a aplicação de 1.457 questionários a uma amostra aleatória de egressos, estratificada por região do Estado e tipo de curso, definida a partir do cadastro de concluintes da STCAS; (d) a aplicação de questionários a representantes das 51 executoras; (e) entrevistas semi-estruturadas com gestores do PEQ. Neste período, juntamente com a pesquisadora Naira Lisboa Franzoi, foram feitas ainda entrevistas com professores e alunos de cursos de qualificação de programas selecionados.

aquelas obtidas através dos documentos produzidos no âmbito central, permitindo fortalecer a análise do processo implementação das políticas. Nesse caso, isso significou a possibilidade de ver como as políticas traduziam-se no cotidiano, que dificuldades elas colocavam para os gestores no âmbito local, que efeitos não-previstos poderiam ser observados.

Especialmente porque elegemos o espaço da implementação como uma esfera de análise, o estudo de casos tornou-se indispensável. Essa parte da política muitas vezes é coberta por um véu; conhecemos as diretrizes e identificamos resultados, porém o terreno da implementação é menos visível. Pouco se sabe sobre esse momento da elaboração de políticas, mas aí se concentra, com frequência, a chave da compreensão daquilo que de fato ocorre e até dos resultados obtidos.

Secundariamente, de forma auxiliar, recorreremos aos dados estatísticos sobre ambas as políticas, utilizando como fontes principais, no caso do MTE, os relatórios gerenciais do PLANFOR, a avaliação externa do PLANFOR nacional e a avaliação externa do PLANFOR/RS. No caso do MEC, recorreremos aos dados produzidos pelo INEP e pelo CEETPS/SP.

Na análise, tanto dos documentos quanto das entrevistas, procedeu-se de acordo com a técnica de análise de conteúdo. O primeiro passo foi a definição de categorias. No caso deste trabalho, optou-se por montar categorias temáticas, ou seja, as unidades a serem analisadas eram temas (assuntos), e não palavras ou expressões. A escolha das categorias foi orientada a partir dos objetivos, dos problemas e das hipóteses que orientaram a pesquisa. A eleição dessas categorias foi realizada a partir de uma leitura exploratória dos documentos, e muitas delas foram modificadas no decorrer do trabalho, assim como outras foram acrescentadas ou eliminadas. A definição das categorias foi orientada para atender aos procedimentos explicitados por Cortes (1998), segundo a qual as categorias devem ser: (a) exaustivas: devem classificar o conjunto do conteúdo (se muitos trechos ficarem sem classificação, isso pode indicar a necessidade de definir novas categorias); (b) exclusivas: o que for classificado em uma categoria não deve, ao mesmo tempo, pertencer a outras categorias; (c) objetivas: o sistema de classificação deve permitir que outros codificadores classifiquem o documento da mesma forma e (d) pertinentes: devem estar relacionadas com os objetivos da pesquisa.

Esta tese está organizada em nove capítulos, distribuídos em três partes dedicadas,

respectivamente, ao contexto no qual as políticas foram desenvolvidas (Parte I), às concepções, às diretrizes e aos objetivos das políticas do MEC e do MTE (Parte II) e ao processo de implementação dessas políticas (Parte III).

A Parte I, formada por dois capítulos, tem por objetivo situar o leitor no contexto do Brasil nos anos 90, dentro do qual as políticas governamentais para formação profissional foram redesenhadas, e, ao mesmo tempo, apresentar as referências adotadas para proceder à análise das mesmas. Entende-se que a compreensão dessas políticas, tanto no que se refere aos seus objetivos quanto ao seu formato e arranjos estabelecidos, passa pela apreensão das intrincadas e nem sempre consensuais relações entre as transformações ocorridas no âmbito produtivo e no político-institucional. Tais mudanças – na produção, no perfil e na forma de atuação do Estado – colocam um duplo desafio para os sistemas de formação profissional dos países em desenvolvimento e, particularmente, para o Brasil. O capítulo 1 é dedicado à análise das mudanças na produção e no trabalho, bem como nas formas de atuação do Estado e de realização de políticas públicas e os desafios colocados ao sistema de formação profissional. A primeira parte desse capítulo enfoca o processo de reestruturação produtiva, buscando identificar as principais mudanças ocorridas nos últimos anos e suas implicações para a questão do emprego. A seguir, é analisado o duplo desafio que ambos os ministérios têm pela frente: sincronizar-se com as mudanças nas formas de produção e de organização do trabalho, que resultam na valorização de competências específicas, e atender aos amplos segmentos da população que cada vez têm menos em seu horizonte a perspectiva de obter e manter-se em um emprego ao longo de sua vida profissional. Por fim, a última parte do Capítulo 1 analisa o quadro de crise e reforma do Estado que resulta em um novo padrão de intervenção e discute as estratégias de implementação de políticas públicas. No Capítulo 2, são apresentadas as referências teóricas que embasaram o estudo e os elementos utilizados para a análise das políticas para a formação profissional desenvolvidas pelo MEC e pelo MTE.

A Parte II, constituída por quatro capítulos, é dedicada à análise do desenho das políticas do MEC e do MTE, do ponto de vista de sua concepção, de suas diretrizes e de seus objetivos. A análise é focalizada sobre os objetivos de cada programa, os instrumentos e os meios previstos para alcançar tais objetivos, os fluxos e as redes organizacionais disponíveis e/ou

criadas, as estratégias de implementação e os atores sociais envolvidos nos diferentes níveis decisórios. O objetivo é analisar a estrutura das políticas do MEC e do MTE para a educação profissional, apontando similaridades e diferenças entre ambas as políticas do ponto de vista das suas diretrizes, *modus operandi* e estratégias propostas para a implementação. O Capítulo 3 visa a situar o leitor diante das políticas analisadas. São apresentados dados acerca do tamanho de cada uma das redes, do volume de recursos financeiros investidos e do número de pessoas atendidas. Os Capítulos 4 e 5 são dedicados, respectivamente, à análise do desenho das políticas do MEC e do MTE. Em cada um dos capítulos, trabalha-se com (a) objetivos, (b) estratégia de implementação e (c) atores envolvidos. Além disso, são explorados aspectos como modos de gestão, esquemas de financiamento, grau de centralização e descentralização, caráter público e privado, entre outros. O Capítulo 6 é voltado para a comparação de ambas as políticas, destacando semelhanças, diferenças, vantagens e limites observados. Também tem o objetivo de funcionar como considerações finais da Parte II, tornando-a autônoma, se o leitor assim preferir.

A Parte III, composta por três capítulos, é dedicada à análise da implementação das políticas do MEC e do MTE, respectivamente, através dos casos da Rede Paula Souza (CEETPS/SP) e do PLANFOR/RS. Nela se realiza uma análise do processo de implementação – diferindo das pesquisas de avaliação de impactos ou de resultados, embora estes últimos possam até ser referidos –, partindo do pressuposto, explicitado no Capítulo 1, de que a política também se constrói no momento de sua implementação. Nesse sentido, ainda que se tenha observado que a reforma do ensino profissional promovida pelo MEC segue um modelo de elaboração de política mais centralizado e com forte separação dos espaços de concepção e de execução, isso não significa, na perspectiva aqui adotada, que a implementação não se constitua igualmente em um momento de criação da política e aprendizado. Mesmo quando tal perspectiva não é explicitada ou intencional nas diretrizes da política. Já na política do MTE, o que se verifica, e isso está expresso nas suas diretrizes, é um entrelaçamento entre as atividades de gestão, implementação e execução nas esferas estadual e local. No Capítulo 7, analisa-se como a reforma da educação profissional está sendo implementada nas escolas através do exame do caso do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza¹⁰ de São Paulo. No Capítulo 8, analisa-se

¹⁰ O CEETPS/SP foi escolhido por ser uma das primeiras redes de ensino técnico do país a pôr em andamento as

a implementação do PLANFOR através do estudo do Plano Estadual de Qualificação do Rio Grande do Sul (PEQ/RS)¹¹ no ano de 2000. Ao final dessa parte, no Capítulo 9, novamente se analisa, de modo comparativo, o processo de implementação de ambas as políticas, tendo como eixo as seguintes dimensões: entraves institucionais e comportamentais enfrentados, estratégias para construção de apoio e de adesão à política, envolvimento dos atores, autonomia de ação e tomada de decisões, condições existentes, particularmente recursos financeiros e capacitação dos atores para a implementação das políticas. A esses capítulos seguem-se as considerações finais desta tese.

diretrizes da reforma, iniciando a reformulação ainda em 1997, logo após a promulgação do decreto. O prazo final para a implementação das mudanças é 2002.

¹¹ A opção de analisar o caso do PEQ/RS para o estudo da implementação do PLANFOR decorre, de um lado, do envolvimento da autora na avaliação daquela política, o que inclusive motivou a realização desta tese, e, de outro, da disponibilidade de relatórios de avaliação, desde 1996, densamente documentados e com grande volume de dados acerca do processo de implementação e dos resultados da política.

PARTE I

REFERÊNCIAS PARA A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL

1. Anos 90: mudanças nos sistemas produtivos, desafios para a formação profissional e o novo padrão de atuação do Estado

A argumentação que sustenta este capítulo é bastante simples. Considerou-se que, de um lado, o tema da educação profissional, e mais precisamente a necessidade de reformulá-la, foi colocado em pauta pela pressão decorrente da elevação da demanda por educação profissional e pela mudança do perfil de qualificações valorizado no mercado de trabalho. É possível identificar, nos documentos do MEC e do MTE, a percepção dessas mudanças e a disposição de enfrentar essa questão, no caso do MEC através de uma reforma do sistema educacional e, no caso do MTE, através da formulação de uma nova política pública. De outro lado, ponderou-se que as políticas propostas pelo MEC e pelo MTE foram geradas e promovidas sob a égide de um novo padrão de intervenção estatal, incidindo sobre seu desenho, determinadas estratégias de implementação e delimitando seu escopo de ação.

Este capítulo está subdividido em três seções. A primeira é consagrada à análise das mudanças no sistema produtivo, particularmente desencadeadas a partir do processo de reestruturação produtiva que ganhou fôlego no começo da década de 90, impulsionado pela liberalização comercial. Analisam-se essas mudanças e as suas implicações sobre o trabalho e a estrutura do emprego, buscando-se observar em que medida e direção elas alteram as qualificações dos trabalhadores já ocupados ou os requisitos exigidos daqueles que buscam inserir-se no mercado de trabalho.

Na segunda seção, são abordados os desafios a serem enfrentados pelos que buscam construir estratégias de formação profissional condizentes com a realidade atual. Nesse sentido, duas grandes questões destacam-se imediatamente. De um lado, a necessidade de pensar a oferta de educação profissional como fundamento para alçar não só as empresas, mas o próprio país, ao patamar de competitividade hoje requerido sem, contudo, negligenciar a situação de marcada exclusão social que requer tratamento específico. De outro lado, expostos os dilemas a serem enfrentados, ainda resta a necessidade de refletir acerca da construção de uma institucionalidade

para a formação profissional no país capaz de dar conta dos problemas existentes.

Finalmente, a terceira seção deste capítulo é voltada para (a) a análise do quadro no qual essas políticas foram desenvolvidas, qual seja, o processo de ajuste e reforma do Estado, que estão na origem do novo padrão de intervenção, e (b) a discussão acerca do processo de implementação de programas públicos nesse cenário. Considerou-se aqui, que esses dois processos de mudanças – na estrutura produtiva e no padrão de intervenção estatal – são especialmente relevantes para a compreensão do contexto no qual são desenvolvidas as políticas do MEC e do MTE.

1.1 Mudanças nas organizações produtivas e na estrutura de emprego

As relações entre educação profissional e as mudanças nas organizações produtivas, particularmente as inovações tecnológicas e organizacionais, e na estrutura de emprego, sobretudo o crescimento do desemprego, não são lineares. A educação profissional não é uma resposta direta aos problemas colocados pelo mundo produtivo. O contorno da política educacional é definido pelo contexto da época, pelo quadro político-legal e pela capacidade de organização dos atores sociais envolvidos, entre outros aspectos, constituindo-se, mais do que uma resposta, em uma estratégia para enfrentar os desafios apresentados pelas mudanças.

Se aqui se recortou como centro da análise as mudanças na produção e na organização do trabalho, de um lado, e o crescimento do desemprego e da exclusão social, de outro, isso foi feito por se considerar que estes são desafios que ambos os ministérios propõem-se a enfrentar e que as políticas analisadas representam duas estratégias para enfrentar essas questões. A coexistência de duas políticas distintas voltadas para a mesma área reflete as diferentes visões que se acomodam no interior do mesmo governo, que pode inclusive abrigar projetos em disputa que se efetivarão ou não, dependendo da correlação de forças existente. Aqui nos interessa resgatar a forma através da qual tais mudanças conformaram um novo perfil de qualificação dos trabalhadores, criando uma demanda para os sistemas de formação profissional diferente da existente até então.

1.1.1 Mudanças nas organizações produtivas

A década de 80 foi um momento de confluência de um conjunto de transformações, algumas das quais já em andamento na década anterior, que por sua dimensão e sua importância para a economia mundial assumiram uma grande proporção. A combinação de transformações tecnológicas – marcadas por inovações radicais e pela incorporação das tecnologias de informação à produção – e organizacionais – que inauguraram novas formas de utilização da força de trabalho – conduziu à reestruturação da estrutura produtiva em um ambiente de integração internacional dos mercados de bens, de serviços e de capital chamado de globalização¹². Segundo Ianni:

A globalização do mundo expressa um novo ciclo de expansão do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório de alcance mundial. Um processo de amplas proporções envolvendo nações e nacionalidades, regimes políticos e projetos nacionais, grupos e classes sociais, economias e sociedades, culturas e civilizações. Assinala a emergência da sociedade global, como uma totalidade abrangente, complexa e contraditória. Uma realidade ainda pouco conhecida, desafiando práticas e ideais, situações consolidadas e interpretações sedimentadas, formas de pensamento e vãos da imaginação. (IANNI, 1997, p. 7)

Tais mudanças, denominadas por Tavares e Fiori (1993) de ajuste global¹³, embora tenham ocorrido inicialmente nos países centrais, rapidamente se difundiram para outros países, dado o crescente grau de internacionalização da economia.

O Brasil, a partir do governo Collor, engajou-se nesse processo através da promoção de ajustes macroeconômicos que visavam à abertura comercial, à estabilização econômica e à liberalização financeira de sua economia. A abertura da economia brasileira colocou na ordem do

¹² Há um extenso e controverso debate sobre a globalização, inclusive acerca da pertinência quanto à utilização deste termo para caracterizar as transformações atuais. Algumas diferentes abordagens sobre o tema podem ser vistas em Goldenstein (1994); Ianni (1993 e 1997); Tavares e Fiori (1993); Furtado (1998); Mattoso (1995) e Castells (1999).

¹³ Segundo os autores, as políticas de ajuste da década de 80 fazem parte de um movimento global que se inicia com a crise do padrão monetário internacional, os choques do petróleo, o reordenamento das relações entre os países capitalistas, a derrocada do socialismo real e a difusão do neoliberalismo. O efeito desse ajuste global é a reorganização da hierarquia das relações econômicas e políticas internacionais. O centro do crescimento industrial e da internacionalização financeira passa a se localizar em um número reduzido de grandes empresas e bancos, acentuando o caráter desigual da modernização, com a exclusão de vastas áreas geográficas e de populações dos benefícios do progresso técnico. Para os países capitalistas de industrialização intermediária, como Brasil, México e Argentina, coloca-se uma grande dificuldade de converter suas estruturas produtivas para inserir-se competitivamente no mercado internacional, acentuando a crise financeira dos países latino-americanos. (TAVARES

dia a questão da elevação da competitividade das empresas, uma vez que as vantagens comparativas, neste novo cenário, ancoravam-se sobretudo na capacidade de inovar em produtos e processos. A partir de então, acelerou-se, no Brasil, o processo de reestruturação produtiva, apontado como fundamental para que o país obtivesse competitividade em um mercado internacional cada vez mais restrito e seletivo. Assim, as empresas brasileiras foram lançadas em processos de reestruturação e até de reconversão produtiva, muitas vezes abruptos e com perdas significativas em termos de postos de trabalho, pois a busca de competitividade empresarial tornou-se uma questão de sobrevivência¹⁴.

A dimensão dessas mudanças ultrapassa os limites das empresas, afetando a estrutura do mercado de trabalho e das ocupações, o que por si só indica que se está diante de um fenômeno que não se reduz à difusão de um conjunto de novas estratégias de produção. Contudo, as transformações vão ainda mais além, alterando desde o sistema normativo que regula as relações de trabalho até os sistemas de valores que presidem as relações entre os atores sociais pré-existentes e os novos. Durante algum tempo, cautelosamente, a sociologia do trabalho dedicou-se ao exame meticuloso das mudanças ocorridas no mundo do trabalho, buscando identificar sua natureza, abrangência e dimensão. Inicialmente, as pesquisas foram desenvolvidas dentro dos limites das empresas, incluindo o exame do processo produtivo e das relações sociais de produção ali estabelecidas. Gradualmente, os estudos ampliaram o seu foco (re)incorporando temas acerca das relações entre empresas, cadeias produtivas, mercado de trabalho, estrutura das ocupações e relações entre atores como trabalhadores, empresários e governo, chegando, recentemente, ao resgate da temática do desenvolvimento.

Hoje, a força e a amplitude das transformações ocorridas não deixam dúvida sobre sua importância e, mesmo que esse fenômeno receba denominações diferentes, sabe-se que afeta tanto as dimensões produtivas quanto normativas e valorativas da sociedade. Segundo Castro, N.:

Todavia, não é possível fechar os olhos às evidências de que se assiste a um importante processo de criação de novos *rol models*, de expectativas de comportamento e de personificações que conformam os atores históricos, criando novas *personas* para os

e FIORI, 1993)

¹⁴ Apesar da reduzida capacidade do Estado em apoiar esse processo de reestruturação, restringindo-se basicamente a promover políticas de indução à concorrência, via liberalização comercial.

processos sociais. Dois exemplos parecem ter sido (ou estar sendo) particularmente eloqüentes: o dos distritos industriais italianos e o das redes japonesas de relações interfirmas. Um e outro colocam como principal desafio a possibilidade de construção de novas institucionalidades, de novas formas de governança na ordem industrial, fundadas num princípio: o da produção flexível (de massa ou em pequenos lotes sob encomenda, pouca diferença faz nesse aspecto). (CASTRO, N, 1997, p. 4)

De maneira muito simplificada, o argumento, bem mais sofisticado, expresso no artigo do qual o excerto acima foi retirado é que se estaria diante da emergência de um novo paradigma de produção, dado que se verifica uma articulação entre mudanças na produção (técnico-organizacionais) e no contrato social existente, com a criação de novas institucionalidades. Ou seja, modificam-se as bases das relações entre os atores, outras formas de negociação consolidam-se com a presença de novos atores, inclusive com um deslocamento das negociações das instâncias tradicionais para novos espaços. A autora demonstra, ao longo do artigo, como essas novas bases sociais estabelecem-se tanto no nível macro (macropolíticas como a desregulação do trabalho e a constituição de novos atores e espaços para negociação das condições de trabalho) quanto no nível meso (relações setoriais como a experiência das câmaras setoriais) e micro (empresas e novas formas institucionais e de relações sociais de produção), configurando, portanto, a existência de um novo contrato social.

Esse novo paradigma, também chamado de flexível¹⁵, envolve três grandes movimentos interligados que visam a dotar a estrutura produtiva brasileira de maior flexibilidade e integração.

O primeiro é o de reestruturação das empresas através (a) da adoção de tecnologias de nova geração, (b) do uso de estratégias de organização e de gestão do trabalho voltadas para a elevação da flexibilidade funcional e (c) da diminuição de custos através do enxugamento da estrutura das empresas e da redução dos níveis hierárquicos.

O segundo movimento é o de ampliação dos processos de terceirização, não apenas das atividades de apoio, prática já conhecida, mas também de partes da produção. Ocorre um processo de crescente especialização ou focalização nas atividades consideradas estratégicas e transferência das demais para outras empresas.

O terceiro movimento, intimamente ligado com os anteriores, é o desenvolvimento de

¹⁵ Para uma discussão sobre o conceito de flexibilidade em suas múltiplas dimensões, ver Salerno (1995).

novas formas de relação interempresarial com o estabelecimento de redes intersetoriais e cadeias produtivas. Os impactos sobre o emprego, quer do ponto de vista qualitativo, quer do quantitativo, são profundos e serão analisados mais detidamente na seção seguinte.

A direção que a reestruturação produtiva das empresas assumiu esteve associada com o processo internacional de crise do sistema de produção fordista, que, nos principais países industrializados, vinha manifestando-se desde, pelo menos, o início dos anos 70. A saturação dos mercados de massa e a mudança no perfil da demanda são aspectos importantes dessa crise, pois implicaram a busca de novas formas de produzir capazes de atender a uma demanda que se tornava cada vez mais diferenciada. A substituição dos mercados de massa por mercados segmentados, orientados para aspectos como qualidade e nos quais a diferenciação dos produtos poderia representar um importante diferencial competitivo, determinava alterações no processo produtivo. Era necessário que ele se tornasse mais flexível para, assim, produzir bens mais diferenciados, através da alteração de algumas de suas características. Essa mudança, contudo, seria inviável de ser promovida com os mesmos tipos de equipamentos até então utilizados, que foram projetados para a produção em larga escala de um modelo específico de produto. Portanto, estreitamente vinculado a esse processo, o desenvolvimento de tecnologias flexíveis, apoiadas largamente na incorporação da microeletrônica, constituiu a base tecnológica necessária para esse novo modo de produzir.

Esse tipo de equipamento [automação rígida], perfeitamente adequado à realidade da produção em massa inaugurada com o fordismo, perdeu, entretanto, muito de sua utilidade a partir da crise dos anos 60. O aparato gigantesco, custoso e rígido em que se apoiava o fordismo começou a se mostrar extremamente ineficaz no contexto de um mercado altamente competitivo, onde a maleabilidade do aparelho produtivo para acompanhar mais rapidamente as exigências do mercado emergia como um dos principais requisitos. A flexibilidade dos equipamentos microeletrônicos veio atender precisamente a esta necessidade. (...) Pelo fato de serem “programáveis”, as máquinas com base técnica na microeletrônica permitem rápidas adaptações às flutuações do mercado e podem ser utilizadas tanto nas produções em grandes séries como nas de pequenos e médios lotes. (LEITE, M., 1994, p. 84)

A incorporação de tecnologias flexíveis não encerra as mudanças ocorridas na produção, porque, tão importante quanto os equipamentos, a transformação do modo de organização do trabalho foi fundamental para implementar a produção flexível. No Brasil, nos primórdios desse processo, a adoção de novas formas organização do trabalho foi mais expressiva do que a

incorporação das tecnologias flexíveis.

Novos arranjos produtivos, com forte inspiração no modelo japonês, difundiram-se amplamente no Brasil, como de resto ocorreu em vários países desenvolvidos e em desenvolvimento, como resultado da afirmação do Japão como potência mundial. Rachid (1995) já identificava a proliferação do modelo japonês em 1992, não só no âmbito internacional, mas também no Brasil, particularmente na indústria de autopeças.

A lo largo de los años ochenta, las empresas de Occidente prestan especial atención al área de manufactura y a la calidad, elementos claves para explicar la superioridad de las industrias japonesas. Las técnicas tayloristas predominantes en los mismos comienzan a ser reemplazadas por las inspiradas en el modelo japonés. La difusión de los métodos japoneses es bastante sincrónica en los diferentes países, incluso en algunos países en desarrollo, como es el caso de Brasil. (RACHID, 1995, p. 99)

Entre as principais mudanças observadas, em estudos realizados por diferentes pesquisadores, nessa época (GITAHY, 1994; LOPES, 1993, RACHID, 1995), destacam-se: a redução de estoques de matérias-primas e produtos em processo; a implantação de células de produção; a produção em minifábricas; a difusão do trabalho em equipe; a reorganização do *layout*; a utilização de *Kanban*; a introdução de alguma flexibilidade funcional da força de trabalho e a qualidade incorporada ao processo¹⁶.

As novas formas de produzir voltam-se para a melhoria do fluxo de produtos e materiais através da fábrica, para a promoção da qualidade na fonte e resolução sistemática de problemas de qualidade e para a busca de melhorias contínuas dos sistemas de produção. Embora tais princípios de produção tenham-se disseminado no país, não ocorreu uma aplicação sistemática dos mesmos nas empresas. A situação mais freqüentemente encontrada e relatada nos estudos empíricos realizados em empresas tem sido a adoção isolada de algumas dessas técnicas e, muitas vezes, em apenas algumas partes da fábrica – sem a tentativa de aplicar os princípios em todo o processo de produção (HUMPHREY, 1994).

Na segunda metade dos anos 90, os resultados da pesquisa da CNI (Confederação

¹⁶ Uma explicação mais detalhada acerca dessas técnicas e sua implantação pode ser vista em Hirata (1993), Rachid (1995) e Hualde (1995).

Nacional das Indústrias) e do Senai sobre Modernização e Capacitação de Recursos Humanos¹⁷, apresentados por Bonelli (1999), corroboram aqueles encontrados pelos estudos citados anteriormente. Em relação às mudanças organizacionais e tecnológicas destacamos os seguintes resultados apresentados por Bonelli:

- Há elevada utilização da maior parte dos novos métodos e técnicas de gestão da produção por parte das empresas, especialmente dos recursos do tipo software (ou organizacionais);
- Em relação às técnicas mais modernas, mais caras e sofisticadas, verifica-se que uma proporção menor do que 10% do total das empresas as estão implantando.
- Há baixa utilização de modernos recursos tecnológicos. (...) A única exceção refere-se ao uso de mini e microcomputadores, de uso amplamente difundido em praticamente todas as indústrias pesquisadas.
- À adoção relativamente mais difundida de recursos software (organizacionais) não tem correspondido, com a mesma intensidade, a difusão dos recursos tipo hardware entre as MOTs (mudanças tecnológicas e organizacionais). Apesar disso a quase totalidade das empresas consultadas passou por algum tipo de mudança tecnológica e/ou organizacional nos últimos dois anos. De fato, 76% delas passaram por ambas as mudanças, 14% experimentaram mudanças organizacionais e apenas 4% as tecnológicas – de onde se confirma o caráter diferenciado da adoção dessas mudanças. (BONELLI, 1999, p. 99)

No Brasil, as mudanças no âmbito da produção se caracterizaram, portanto, especialmente pela adoção de novas formas de organização do trabalho e, em menor escala, de inovações tecnológicas. A resposta das empresas ao acirramento da concorrência é desigual e segmentada, variando de acordo com o ramo analisado, sua orientação para o mercado interno ou externo, entre outros fatores. Os dados aqui apresentados demonstram que parte significativa das empresas integrantes da amostra de Bonelli optou por uma estratégia defensiva, o que é reforçado pelo fato de que as empresas apontaram a redução de custos como principal fator que motivou as mudanças realizadas (BONELLI, 1999). Vale destacar que, dada a intensificação do processo de modernização do parque industrial brasileiro, ocorrido na virada do século, em parte impulsionado pelo significativo movimento de desnacionalização, merece novas pesquisas a suposição de que pode estar ocorrendo uma mudança em direção ao uso mais sistêmico de tecnologias por parte das empresas.

¹⁷ A pesquisa foi realizada junto a uma amostra de 500 grandes empresas industriais, em 27 setores, recolhendo informações relativas aos anos de 1996 e 1997. Os questionários abordaram os seguintes temas: mudanças tecnológicas e organizacionais; terceirização, emprego e qualificação; treinamento e capacitação de recursos humanos e relacionamento com o Senai.

Segundo Ruas (1994), é possível identificar, com base nas pesquisas desenvolvidas no Brasil sobre a reestruturação produtiva, três tipos de estratégias de ajustamento das empresas ao aumento da concorrência e aos padrões de produtividade e qualidade internacionais: a de adaptação restritiva, a de adaptação limitada e a de adaptação global.

Pode-se dizer, de maneira sucinta, que a estratégia de adaptação restritiva apóia-se fundamentalmente na redução de custos com a força de trabalho, sendo mais freqüente em empresas de setores tradicionais com baixas flexibilidade e capacidade inovativa e uso extensivo de mão-de-obra. A estratégia de adaptação limitada é orientada para a introdução seletiva de melhorias em pontos específicos do processo produtivo. É o caso, por exemplo, da modernização de uma parte do processo de produção com a introdução de um novo equipamento em um ponto em que tradicionalmente ocorrem gargalos ou, então, a adoção de novas formas de organização do trabalho, como células de produção, em setores específicos. Por fim, a estratégia de adaptação global envolve a promoção de mudanças amplas que abarcam desde as relações entre empresas e mercados, passando por mudanças internas como adoção de novas formas de organização do trabalho e modernização tecnológica, até mudanças culturais nos padrões vigentes de relações de trabalho.

A co-existência de diferentes tipos de respostas é explicada em função das características das empresas, do setor no qual estão inseridas, do mercado para o qual estão orientadas e do grau e tipo de organização dos trabalhadores. Cardoso (1999), analisando quatro plantas industriais – duas do setor têxtil e duas do setor automobilístico –, conclui que, no caso estudado, as estratégias adotadas decorrem (a) “da capacidade de resposta competitiva de cada empresa”; (b) “do caráter do poder sindical consolidado antes da reestruturação” e (c) “do grau de formalização das regras de uso cotidiano do trabalho antes da reestruturação” (CARDOSO, 1999, p. 106). Segundo o autor, entre eses três condicionantes da ação, o primeiro tem um peso maior, enquanto os demais agem regulando a intensidade e o escopo das mudanças.

A pesquisa de Gitahy et al. (1997) sobre relações interfirmas em dois *cluster*, também um deles pertencente ao chamado setor dinâmico – indústria metal-mecânica da região de Campinas, São Paulo – e outro ao tradicional – setor calçadista do Vale do Rio dos Sinos, Rio Grande do Sul – aponta entre as conclusões, embora apresente outro foco, a existência de

diferentes formas de difusão de inovações entre os dois *cluster*. As estratégias competitivas adotadas pelos dois setores – no caso do setor calçadista a redução dos preços dos produtos e, no caso do setor metal-mecânico, a elevação da qualidade do produto – estariam na base das diferentes trajetórias observadas.

Ainda no âmbito interno das empresas, além das mudanças tecnológicas e organizacionais até aqui analisadas, as mudanças na estrutura organizacional das empresas, particularmente o enxugamento e a redução de níveis hierárquicos, constituem uma parte importante do processo de reestruturação produtiva.

Segundo Bonelli (1999), 44% das empresas consultadas na pesquisa da CNI/Senai promoveram redução dos níveis hierárquicos, especialmente com a supressão das chefias intermediárias, e cerca de metade das empresas ainda planejava promover reduções de níveis, indicando a continuidade desse processo.

Os estratos administrativos – e, em menor medida, os de gerentes e supervisores – foram de longe, os mais afetados pela redução no emprego industrial no último biênio. Isso decorreu do enxugamento de níveis hierárquicos, no caso dos gerentes e supervisores, e da conjugação de informatização com terceirização, no caso dos empregados administrativos. O número de empresas que reduziram os quadros administrativos foi de quase quatro vezes o das empresas que aumentaram o efetivo dessa categoria de empregados. (BONELLI, 1999, p. 101)

Além disso, a indústria teve uma redução significativa e linear do emprego, indicando que, ao lado da supressão de níveis, ocorreu também um enxugamento geral das empresas, mesmo em períodos em que a produção aumentou. Esse fenômeno está estreitamente vinculado ao que foi dito anteriormente sobre a adoção de estratégias defensivas, ou restritivas na terminologia de Ruas (1994), e mostra que o caminho seguido por muitas empresas brasileiras para elevar sua competitividade foi – senão exclusivamente, de modo combinado com outras estratégias – a adoção de formas de produção poupadoras de custos, especialmente com mão-de-obra.

O segundo movimento é de difusão da terceirização, ao qual estão relacionados, ao menos parcialmente, outros fenômenos como (a) a redução do tamanho das unidades produtivas (vinculado tanto à terceirização quanto ao enxugamento promovido nas empresas); (b) o aumento do número de pequenas e microempresas e (c) a reorganização intersetorial com crescimento do

setor de serviços (que apenas em parte pode ser relacionado ao processo de terceirização)¹⁸.

O avanço da terceirização está estreitamente ligado ao fenômeno do aumento da competitividade que induz as empresas a lançar mão de inúmeras estratégias para aumentar a racionalidade e a flexibilidade do processo produtivo, ao mesmo tempo em que reduz seus custos, para enfrentar a concorrência de outras empresas e países. Portanto, faz parte do mesmo movimento que vinha sendo analisado anteriormente, apenas com a diferença de que até aqui vínhamos analisando as mudanças promovidas dentro das empresas (modernização tecnológica, novas estratégias de gestão e organização do trabalho, enxugamento da estrutura organizacional das empresas) e agora nos voltamos para a outra face desse mesmo processo enfocando as características dessa nova onda de terceirização e as peculiaridades que apresenta no Brasil.

A terceirização que ocorre associada às novas formas de produção estabelecida nos anos 90 integra uma estratégia que visa a aumentar o grau de especialização das empresas, focalizando a produção e os esforços naquilo que é considerado o núcleo central da sua atividade e no qual a empresa pode apresentar um importante diferencial competitivo. A idéia é que tudo o que não for central ou estratégico para a fabricação do produto pode ser repassado para outras empresas que poderão fazê-lo, inclusive com maior competência, pois ao se especializarem em determinados produtos elas poderão fazê-los com maior qualidade e com custos menores. Faria (1994) define assim a terceirização:

A terceirização é a primeira fase de um estágio hiperavancado do novo modo de produção capitalista. Nele o fabricante tradicional abandona suas linhas industriais próprias em favor de fornecedores mais preparados em termos de custos. A primeira fase da terceirização – *outsourcing* – é superada por uma segunda fase – o *global outsourcing* ou busca de fornecedores em outros países, principalmente nos mais pobres. A empresa passa a gerenciar a qualidade da produção comprada de terceiro, elaborar o marketing e cuidar da logística de distribuição. Torna-se, na prática, uma grande empresa de serviços, mesmo que conserve algumas operações industriais. Esse é um dos efeitos da globalização aplicada à microeconomia. (FARIA, 1994, p. 44)

O princípio da verticalização, focalização ou especialização, que deu origem a essa

¹⁸ A contrapartida da redução do setor industrial foi o crescimento do setor de serviços, que teve como principal propulsor não a terceirização, mas sim o processo de liberalização comercial e mudança cambial que favoreceu a importação de bens intermediários. Muitas empresas, no auge desse período (do início da década de 90 até 1998), foram levadas a substituir a produção de componentes no país por produtos similares importados que apresentavam menor custo, elevando o grau de desnacionalização dos produtos industrializados brasileiros.

gigantesca difusão da terceirização, opõe-se a um modo de organização das empresas anteriormente em voga, no qual destaca-se o fato de que elas assumiam a produção de grande parte ou mesmo da totalidade dos componentes que integravam seus produtos, visando a garantir a qualidade e a adequação dos mesmos às suas necessidades. A difusão dessa nova concepção de produção – que estimula a integração e a constituição de redes entre as empresas para garantir um produto final competitivo e de qualidade – teve, sobre as relações entre empresas, um impacto análogo àquele produzido, no interior das mesmas, pelas mudanças na organização do trabalho e na tecnologia. Mais adiante enfocaremos o fenômeno das cadeias produtivas que avançaram rapidamente em todos os setores; por ora, voltaremos a analisar o processo de terceirização no Brasil.

Do que até aqui foi dito acerca da terceirização, é fácil deduzir ser ela uma importante característica da reestruturação produtiva. Mais do que apenas repassar um conjunto de atividades para outras empresas, estabelecendo uma rede de subcontratação, a terceirização implica uma nova concepção de produção. Segundo um presidente de sindicato de micro e pequena indústria, referido por Martins, o que está envolvido na terceirização é:

(a) um aumento do grau de especialização das empresas envolvendo um refinamento do processo de divisão técnica do trabalho, (b) uma nova filosofia administrativa, com o enxugamento das estruturas de pessoas e funcionais; com a conseqüente (c) diminuição do tamanho das empresas. (MARTINS, 1994, p. 31)

A conjunção entre o acirramento da competição e a difusão de uma nova concepção de produção e/ou filosofia administrativa, pautada pela redução das escalas de produção, pela crescente especialização das empresas e pelo sistema de produção flexível, favoreceu a diminuição do tamanho das unidades de produção. Segundo Cacciamali:

A maior intensidade competitiva e os novos processos tecnológicos estão a estimular, assim como em outros países, as firmas, especialmente as grandes, a reduzirem o tamanho das plantas e a estenderem relações de subcontratação. (CACCIAMALI, 1999, p. 208)

Essa nova configuração das empresas tem uma implicação direta sobre (a) a localização das empresas, facilitando os movimentos de realocação espacial e de realocação geográfica de

acordo com o comportamento do mercado, e sobre (b) o crescimento do número de pequenas e microempresas. O efeito propulsor da terceirização sobre a expansão das pequenas e microempresas e o papel a elas atribuído na estrutura produtiva brasileira é amplamente reconhecido (MARTINS, 1994; FARIA, 1994; CACCIAMALI, 1997), embora a difusão da terceirização não se constitua no único fator explicativo desse fenômeno.

Segundo Faria (1994), no Brasil há duas formas de terceirização: o “*outsourcing* total” e o “*outsourcing* tupiniquim”. No primeiro, as modificações são orientadas pela busca de produtividade e competitividade, buscando-se a qualidade em todo o fluxo produtivo através de relações de parceria para frente (com o mercado) e para trás (com fornecedores e empregados). No segundo, o objetivo central é a redução de custos, especialmente através do corte de custos com mão-de-obra. Em vez de parceria, impera uma relação generalizada de desconfiança entre clientes, fornecedores e empregados. Nesse tipo de terceirização difundem-se práticas predatórias, como o trabalho a domicílio, a subcontratação de trabalho em condições não formalizadas, o trabalho infantil e outras formas precárias de relações de trabalho.

Abreu, Sorj e Ramalho também identificam, nos estudos por eles realizados, diferentes formas de terceirização:

Por um lado, um tipo de terceirização associado a um esforço articulado entre a grande e a pequena empresa no sentido de qualificar fornecedores e aumentar a qualidade dos produtos. Por outro lado, formas associadas a estratégias “restritivas”, ou seja, a externalização de atividades para redução de custos via precarização das condições do emprego mesmo comprometendo a qualidade do serviço prestado. (ABREU, SORJ e RAMALHO, 1998, p. 156)

A ocorrência de um ou de outro tipo de terceirização não só coexiste no país, como pode ser verificada em pontos diferentes de uma mesma cadeia produtiva. Segundo Leite e Rizek (1998), com base em um estudo sobre a cadeia automotiva e o complexo químico, observa-se uma “rede de relações desiguais” na qual as empresas centrais, maiores e mais estáveis tendem a desenvolver relações mais benéficas ou virtuosas, enquanto entre os fornecedores de partes menos estratégicas para a qualidade do produto final as relações são mais precarizadas. A pesquisa de Abreu, Sorj e Ramalho (1998), realizada em nove empresas subcontratadas por uma empresa do setor de telecomunicações, aponta para uma diversidade de situações, entre as quais se misturam desde estratégias restritivas até práticas que remetem ao que Faria (1994) denominou

de “*outsourcing* total”. Ainda como importante resultado a se reter dessa pesquisa destaca-se a necessidade de considerar a história da empresa e da região estudada a fim de que se possa apreender a complexidade e a diversidade de feições que o processo de terceirização pode assumir.

Tais diferenças remetem novamente à análise das estratégias competitivas adotadas pelas empresas: ou restritivas – apoiadas essencialmente no corte de custos, em particular de mão-de-obra – ou global – empreendida com o objetivo de dotar a produção de maior flexibilidade, qualidade e competitividade. No primeiro caso, em que a terceirização está inserida em uma estratégia de adaptação restrita e, portanto, voltada primordialmente para a redução de custos, tem-se o ressurgimento de formas precárias de trabalho, como o trabalho a domicílio, o trabalho infantil e a subcontratação de trabalho ou de serviços de forma a burlar o pagamento dos custos legais de contratação de mão-de-obra. No segundo caso, a face moderna da terceirização está ligada aos conceitos de qualidade dos produtos, flexibilização e integração, consituindo o que poderia ser chamado de estratégia de adaptação global. Essa estratégia, sem perder de vista a redução dos custos de produção, privilegia os ganhos em qualidade capazes de proporcionar maior competitividade para o conjunto das empresas envolvidas. Mais do que a subcontratação isolada de empresas, esse tipo de terceirização envolve a constituição de uma rede de grandes, pequenas e microempresas, o que nos remete ao terceiro tema proposto para a análise.

O terceiro movimento, intimamente ligado aos dois anteriormente analisados – reestruturação das empresas e terceirização –, é o de constituição de novos arranjos intersetoriais, particularmente através das cadeias produtivas, que podem envolver redes de subcontratação com maior ou menor grau de complexidade em âmbito local, regional, nacional ou global. Como Leite, M. e Rizek acentuaram:

Uma das características fundamentais do atual processo de reestruturação produtiva consiste no fato de que as empresas não mais atuam isoladamente, mas através de redes de relações, as quais podem assumir características diferentes, com distintas implicações para o uso do trabalho. (LEITE, M. e RIZEK, 1998, p. 45)

Assim como nos outros dois movimentos analisados, neste também estabelece-se relações muito diferenciadas, conforme o setor, o mercado, o tipo de empresa, o âmbito da rede e a capacidade de negociação do movimento sindical. Em todos os casos, a constituição de uma

cadeia produtiva afeta profundamente as relações entre clientes e fornecedores, redefinindo a divisão do trabalho entre empresas e/ou instituições envolvidas. As cadeias podem tanto significar o estabelecimento de relações cooperativas entre as empresas, levando à difusão de padrões mais elevados e homogêneos de qualidade entre as empresas envolvidas, quanto representar apenas uma estratégia de redução de custos, através da transferência de atividades de menor valor agregado ou, ainda, uma estratégia para atingir novos mercados e/ou obter ganhos de escala.

Pesquisa realizada por Gitahy et al. (1997) em cadeia produtiva da linha branca, envolvendo duas grandes empresas e dez fornecedores diretos e indiretos, aponta para algumas feições das relações interfirmas. No caso analisado, a autora identifica:

- a intensificação do movimento de externalização/internalização de atividades (auxiliares e produtivas) em todos os níveis da cadeia, o que implica a redefinição da divisão do trabalho entre empresas;
- a enorme pressão dos clientes no sentido da formalização do sistema de qualidade de seus fornecedores, que se traduz em avaliações e auditorias periódicas e, mais recentemente, na exigência de certificação pelas normas da série ISO 9000;
- a crescente exigência de flexibilidade, ou seja, de capacidade de atender prontamente às freqüentes mudanças na programação dos pedidos de seus clientes. (GITAHY et al., 1997, p. 171)

O estudo de Piccinini sobre o *cluster* calçadista localizado no Rio Grande do Sul, mostra que a busca de flexibilização da produção e do trabalho é, acima de tudo, uma estratégia que visa à redução de custos. Entre as formas de flexibilização postas em prática na indústria calçadista sulista, destaca-se a externalização de partes da produção, especialmente aquelas mais intensivas em mão-de-obra, para outras empresas e, mais comumente, para os ateliês. Os ateliês podem assumir diversas formas, que vão desde aqueles registrados até os que se utilizam do trabalho domiciliar. Segundo a autora:

A utilização deste sistema é atribuído ao fato de ser uma mão-de-obra barata, sempre disponível e, também, por isentar a firma de taxas (sociais, jurídicas, etc.). Os inconvenientes apontados são as despesas de transporte, o desperdício de matéria-prima, a irregularidade do trabalho e de entrega de material. (PICCININI, 1998, p. 196)

Além dessas cadeias, estabelecidas no âmbito regional ou nacional, o processo de liberalização dos fluxos comerciais e o estabelecimento de blocos econômicos regionais impulsionaram a formação de cadeias globais de produção. Para as empresas transnacionais,

favorecidas pela liberalização comercial e pelo novo paradigma tecnológico-informacional, abriram-se novas possibilidades de expansão através da distribuição de sua produção ao longo do mundo, criando, assim, cadeias globais que podem, simultaneamente, aproveitar as vantagens locacionais existentes em diferentes países. Tais vantagens incluem a localização próxima a grandes mercados ou, então, no interior de blocos econômicos, o que permite o acesso àquele mercado, usufruindo de tarifas mais baixas, aplicadas apenas aos integrantes do bloco. Dependendo, entre outros aspectos, da mercadoria produzida, do tipo de matéria-prima empregada e do grau de qualificação exigido para a força de trabalho, a distribuição de partes da produção em diversos países, consoante com as vantagens comparativas que os mesmos oferecem, podem otimizar o nível de competitividade da empresa.

1.1.2 Desemprego e exclusão do mercado de trabalho

No Brasil, desde os anos 80, observa-se uma mudança contínua na estrutura do mercado de trabalho. O processo, aparentemente, tem início com a onda de reestruturação produtiva que assolou não só o Brasil, mas grande parte do mundo, tendo início nos países desenvolvidos ainda na década de 70. De fato, a distância no tempo permite perceber que, embora relacionado estreitamente com o processo de reestruturação produtiva, as mudanças que ocorreram no mercado de trabalho, ainda não concluídas, superam amplamente o âmbito da produção, relacionando-se à adoção de uma determinada estratégia de desenvolvimento.

A partir dos anos 80 e mais acentuadamente nos anos 90, o modelo liberal, que regeu o processo de liberalização comercial e financeira, redesenhou as relações comerciais em todos os âmbitos e revolucionou os sistemas produtivos, homogeneizando os padrões de produção e de regulação das relações de trabalho. A busca de crescente flexibilização do mercado de trabalho – visando a reduzir custos – e a ausência de políticas de proteção social, em um contexto de pouco ou nenhum crescimento econômico, resultaram na fragilização das relações de trabalho, conduzindo à elevação do desemprego, à expansão de diferentes formas de trabalho em condições precárias e a perdas salariais para parte dos trabalhadores, especialmente para os servidores públicos.

Esse modelo de desenvolvimento, ao impor aos países severas restrições fiscais, acabou por limitar a autonomia dos estados-nacionais para estabelecer políticas de desenvolvimento autônomas. Ademais, a crescente interdependência entre os países e a adesão a acordos internacionais que regulam as relações comerciais garantiram menor intervenção estatal, restringindo a adoção de medidas voltadas à proteção da indústria nacional ou que visassem ao estímulo do crescimento econômico. Nesse período, as políticas macroeconômicas voltaram-se sobretudo para a busca da estabilização econômica e do controle inflacionário. Com isso, as políticas tradicionais que proporcionavam, em graus variados, proteção social foram, na prática, excluídas da agenda das políticas públicas, agravando o impacto sobre a população das transformações verificadas no mercado de trabalho e do baixo grau de crescimento econômico.

Um dos impactos mais graves, nessa área, foi o aumento extraordinário da pobreza e da exclusão social, em especial nos países em desenvolvimento. Hoje, este fenômeno é amplamente reconhecido, inclusive por organismos internacionais que antes rejeitavam enfaticamente o uso de instrumentos de políticas públicas típicos do Estado de bem-estar social, por entenderem que isso representaria um aumento dos gastos sociais incompatível com o objetivo de estabilização da economia e de controle inflacionário.

No caso das políticas públicas dos países em desenvolvimento, apesar da retórica em favor da redução da pobreza, e até do aumento de gastos sociais, o efeito da operação da economia em baixo crescimento gerou mais pobreza do que o aumento dos gastos era capaz de absorver. (BELLUZZO, 11/10/2002, www.comciencia.br)

Assim, o enfrentamento dessa escandalosa situação social, eivada por exclusão social, aumento da pobreza, altos níveis de desemprego e proliferação de situações precárias de trabalho (para ficar nos limites do tema aqui abordado), representa o desafio a ser enfrentado para, ao menos, estancar os crescentes níveis de disrupção social atualmente existentes, que tem na explosão da violência urbana e rural uma de suas faces mais visíveis e assustadoras. No seminário promovido pelo DIEESE sobre “Pobreza e Indigência”, foi apontado não apenas o avanço da pobreza, mas o quanto isso significa um retrocesso em relação ao período anterior, no qual a situação era relativamente melhor do que a atual, em que pese o grande desenvolvimento científico e tecnológico das últimas décadas e o desenvolvimento de alguns programas sociais isolados.

O percentual da população em **extrema pobreza** aumenta, revertendo-se a tendência das três décadas do pós-guerra. Este grupo de “extremamente pobres” ou “indigentes”, definidos como aqueles cuja renda familiar não dá para comprar uma cesta básica de alimentos, foi o que mais cresceu entre os pobres, representando a metade dos mesmos. (SOARES, 2001, p. 4-5)

Segundo Draibe, embora alguns programas sociais tenham contribuído para a redução, por exemplo, da mortalidade infantil e do analfabetismo, a desigualdade social não foi reduzida.

Em menos de uma década, o Brasil foi capaz de reduzir em cerca de um quinto a mortalidade infantil e o analfabetismo, mas praticamente não obteve êxito nenhum na redução da desigualdade. Em 1999, verifica-se que os 10% mais ricos da população têm rendimento médio 19 vezes maior do que os 40% mais pobres. Ora, esta é a mesma variação de 1992, o que atesta que a desigualdade ficou inalterada. (DRAIBE, 11/10/2002, www.comciencia.br)

Nesse contexto, as conseqüências do processo de reestruturação produtiva sobre os trabalhadores tornam-se mais agudas, dada a redução dos mecanismo de proteção social. Isso ocorre justamente quando uma parcela crescente e significativa dos trabalhadores em nosso país é excluída do mercado de trabalho formal, ou está inserida no mercado informal em condições precárias. O mercado de trabalho transfigurou-se nas últimas décadas, confirmando o decréscimo do emprego formal e estável, o crescimento do setor informal e das formas atípicas de emprego, que já vinha sendo apontado como tendência há algum tempo.

É nesse sentido que uma das características precípua dos anos 90, com relação ao mercado de trabalho brasileiro, é o agravamento de sua heterogeneidade estrutural. Sobreponem-se novos problemas, como, por exemplo, menor taxa de criação de empregos, especialmente de boa qualidade, o desgaste de instituições de coesão social, como a legislação trabalhista, a seguridade social, a organização sindical e a administração pública em geral. (CACCIAMALI, 1999, p. 209)

O processo de reestruturação produtiva, ao incorporar novas tecnologias, em sua maior parte intensivas em capital, e ao implementar novas formas de organização do trabalho que resultaram, entre outros fatores, na elevação de produtividade, promoveu uma progressiva redução de postos de trabalho. As indústrias modernas, além de serem cada vez mais incapazes de gerar empregos, também apresentam uma tendência de terceirizar partes da produção, cuja qualidade da ocupação gerada freqüentemente não é equivalente a que fora eliminada.

Esta parece ser uma tendência inquestionável da indústria moderna que emerge dos novos investimentos: a incapacidade de gerar postos de trabalho em número significativo. (SILVEIRA, 1999, p. 6)

Desse processo derivam dois movimentos. O primeiro é o de criação de pequenas empresas, muitas vezes formadas pelos próprios ex-empregados dispensados, que passam a prover serviços ou produtos, antes realizados na empresa, para a empresa cliente. Na qualidade agora de fornecedores, essas pequenas empresas operam algumas vezes como supridores exclusivos de determinado serviço ou produto, mas na maioria dos casos, e estimulados pela própria empresa à qual pertenciam antes como funcionários, lançam-se no mercado sem contrato de exclusividade. Esta é uma forma da empresa reduzir seus laços com as empresas recém-criadas, possibilitando-lhe, mais tarde, estabelecer requisitos de qualidade ou de escala, que nem sempre serão alcançados por estas pequenas empresas. Muitas delas operam informalmente, ou então se constituem em prestadoras autônomas de serviços. As dificuldades de transitar da condição de empregado para a de produtor autônomo, muitas vezes sem contar com empregados, exige trabalho redobrado, com a adoção de jornadas extensas e o abandono de benefícios como férias e décimo-terceiro salário. Ou seja, embora os trabalhadores mantenham-se ocupados, a qualidade dessa ocupação é bastante deteriorada, particularmente, pela perda dos benefícios vinculados ao trabalho assalariado. Os obstáculos enfrentados pelos novos empreendedores são traduzidos pelas altas taxas de mortalidade das pequenas empresas no primeiro ano de vida.

Haveria que considerar ainda a difusão, em âmbito mundial, da tendência à desverticalização das empresas, com a conseqüente terceirização ou externalização de partes do processo produtivo, que passam a ser realizadas por outras empresas – o que vem gerando a difusão de cadeias produtivas de pequenas e médias empresas organizadas em torno de uma grande empresa. (LEITE, M., 1997, p. 66)

O segundo movimento a destacar, vinculado ao primeiro, é o de enxugamento das atividades ditas industriais e o crescimento das atividades de serviços. Funções como recursos humanos, controle financeiro e marketing, entre outras funções administrativas ou de apoio e assessoramento, quando desenvolvidas em indústrias, são contabilizadas como ocupações industriais e os trabalhadores são ligados aos sindicatos dos trabalhadores da indústria. Ao serem desvinculadas das empresas à qual pertenciam e ao serem constituídas como empresas autônomas, tal como foi descrito anteriormente, essas ocupações passam a ser contabilizadas como atividades do setor de prestação de serviços, estando submetidas, por exemplo, aos pisos salariais e acordos coletivos vigentes nesse setor. Isso representa uma potencial perda para esses trabalhadores, tanto em termos salariais quanto de outros benefícios que somente sindicatos e

empresas fortes podem prover.

Vale ressaltar que, assim como o processo de terceirização nem sempre significa a precarização das ocupações, também é necessário considerar a não-homogeneidade do mercado de trabalho, resultando daí que os trabalhadores são atingidos de maneira diferenciada por um mesmo fenômeno. As variações encontradas relacionam-se com as diferentes formas de inserção dos trabalhadores e trabalhadoras no processo produtivo, os distintos padrões de uso do trabalho e as trajetórias diferenciadas de reestruturação (RIZEK e LEITE, M., 1998), além das diferenças existentes entre os trabalhadores, sejam adstritas (sexo, idade e cor), sejam adquiridas (escolaridade, experiência e qualificação profissional).

Conforme vem sendo evidenciado pela bibliografia internacional, as características do trabalho nas várias empresas variam de acordo com o lugar que elas ocupam na cadeia: enquanto os grandes clientes e os fornecedores de primeira linha tendem a se utilizar de uma mão-de-obra mais estável, qualificada e bem paga, na medida em que se dedicam à produção dos produtos um maior valor agregado, o trabalho nas pequenas empresas que se encontram na ponta da cadeia tende a ser destituído de conteúdo, o que explica a difusão aí do trabalho precário, instável e mal pago. (Leite, M., 1997, p. 66)

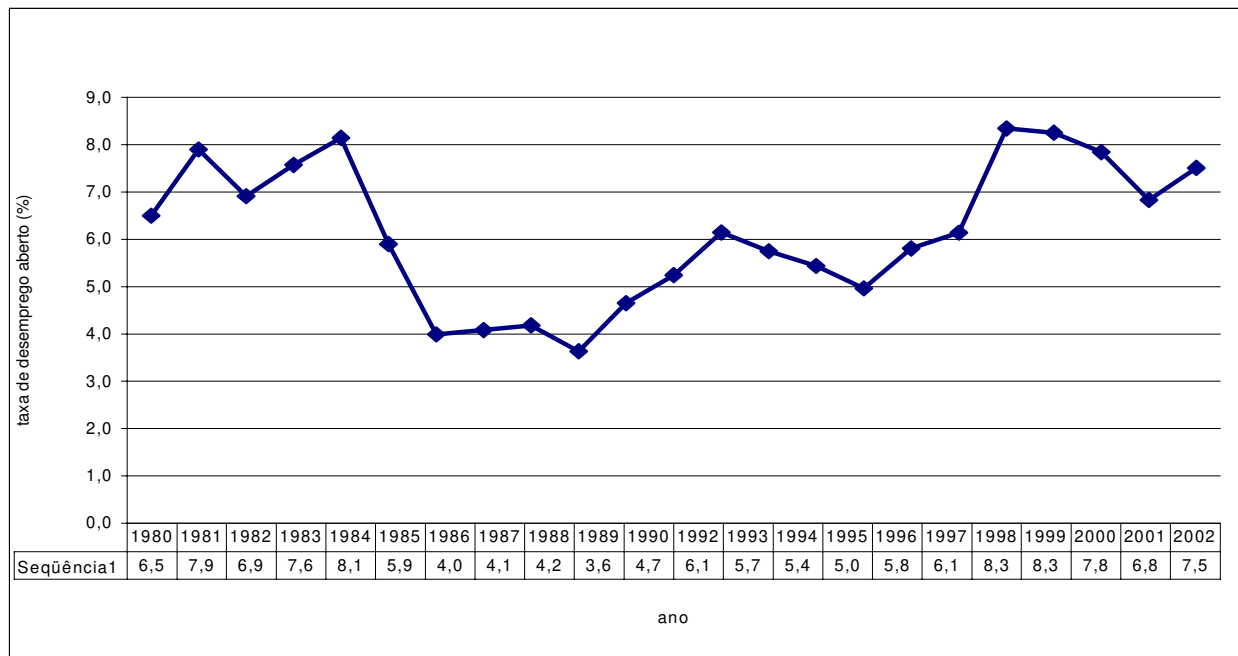
As atuais transformações observadas no mercado de trabalho brasileiro, e que atualmente o caracterizam, tiveram início em meados dos anos 80. Até então, predominava um modelo de crescimento de cunho industrializante, que tornava esse setor o principal responsável pelo emprego assalariado no país. Além disso, o padrão de atuação estatal vigente, embora não se possa falar, a rigor, de um Estado de bem-estar social no Brasil, incluía a construção de um sistema de proteção social e a consolidação da sociedade salarial. No início da década de 80, a retração da atividade industrial e o agravamento da crise da dívida externa levaram o governo a adotar uma política econômica recessiva, visando a gerar excedentes na balança comercial que permitissem manter o pagamento da dívida. A queda da atividade econômica manteve-se até 1984, quando houve uma retomada do crescimento e do emprego que perdeu o fôlego em 1987, estagnando em patamares inferiores ao crescimento da População Economicamente Ativa (PEA) ocorrido no mesmo período.

A década de 90 já iniciou, portanto, com um déficit de empregos a partir daí não mais recuperado. Os momentos de retomada do crescimento econômico ocorridos não foram proporcionalmente acompanhados pelo aumento nos níveis de emprego, que se mantiveram em

patamares muito inferiores, sendo esta a principal “novidade” do período: o crescimento do emprego descolado do crescimento da produção. Nesse momento, os níveis de emprego, particularmente o emprego assalariado, começam a sofrer uma paulatina queda relativa decorrente da associação de três fatores: (a) política macroeconômica voltada para a estabilização das taxas de câmbio e para o controle inflacionário; (b) ausência de políticas industriais capazes de estimular o crescimento industrial e a competitividade das empresas no exterior e (c) liberalização comercial que forçou uma rápida reestruturação produtiva das empresas, através da incorporação crescente de novas tecnologias poupadoras de mão-de-obra e novas formas de organização do trabalho que permitiram o uso intensivo do trabalho.

No Gráfico 1.1, no qual é apresentada a evolução do desemprego aberto entre 1980 e 2002, é possível observar a constância dos níveis de desemprego aberto e, mais ainda, a proximidade entre os níveis atuais e aqueles verificados durante a grave crise do início dos anos 80.

Gráfico 1.1 – Transformação da taxa de desemprego aberto. (%)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE/PME.

O desemprego, calculado pela metodologia SEADE/DIEESE, que capta também o desemprego oculto sob ocupações eventuais através de “bicos”, mostra mais claramente as dimensões desse fenômeno. Segundo a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), que utiliza essa metodologia, o desemprego elevou-se em todas as regiões metropolitanas, entre 1994 e 1999, sendo que na região metropolitana de São Paulo a taxa média anual de desemprego passou, neste período, de 14,2% para 19,3%.

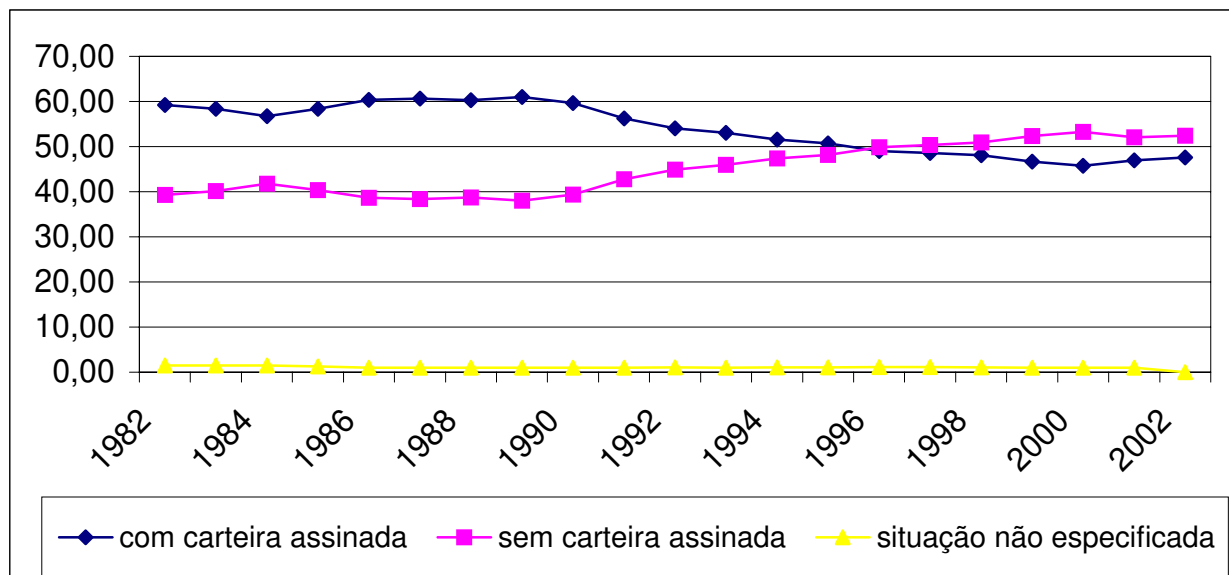
Além do desemprego aberto, que por si só configura uma situação que provoca apreensão, é característico da década de 90 o aumento das ocupações precárias, especialmente através do emprego sem carteira de trabalho assinada, e também das ocupações de autônomos, trabalhadores por conta-própria e empregadores, em geral de pequenas e microempresas.

Deve-se observar que essa retração generalizada dos empregos formais não provocou exclusivamente um aumento da taxa de desemprego aberto. Também aumentaram os trabalhadores por conta-própria, os empregadores e os assalariados sem carteira de trabalho, principalmente nos grandes centros urbanos. Esse fenômeno de crescente informalidade da estrutura ocupacional urbana, embora tenha sido delineado já na década de 80, assumiu importância maior e crescente nos anos 90. (COUTINHO, BALTAR e CAMARGO, 1999, p. 76)

Entre 1992 e 1999, nas regiões sudeste, nordeste e sul, a taxa média anual de crescimento da população desempregada foi de 7,42%, enquanto o crescimento da População em Idade Ativa (PIA) foi de apenas 1,8% e da população total de 1,35% (IBGE/PNAD, 1992 e 1999). Isso indica não apenas uma falta de dinamismo que impede a incorporação da população ingressante na idade ativa, mas também uma perda de postos de trabalhos entre os já ocupados, uma vez que o ritmo de crescimento da taxa de desemprego é muito superior ao da população em idade ativa e da população total.

Em 1999, dos ocupados, 56,51% não eram contribuintes do sistema previdenciário público e 60,03% não possuíam carteira de trabalho assinada, o que expõe a vulnerabilidade em que se encontram cerca de 43 milhões de trabalhadores, excluindo dessa conta cerca de 7 milhões de pessoas desocupadas, que igualmente não contam com benefícios sociais aos quais se têm acesso pela posse da carteira de trabalho. Esta é outra especificidade desse período em que não há uma explosão do desemprego aberto, porém multiplicam-se as formas de emprego atípicas, sendo que em algumas delas há prejuízos quanto à qualidade do emprego.

Gráfico 1.2 – Distribuição dos ocupados segundo registro em carteira de trabalho, Brasil (1982-2002). (%)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE/PME.

Reinecke (1999), além de discutir conceitualmente o que é o emprego atípico e qualidade de emprego, desenvolveu um dos poucos estudos existentes, apoiado em dados sobre a Região Metropolitana de São Paulo, visando a desenvolver uma metodologia para mensurar a qualidade do emprego. Segundo o autor, o emprego sem carteira assinada resulta mais precário que o assalariado, enquanto o trabalho por conta-própria, outra modalidade de emprego atípico, nem sempre será precário, pois embora não permita o acesso a alguns benefícios sociais, apresenta rendimentos mais elevados:

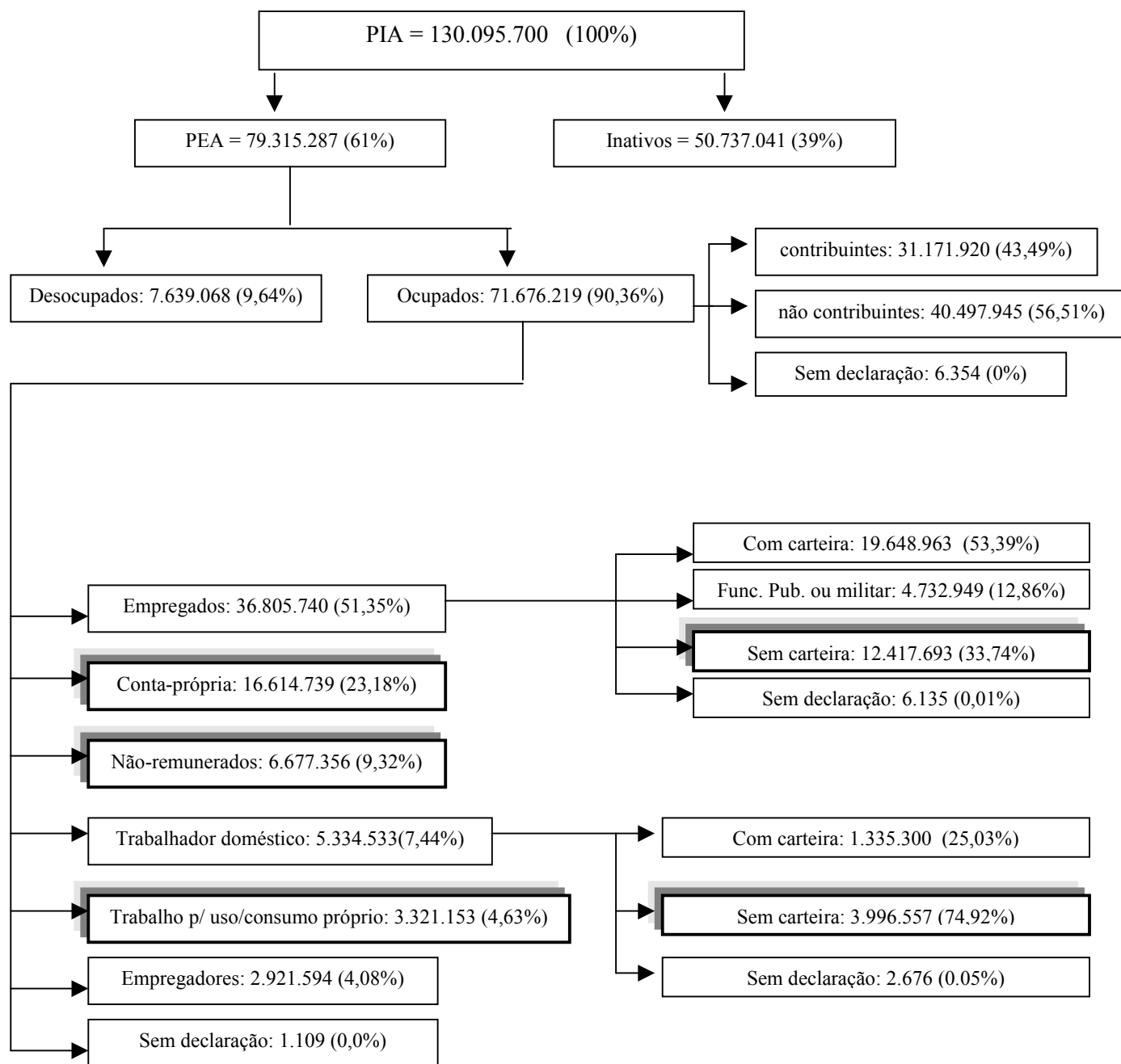
Já a classificação do trabalho por conta própria como precário é mais duvidosa, dada a situação de renda satisfatória dos trabalhadores desta categoria, especialmente quando comparado com os trabalhadores assalariados no mesmo nível de educação formal. Contudo, as outras dimensões da qualidade de emprego são claramente inferiores para os trabalhadores por conta-própria, pelo menos quando as médias globais ou participações percentuais são consideradas. A natureza das deficiências na qualidade de emprego para os trabalhadores por conta própria podem levar à conclusão de que, em muitos casos, está envolvido um *trade-off* entre perspectivas de curto e longo prazos: enquanto a renda pode ser satisfatória, a falta de seguridade social, de benefícios sociais e de regulação trabalhista provavelmente afetarão o trabalhador e sua família quando ele envelhecer ou quando estiver na idade de aposentadoria. (REINECKE, 1999, p. 128)

Pela observação dos dados a seguir, destaca-se que, em 1999, 51,35% dos ocupados

eram assalariados, porém 33,74% deles não possuíam carteira assinada. Além dos trabalhadores por conta-própria (23,18%), um percentual significativo de trabalhadores (13,95%) não recebia qualquer remuneração e/ou produzia apenas para uso ou consumo próprio, não tendo, portanto, acesso à carteira de trabalho. No contingente de trabalhadores domésticos, cujas condições de trabalho são reconhecidamente mais precárias, essa situação é agravada pelo fato de que 74,92% destes trabalhadores não possuem carteira de trabalho assinada. Por fim, os empregadores representam 4,08% do total de ocupados. A proliferação das formas de ocupação que não estão vinculadas ao sistema público previdenciário também tem implicações para a sustentação desse sistema, que vem tendo sua base de arrecadação sistematicamente reduzida com o crescimento do trabalho informal.

Essas formas precárias de ocupação, que já absorvem mais da metade do contingente total de pessoas ocupadas nos anos recentes, apresentam características bastante negativas do ponto de vista do trabalhador e da própria dinâmica da massa de rendimentos e do mercado de consumo. Destacam-se os seguintes problemas implícitos na hipótese de precarização do mercado de trabalho: (a) perda da proteção social e dos diversos tipos de garantia previstos na lei trabalhista (assistência médica, transporte, refeição, férias remuneradas, décimo terceiro salário, etc.); (b) perda de receitas para a seguridade social; (c) perda da arrecadação pública destinada a programas sociais ou de custeio e investimento; (d) forte sensibilidade da massa informal de rendimentos às flutuações da atividade econômica e às condições gerais da economia; (e) limites ao crescimento da ocupação informal. (COUTINHO, BALTAR e CAMARGO, 1999, p. 77)

Fluxograma 1.1 – Distribuição da População em Idade Ativa (PIA)

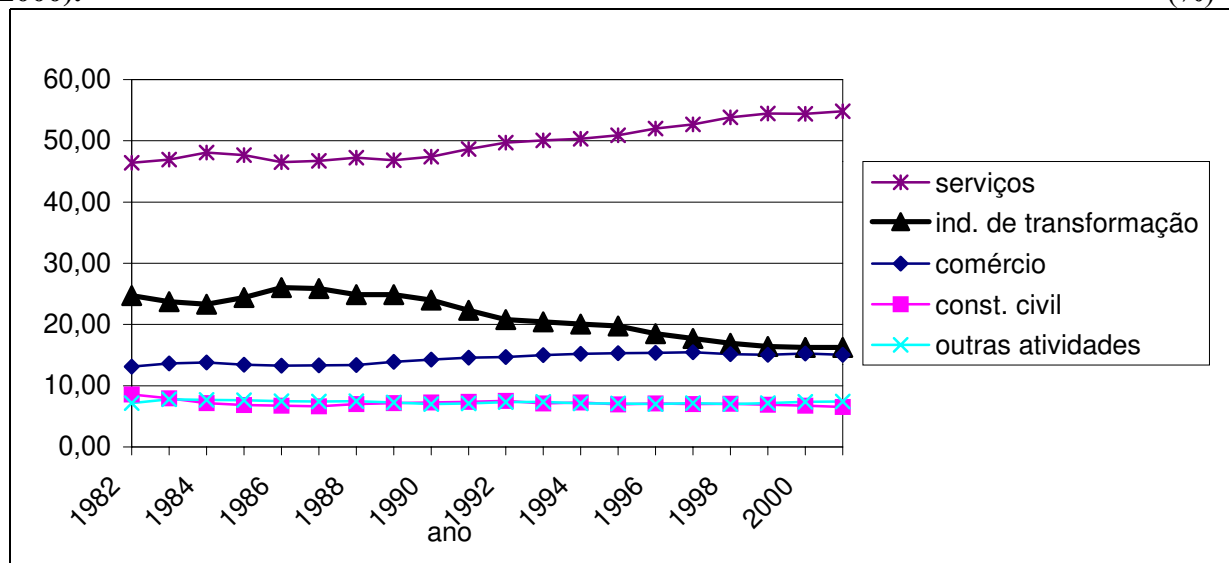


Total de trabalhadores **sem carteira assinada** = empregados sem carteira + trabalhadores por conta-própria + trabalhador doméstico sem carteira + trabalhador p/ uso/consumo próprio: 43.027.498 → (60,03%)

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados da PNAD/IBGE, 1999.

No Brasil, o mercado de trabalho mudou nos anos 90 não apenas em termos ocupacionais, como foi visto antes, mas também na sua composição. O setor secundário – que desde a década de 50, quando o setor agrícola deixou de ser o maior setor da economia brasileira, mantinha-se como maior produtor de riqueza e gerador de empregos assalariados – apresenta queda contínua, ao passo que o setor de serviços amplia-se.

Gráfico 1.3 – Distribuição dos ocupados por setor de atividade econômica, Brasil (1982-2000). (%)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE/PME, 2000.

Esse movimento é resultado de um processo de desindustrialização e desnacionalização provocado: (a) pela abertura comercial e exposição da indústria brasileira à concorrência em posição não-competitiva; (b) pela política macroeconômica voltada para a estabilização e o controle inflacionário que, pautada pela valorização cambial e pelos juros altos, provocou o aumento das importações e a redução do dinamismo econômico, assumindo, portanto, um “viés antiindustrialista”, especialmente pela ausência de políticas de industrialização e (c) pela reestruturação produtiva deflagrada em função da necessidade de elevar a competitividade das indústrias brasileiras diante da liberalização comercial, o que envolveu a adoção de novas tecnologias, novas formas de organização do trabalho, enxugamento das empresas e terceirização de partes da produção.

Qualquer um desses aspectos, se considerados isoladamente, promoveria uma redução

do níveis de emprego industrial; porém, a associação dos três em um mesmo momento teve um efeito abrupto e disruptivo sobre o emprego no setor e, necessariamente, sobre o conjunto do mercado de trabalho, não só pela supressão de postos de trabalho, mas também pela redução das dimensões do próprio setor. A perda de dinamismo da indústria foi irradiada para os demais setores da economia, resultando nas baixas taxas de crescimento econômico até hoje registradas no país. Este último, por sua vez, embora não gere automaticamente maior equidade, é condição necessária para a redução da pobreza e da exclusão social.

A seguir, trataremos do comportamento dos setores econômicos do ponto de vista das ocupações e do PIB. Na Tabela 1.1, tomando os dados sobre a população ocupada em 1992 e 1999, observa-se que esta apresentou crescimento de 1,37%, percentual inferior ao crescimento da PIA e da PEA. Esse crescimento da população ocupada dá-se em ritmo diferenciado entre a população agrícola e urbana e, dentro da população urbana, concentra-se em alguns setores de atividades. O crescimento negativo da população agrícola no período indica que o processo de saída do campo para as cidades ainda permanece, sendo mais acentuado na região sul. Dentre a população urbana, o destaque positivo é do setor terciário, que apresenta ritmo de crescimento da população ocupada significativamente superior ao da PEA, respectivamente 2,65% e 1,88%. Se, por um lado, o setor tem funcionado como um amortecedor do desemprego, por outro, as ocupações aí geradas poucas vezes apresentam a mesma qualidade daquelas do setor secundário, particularmente em termos de rendimento médio, jornada de trabalho e tipo de vínculo empregatício. Em relação ao desempenho do setor secundário, observa-se um crescimento positivo mínimo (0,64%), ainda assim puxado pela construção civil, uma vez que a indústria de transformação teve queda de 0,34%. Com algumas variações, essa tendência de queda da capacidade do setor secundário de gerar empregos permanece. Dados do IBGE, referentes à Pesquisa Industrial Mensal (PIM), mostram que o emprego industrial assalariado apresentou redução de 1,78% entre janeiro de 2001 e janeiro de 2002.

Tabela 1.1 – Taxas médias anuais de crescimento da população e desagregações segundo condições de atividade (1992 e 1999).

Crescimento 1992-1999 (em %)	Brasil	Nordeste	Sudeste	Sul
População Total	1,35	1	1,31	1,26
PIA	1,8	1,8	1,87	1,61
População Inativa	2,03	1,98	1,78	2,03
PEA	1,88	1,66	1,93	1,36
Pop. Desempregada	7,42	5,55	7,59	9,19
Pop. Ocupada	1,37	1,34	1,33	0,8
Pop. Ocupada Agrícola	-1,22	-0,15	-1,95	-3,47
Pop. Ocupada Não-Agrícola	2,13	2,26	1,79	2,29
Setor Público	0,68	1,54	-0,49	0,59
Setor Privado	2,39	2,44	2,13	2,56
Setor Secundário	0,64	1,95	-0,17	1,22
Indústria de Transformação	-0,31	0,11	-0,95	0,7
Indústria de Construção Civil	2,6	4,61	1,64	2,65
Setor Terciário	2,65	2,28	2,6	2,73
Terciário – Comunidade	2,31	1,72	2,12	3,01
Terciário – Empresas	3,58	2,82	3,51	3,97
Terciário – Pessoas	2,51	2,44	2,47	2,09
Outras	1,73	9,08	-5,16	5,58
Até 10 anos	-0,93	-1,6	-1,12	-0,15

Fonte: IBGE/PNAD, 1992 e 1999.

Considerando a participação dos setores de atividade na formação do PIB, confirma-se o fraco desempenho do setor industrial durante a década de 90. Em um período de dez anos, em quatro apresentou variação negativa, com pico de $-8,2\%$ em 1990. As oscilações significativas na participação da indústria traduzem uma política que mesclou momentos de crescimento, estagnação e recessão ao longo de toda a década.

Tabela 1.2 – Evolução da Taxa do PIB por setor, Brasil 1990-2000.

Anos	(em %)		
	Indústria	Agropecuária	Serviços
1990	-8,2	-3,7	-0,8
1991	0,3	1,4	2,0
1992	-4,2	4,9	1,5
1993	7,0	-0,1	3,2
1994	6,7	5,5	4,7
1995	1,9	4,1	4,5
1996	3,3	3,1	2,3
1997	5,8	-0,2	2,7
1998	-1,3	0,4	0,8
1999	-1,6	7,4	1,9
2000	5,0	6,5	3,0

Fonte: IBGE, 2000.

Obs.: Em 2000, dados acumulados de janeiro a junho.

Medidas como a flutuação cambial, que foi adotada em 1999 e que poderia estimular o crescimento, foram contrabalançadas pela política de juros elevados adotada pelo governo. Ademais, a vulnerabilidade econômica do país frente à crescente mobilidade dos fluxos financeiros e a interdependência entre as economias mundiais ampliam os riscos aos quais o país está submetido e sobre os quais tem reduzido poder de intervenção. Por tudo isso, não é possível vislumbrar uma reversão desse quadro nos próximos anos sem que ocorram mudanças profundas na política econômica e industrial.

Para Coutinho, Baltar e Camargo, a retomada do crescimento econômico pressupõe, além de uma política cambial e creditícia diferenciada, políticas industriais capazes de recuperar o dinamismo desse setor que tem atrelado ao seu desempenho não só renda e contas nacionais, mas também o comportamento do mercado de trabalho.

A reversão desta tendência requereria a retomada do ritmo histórico de crescimento da economia brasileira (ou seja, 7% a.a.), o que só seria possível se fosse efetuada uma reorientação das políticas de câmbio e de juros com simultânea criação de novos meios de financiamento de longo prazo, redução do déficit fiscal e aumento da taxa agregada de poupança e investimento. Além disso, seria necessária a adoção de uma política integrada de competitividade, compreendendo as políticas de comércio exterior, industrial e de desenvolvimento tecnológico. (COUTINHO, BALTAR e CAMARGO, 1999, p. 84)

1.2 Desafios para a formação profissional

Os desafios para a formação profissional são inúmeros. Dois deles se distinguem rapidamente: (a) a formação profissional como capacitação de mão-de-obra indispensável para promover maior e melhor aproveitamento das possibilidades abertas pelas novas tecnologias, contribuindo, desta forma, para a elevação da competitividade empresarial; (b) a formação profissional como direito dos trabalhadores e forma de elevar suas chances de obtenção dos escassos empregos existentes, contribuindo, assim, para a redução da exclusão social proveniente da falta de capacitação profissional dos trabalhadores para atuar no novo paradigma de produção.

De lo anterior se deriva que, tanto para apuntar a los objetivos económicos de productividad y competitividad, como para hacer frente a los procesos de desintegración y exclusión social, el acceso al conocimiento se transforma en una cuestión crucial. La educación en general y la formación profesional en particular, cobran especial relevancia como instrumentos privilegiados para el acceso al conocimiento. Y su potencial aporte a objetivos tanto económicos, como sociales y políticos, la hace atractiva para los distintos intereses existentes en la sociedad. (CASANOVA, 2002, p. 32)

Como foi assinalado na seção anterior, o quadro atual de desemprego não é explicado por um único fator, residindo, de fato, na infeliz convergência de problemas macroeconômicos, ausência de política industrial e reestruturação produtiva. Portanto, a formação profissional representa uma maneira de minorar as desvantagens de parcelas da população, oferecendo-lhes qualificações e habilidades hoje requisitadas no mercado de trabalho.

Se é verdade que um diploma deixou de ser garantia de emprego, e nisso tenho que concordar com Gentili quando aponta para a frustração dos que apostaram na educação, também é verdade que a minoria dos mais educados viram suas oportunidades de ganho ampliadas. (SALM, 1999, p. 4)

Salm (1980) salienta que a educação é condição necessária para a obtenção de ganhos salariais, mas não suficiente, dado que a estrutura ocupacional é segmentada (em mercados primários e secundários). Assim, não bastaria apenas expandir o sistema educacional, pois permaneceriam as barreiras existentes, as quais dificultam a promoção dos indivíduos no mercado de trabalho.

A oferta de formação profissional volta-se para enfrentar uma das matrizes do desemprego – a inadequação entre a mão-de-obra ofertada e aquela demandada em função do

novo paradigma de produção –, mas não é suficiente para resolver a questão do desemprego, uma vez que o mesmo resulta também – e aqui é difícil apontar em que medida qual o peso de cada um desses aspectos sobre o volume de emprego – de um contexto de baixo crescimento econômico, desindustrialização e/ou baixo dinamismo industrial, redução dos postos de trabalho e uso intensivo de mão-de-obra.

O segundo desafio, a conexão entre formação profissional e competitividade, é reconhecido por diferentes países, atores sociais e escolas de pensamento, bem como a idéia de que o caminho para alcançar o crescimento econômico passa pelo trinômio educação geral/formação profissional/capacitação científica e tecnológica. Segundo Gospel:

(...) uma força de trabalho bem educada e qualificada representa uma vantagem comparativa no desenvolvimento, adoção e implementação de novas tecnologias. Por outro lado, as mudanças tecnológicas tem um profundo impacto sobre a quantidade e qualidade das qualificações requeridas. (GOSPEL, 1991, p. 2)

Em termos qualitativos, o desafio é a transformação da qualidade educacional, que se constitui em uma tarefa a ser desenvolvida por múltiplos atores (empresas, governos e trabalhadores) e que se ampara em uma determinada visão sobre o papel do conhecimento e da educação para o desenvolvimento econômico. Tal visão tem sido diferenciada ao longo do tempo e entre países, resultando em propostas e reformas do sistema de educação profissional com características diferentes.

Pero lo que seguramente merece mayor destaque es que el tema de la formación en sí, aparece como un elemento central tanto en lo que tiene que ver con las nuevas estrategias de desarrollo empresarial, donde el factor conocimiento adquiere progresivamente mayor importancia, como en lo que respecta a las nuevas políticas de empleo. Lo que en el pasado había sido un tema de especialistas y circunscrito a las instituciones de formación profesional, es hoy materia de consideración y negociación para empresarios y trabajadores. (CASANOVA, 1999, p. 57)

1.2.1 Formação profissional e competitividade

O papel crucial desempenhado pela educação, em sentido amplo, no aumento da competitividade de países que lograram posições privilegiadas na economia mundial colocou em foco o tema da educação, da formação profissional e da capacitação científica e tecnológica. A

centralidade de tais temas expressa, em parte, o reconhecimento de que eles constituem uma base indispensável para alavancar o processo inovativo das empresas e, assim, impulsionar a competitividade e o processo de desenvolvimento dos países, tanto industrializados quanto em desenvolvimento. Porém, esse tema adquire relevância especial para os países em desenvolvimento que se defrontam com uma situação particularmente crítica, seja pela dificuldade em ter acesso às inovações tecnológicas, seja pela dificuldade em desenvolver tecnologias próprias. O atual desafio – para países como o Brasil, que possuem um sistema educacional que precisa sofrer reformulações para gerar os conhecimentos hoje requeridos – é a transformação do seu sistema educacional em todos os níveis e do seu sistema de formação profissional, sobretudo porque, atualmente, as vantagens comparativas residem cada vez mais na capacidade de inovar em produtos e processos.

Um bom nível de educação, de capacitação científica e tecnológica e de formação profissional também é estratégico para atrair investimentos internacionais de qualidade para o país. Dada a crescente importância da inovação, as empresas multinacionais buscam instalar-se em países onde exista oferta de pessoal qualificado ou, ao menos, uma base de escolaridade que permita formar rapidamente mão-de-obra capaz de operar dentro dos novos padrões de produção. Para países em desenvolvimento, o efetivo aproveitamento dos benefícios que podem ser obtidos dos investimentos estrangeiros, em termos de transferência de tecnologia, depende amplamente da capacidade tecnológica acumulada no país. O que só existe, de fato, nas pessoas que a portam, daí a importância do ensino em geral, da formação profissional e da capacitação científica e tecnológica, em particular, para o desenvolvimento econômico dos países.

Otro tanto puede afirmarse sobre la importancia de la formación como componente central y estratégico dentro de los procesos de innovación, desarrollo y transferencia de tecnología. Muchas de las instituciones de formación profesional, así como otras instancias surgidas más recientemente y que actúan en este campo, no se limitan a desarrollar una oferta formativa pura. (CINTERFOR, 1999, p. 7)

Nessa perspectiva, a competitividade não é pensada somente no âmbito da empresa, mas também em relação a (a) fatores que estimulam a criação e consolidação de um ambiente competitivo; (b) fatores infra-estruturais como transporte, energia e comunicação, mas também educação e qualificação, as quais geram “externalidades” para as empresas e (c) políticas de promoção e fomento da competitividade. Alcançada somente a longo prazo, pela natureza das

inversões necessárias e pelo tempo requerido para que os resultados apareçam, a competitividade sistêmica¹⁹ possibilita alcançar resultados mais sólidos e estáveis não só em termos de crescimento econômico, mas também de desenvolvimento econômico e social.

O papel do conhecimento assume uma nova dimensão para indivíduos e empresas. As empresas que usualmente relutam em oferecer treinamento aos seus trabalhadores, optando por contratar pessoas já treinadas devem rever essa forma de atuação. A rapidez com que novos conhecimentos tornam-se necessários, e outros deixam de ser, exige o desenvolvimento de sistemas de treinamento intimamente conectados com as empresas, devendo ser, portanto, oferecidos por elas. Ademais, essa crescente conexão entre as necessidades da empresa e o conhecimento torna mais difícil encontrar no mercado as pessoas com as qualificações e as características desejadas.

Esse novo padrão de produção revelou uma defasagem entre a educação formal oferecida e as competências atualmente requeridas, que se apóiam no conhecimento, no progresso técnico, na inovação e na criatividade. Para o sistema de educação profissional, o desafio é promover o aprendizado contínuo e, mais ainda, dotar o indivíduo de uma base teórica que lhe permita assimilar continuamente novas informações, de saber onde buscá-las e de saber utilizá-las de forma propositiva.

Resulta ya de sentido común en la esfera productiva, que el “capital humano” es un componente central y definitorio dentro de las estrategias de productividad y competitividad de las empresas y sectores económicos. La formación aparece entonces, en este escenario, como una herramienta fundamental tanto para desarrollar esta nueva tecnología como para aprovechar y utilizar eficazmente cualquiera otra. (CINTERFOR, 1999, p. 8)

A preocupação com os vínculos entre educação e desenvolvimento são antigas. Adam Smith já se ocupava do treinamento como uma forma de investimento em capital humano²⁰.

¹⁹ Sobre a competitividade sistêmica, ver Possas (1995).

²⁰ O investimento em capital humano e sua relação com o crescimento econômico e distribuição de renda é um tema clássico da economia da educação, bem como a adequação da oferta de formação profissional às demandas do mercado de trabalho. Para elucidar as relações entre economia e educação é interessante ver o trabalho de Salm sobre o tema, no qual faz uma crítica às generalizações sobre o “economicismo” dos economistas. “Quanto à famigerada ‘teoria’ do Capital Humano, nos seus primórdios, preocupou-se apenas com a adequação do treinamento e da formação profissional às demandas do mercado, o que, convenhamos, é apenas bom senso. Não pretendia, então, avaliar a educação básica a partir da lógica econômica. Isto foi uma deturpação posterior, esta sim, ‘economicista’.

Atualmente, a educação e a formação profissional mais do que nunca são tratadas como ativos estratégicos para um projeto de desenvolvimento nacional. O crescimento econômico de um país é percebido como intrinsecamente relacionado com sua capacidade de promover a inovação – no desenvolvimento de novos produtos ou de técnicas de produção.

A propensão a inovar é resultado de uma teia complexa de fatores que diferem, muitas vezes, de país para país e que ultrapassam os limites da empresa – embora ela seja o agente central da inovação. Esses elementos podem criar um ambiente propício à inovação ou dificultar sua ocorrência, e é nesse espaço que o Estado pode atuar. No tocante à educação e à qualificação, temas de nosso interesse neste trabalho, o Estado pode atuar através da formulação de políticas capazes de orientar e articular o sistema de educação profissional do país, estimulando o estabelecimento de uma efetiva sinergia entre esse e o sistema produtivo.

Nesse sentido, é importante a contribuição oferecida pela abordagem neoschumpeteriana que, ao alçar a empresa como agente inovativo central, permite identificar uma variedade de situações e particularidades ligadas às trajetórias das firmas, às trajetórias tecnológicas e ao ambiente nacional que remetem à necessidade de elaborar políticas direcionadas e compatíveis com as características locais. Nelson (1993) identificou duas características centrais do ambiente nacional capazes de afetar e incentivar a habilidade inovativa das firmas: o nível educacional da força de trabalho e o clima macroeconômico, ambos sob responsabilidade dos governos nacionais nos quinze países estudados. A oferta de educação e a existência de sistemas de treinamento, que supriam as firmas com um fluxo de pessoas com conhecimentos e qualificações adequadas, eram características comuns que estavam presentes entre os países que possuíam firmas com comportamento competitivo e inovativo.

Esse enfoque joga luz sobre a importância da educação para o processo inovativo; porém, ao mesmo tempo, demonstra não ser esta uma condição suficiente, uma vez que outros aspectos concorrem igualmente para a explicação das diferentes performances. A melhoria do nível educacional da força de trabalho é uma condição necessária e inclusive pode, em casos como o da Coreia e de Taiwan, explicar em grande parte o sucesso desses países. Por outro lado, os casos de

na qual tantos embarcaram, inclusive educadores” (SALM, 1999, p. 2)

Israel e da Argentina são elucidativos de que, embora importante, o elevado nível educacional da força de trabalho não é uma condição suficiente para promover o comportamento inovativo. Para atingir tal objetivo, o sistema educativo e profissional não pode estar desvinculado das necessidades e especificidades dos setores econômico e das empresas. Assim, pode-se tomar a perspectiva neoschumpeteriana como um contraponto à abordagem do capital humano, que analisa a importância da educação para o desenvolvimento econômico dos países de forma agregada, tomando o estoque acumulado e desconsiderando que as demandas em termos de educação não são gerais, mas específicas, variando entre países, setores e empresas.

Na perspectiva neoschumpeteriana, trata-se de criar um ambiente capaz de elevar a capacidade inovativa e, por decorrência, a competitividade das empresas. A qualificação e o conhecimento da força de trabalho, nessa perspectiva, desempenham um papel de infra-estrutura e somente serão efetivos na promoção da inovação se estreitamente vinculados e orientados às necessidades das empresas.

Atualmente, nos países membros da OCDE, o avanço do setor de Tecnologias de Informação tem-se traduzido na elevação do emprego qualificado, apesar da queda registrada para o conjunto emprego industrial. O uso de Tecnologias de Informação não apenas resulta na necessidade de trabalhadores mais qualificados para operar os novos equipamentos, como também altera a qualificação demandada nos setores produtores de tecnologia, os quais apresentam elevação do número de trabalhadores com maior nível de instrução. À difusão de novas tecnologias agrega-se a crescente utilização de novas formas de organização do trabalho fortemente apoiadas no uso intensivo da força de trabalho, exigindo, portanto, trabalhadores mais qualificados e capazes de se envolver ativamente na resolução dos problemas relativos ao processo de produção. Os caminhos adotados pelos países para enfrentar esse novo contexto relacionam-se intimamente com suas trajetórias – formas de atuação governamental, estrutura industrial, desenvolvimento tecnológico, sistema educacional –, resultando em uma pluralidade de sistemas de formação profissional em torno do mundo.

Pensando na importância destas trajetórias particulares, retoma-se aqui, ainda que brevemente, as trajetórias de desenvolvimento de países selecionados (Quadro 1.1), observando-se os investimentos realizados em educação e formação profissional, bem como as orientações

imprimidas a essas áreas. O surgimento das grandes corporações, no início do século XX, dá-se no mesmo momento em ocorrem mudanças na natureza e na velocidade da inovações, que se tornam mais fundadas sobre a aplicação consciente de princípios tecnológicos e científicos. Esses dois fatores estimularam a expansão dos mecanismos formais de aquisição de competências, traduzindo-se no desenvolvimento do sistema de educação formal, especialmente nos níveis de segundo e terceiro graus, que se tornaram, nas décadas seguintes, a base essencial para o treinamento industrial.

Quadro 1.1 – Sistemas de formação em países selecionados.

SISTEMA	PAÍS	CARACTERÍSTICAS
a) Sistema cooperativo	Alemanha, Áustria, Suíça, e vários países da América Latina	Cooperação entre empregadores, Estado e sindicatos, com pressão para partilhar responsabilidades pela formação.
b) Sistema baseado na Empresa		
• Escassa rotação de pessoal	Japão	Para pessoal mais qualificado há pouca mobilidade e forte e longo vínculo com a empresa, que proporciona qualificação específica para suas necessidades.
• Voluntário	Estados Unidos e Reino Unido	Pouca pressão sobre as empresas para que proporcionem formação, com grande responsabilidade dos indivíduos.
c) Sistema impulsionado pelo Estado		
• derivado da demanda	Coréia, Hong Kong, Singapura, Taiwan e China	Estado atua como coordenador da oferta e demanda de qualificações.
• derivado da oferta	Economias em transição: vários países em desenvolvimento, especialmente Ásia e África	Estado é o principal responsável pela formação para o setor estruturado com pouca ou nenhuma pressão sobre as empresas.

Fonte: OIT, 1998.

A Grã-Bretanha firmou-se como líder mundial em termos de inovação tecnológica até a primeira metade do século XIX, baseada em indústrias tradicionais. A inovação tinha um caráter quase artesanal, não-sistemático, centrada mais em cientistas e em suas descobertas ou, então, em achados realizados pelos trabalhadores. A partir daí, por volta do final do século XIX, a Alemanha e o Japão tornaram-se a principal fonte de inovação, especialmente através das indústrias baseadas na ciência, como a química e a elétrica. Para os Estados Unidos, a escassez de

força de trabalho qualificada, aliada ao rápido crescimento do país, impulsionou as indústrias intensivas em tecnologia. Ao mesmo tempo, a oferta ampla de engenheiros e químicos acelerou o desenvolvimento industrial.

O Japão, que até a Segunda Guerra Mundial era um importador de tecnologia e desenvolvia apenas inovações incrementais, passou a desenvolver novos produtos e processos, assumindo a liderança tecnológica mundial. Essa mudança em sua trajetória de desenvolvimento refletiu um esforço deliberado e orientado para a construção da capacitação tecnológica interna.

Esses países, contudo, guardam significativas diferenças entre si. A Inglaterra contava, ao final do século XIX, com um considerável contingente de trabalhadores manuais qualificados. Além disso, suas reduzidas demandas por técnicos qualificados poderia ser suprida sem problemas pelo aperfeiçoamento de seus próprios trabalhadores ou pela importação dos mesmos. Os Estados Unidos, com seu rápido crescimento, não dispunha desse tipo de mão-de-obra, e as inovações orientaram-se para o desenvolvimento de tecnologias que dispensassem pessoal. Por outro lado, essa trajetória tecnológica elevou a demanda por pessoal técnico e gerencial. Esses dois países partilhavam entre si a mesma herança da ciência e da tecnologia ocidental, que passara a orientar os desenvolvimentos industriais, ao contrário do Japão.

O Japão apresentava deficiência de mão-de-obra (nos níveis gerencial, técnico e manual qualificado) adequada para o novo estilo de indústrias apoiadas sobre a ciência e tecnologia ocidental. A partir do final do século XIX, o país desenvolveu um esforço orquestrado para construir um sistema educacional e de treinamento sintonizado com as demandas da indústria moderna. A escassez de recursos humanos foi compensada pelo seu uso da forma mais intensiva possível.

Entre esses países, observam-se diferentes arranjos institucionais voltados ao treinamento da força de trabalho, mas em todos eles verifica-se a convivência de diversos sistemas, sem que a predominância de um resulte na exclusão do uso dos demais. Na Grã-Bretanha, o sistema de aprendizagem atendia todos os níveis, incluindo a formação gerencial e técnica. Nos Estados Unidos, os *colleges* e as universidades assumiram um importante papel no treinamento de gerentes e do pessoal técnico. O treinamento dos trabalhadores manuais era realizado a partir da combinação da oferta da escola formal com o treinamento interno à empresa,

com graus variados de sofisticação. No Japão, de modo semelhante aos Estados Unidos, o sistema de ensino formal de segundo e terceiro grau fornecia o treinamento para o pessoal técnico e gerencial. Simultaneamente, as grandes firmas desenvolviam programas para o treinamento de pessoal, que no início restringia-se aos engenheiros e que depois passou a atingir os demais níveis da força de trabalho.

Em cada um desses países, verifica-se um padrão distinto de atuação do Estado. Na Inglaterra, a presença do Estado é menos significativa, ficando a educação – e especialmente o treinamento – a cargo dos indivíduos e das organizações. Nos Estados Unidos, também predomina uma visão voluntarista, porém os governos federais e estaduais são mais presentes. No Japão, ao contrário, o governo agiu ativamente na orientação e no estabelecimento de prioridades para o desenvolvimento educacional, bem como no estímulo ao crescimento do treinamento nas empresas.

Os países de industrialização mais recente, como Coréia, Hong Kong, Singapura e China, possuem sistemas de formação impulsionados pelo Estado, que atua como coordenador da oferta e demanda de qualificações com pouca ou nenhuma pressão sobre as empresas. No Japão, o sistema de formação é baseado nas empresas. Nesse caso, a qualificação oferecida é específica para as necessidades da empresa e dirigida para o pessoal mais qualificado, com pouca mobilidade e com forte e longo vínculo com a mesma. Nos Estados Unidos e no Reino Unido verifica-se pouca pressão sobre as empresas para que proporcionem formação, sendo grande a responsabilidade dos indivíduos em obter as qualificações requeridas para seu ingresso e permanência no mercado de trabalho. Por fim, delineia-se um sistema cooperativo na Alemanha, na Áustria, na Suíça e em alguns países latino-americanos, onde há uma pressão para que empregadores, Estado e sindicatos partilhem a responsabilidade pela formação profissional (OIT, 1998).

Tomando como referência o esquema de classificação apresentado no Quadro 1.1, o Brasil aproximar-se-ia do sistema cooperativo, com destaque para a atuação do Ministério da Educação, através do ensino técnico, e para as Instituições de Formação Profissional (IFPs), como o Sistema S (SENAI, SENAC, SENAR, SENAT), que se ocupava tradicionalmente da preparação de trabalhadores qualificados ou semiqualiificados. Atualmente, esse modelo vem

passando por modificações profundas, com a intuição de um novo formato para a educação profissional, no Brasil e em toda a América Latina.

1.2.2 Formação profissional, emprego e exclusão social

A elevação dos níveis educacionais da população e a oferta de formação profissional representam um caminho para reduzir as desigualdades sociais e minorar o problema da exclusão de amplos segmentos da população. Portanto, a educação, não apenas por ser um elemento-chave na promoção do desenvolvimento econômico – o que também resulta em acréscimo no bem-estar da população – é fundamental em si mesma, por alavancar o desenvolvimento da cidadania. No que tange à formação profissional, o desafio que se coloca é o de construir um sistema de formação profissional capaz de prover o aprendizado contínuo e dotar o indivíduo de uma base teórica que lhe permita assimilar continuamente novas informações, saber onde buscá-las e saber utilizá-las de forma propositiva. Esta é uma tarefa que precisa ser pensada tanto para os trabalhadores inseridos quanto para os excluídos do mercado de trabalho.

A década de 90, no Brasil, foi marcada por ajustes macroeconômicos e pela reestruturação industrial. As políticas de ajuste macroeconômico de cunho liberalizante, orientadas para a abertura da economia brasileira e para a estabilização econômica, originaram um quadro recessivo com crescimento do desemprego e suspensão da capacidade interna de promover políticas industriais. Simultaneamente, o país engajou-se em um processo de reestruturação industrial com vistas a elevar sua competitividade internacional. Em que pese a reduzida capacidade do Estado em apoiar o processo de reestruturação – basicamente restringindo-se a promover políticas de apoio à concorrência (via liberalização comercial) – durante esa década intensificaram-se as mudanças tecnológicas e organizacionais no país.

As mudanças geradas pelo processo de reestruturação produtiva, analisadas anteriormente, apontam para um padrão de utilização da força de trabalho fortemente apoiado no uso intensivo da capacidade do trabalhador. Modifica-se não apenas o conteúdo do trabalho, mas também o tipo de qualificação que passa a ser valorizada pelo mercado de trabalho. Esse novo tipo de organização, ao modificar a concepção anterior do trabalho alocado em postos, valoriza a

polivalência dos trabalhadores, o trabalho em grupo e o desempenho de tarefas múltiplas.

Quadro 1.2 – Comparação das características da organização do trabalho tradicional e nova e as competências relacionadas.

Antes (organização do trabalho tradicional)	Atualmente (nova organização do trabalho)
Organização hierárquica	Organização do trabalho inicia nos trabalhadores
Objetivos impostos, responsabilidade limitada	Participação na concepção dos projetos
Postos pré-definidos	Flexibilidade nas atividades e nos papéis
Entendimento limitado do marco geral do processo de trabalho	Compreensão de todo o processo
Trabalho especializado com tecnologias tradicionais	Trabalho complexo com enriquecimento horizontal e vertical e ajuda de tecnologia informacional
Gerenciamento do fluxo de produção em um ambiente estável	Gerenciamento dos fluxos de informação em um ambiente em mudança
Trabalho baseado na força física aplicada à materiais ou à manipulação de objetos	Trabalho intelectual baseado no manejo e transmissão de informação
Rotina, situações repetitivas e problemas previsíveis	Manejo de situações imprevisíveis e não rotinizadas que requerem acúmulo de experiência
Predominam trabalhadores manuais especializados	Predominam trabalhadores competentes, técnicos, engenheiros e staff de gerência
Habilidades manuais, destreza e velocidade	Velocidade intelectual em termos de percepção, reação e coordenação
Trabalho desenvolvido por ordens e especificações	Trabalho requer autonomia, iniciativa, responsabilidade e criatividade
Trabalho supervisionado	Trabalho auto-avaliado
Separação entre pensamento e ação	Integração de pensamento e ação, solução de problemas
Indivíduos adaptados aos requerimentos das máquinas	Adaptação para responder aos requerimentos de cada situação
Perfis homogêneos de habilidades e estreito campo de competência	Habilidades heterogêneas, amplo leque de competências que incluem competências relacionais
Capacitação inicial complementada com a experiência no emprego	Capacitação inicial e capacitação contínua formal ou informal
Classificações ocupacionais rígidas baseadas nas habilidades e experiência	Classificações vinculadas à adaptabilidade e à capacidade para assimilar novos conhecimentos
Baixo grau de auto-satisfação	Ênfase na auto-satisfação, investimento em pessoal
Sindicatos estruturados por setor	Sindicatos por ocupação e empresa

FONTE: Extraído de VARGAS, 2000, p. 15 (tradução nossa).

Nota: Os termos “antes” e “atual” foram utilizados pelo autor

Ser qualificado não é algo universal; em cada época e talvez em cada país, setor de atividade ou empresa, isso significa algo diferente. O que é considerado qualificação em um determinado momento pode deixar de ser no momento seguinte, pois as mudanças que ocorrem na sociedade alteram as demandas dos indivíduos e das organizações, assim como a noção do que seja qualificação.

Hoje, o novo perfil que paulatinamente se consolida é o de um trabalhador polivalente, que domine uma família de tarefas conexas, com flexibilidade para desempenhar diferentes tarefas, capacidade de resolver com relativa autonomia problemas que surgem no decorrer da atividade, habilidade para trabalhar em equipe e uma atitude de comprometimento para com os objetivos da empresa. Junto com isso, está colocado o fim das trajetórias profissionais em que o indivíduo adquiria uma formação profissional no início de sua carreira, na qual trabalharia até sua aposentadoria. O que se tem como horizonte é a contínua mudança de áreas de atuação no decorrer da vida profissional, para a qual os indivíduos devem contar com uma sólida formação educacional que lhes permita transitar entre distintas situações de ocupação (PAIVA, 1998).

Essas mudanças, muitas das quais amplamente apoiadas nas Tecnologias de Informação, colocaram novas demandas para a qualificação dos trabalhadores e, em consequência, para o ensino e a formação profissional. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT):

Se estima que a TI continuará difundindo-se rapidamente na próxima década. Porque mudam rápida e constantemente, as qualificações de hoje podem tornar-se antiquadas amanhã. Nem sempre se necessita de qualificações ‘mais altas’, senão ‘diferentes’. Da mesma forma, se requer uma readaptação profissional incessante. (OIT, 1998, p. 43)

Os estudos desenvolvidos nos últimos anos sobre as novas formas de organização do trabalho e da produção apontam para uma transformação qualitativa no tipo de qualificação exigida do trabalhador. Salm (1995) sugere que atualmente os processos de trabalho e os perfis ocupacionais estão mais complexos. Para o autor, essa maior complexidade verificada hoje pode fazer parte de um padrão cíclico de comportamento. Segundo tal padrão, momentos de mudança de base técnica resultariam em maior complexidade do trabalho e, por extensão, na necessidade de maior qualificação e valorização da instituição escolar, o que corresponderia à situação atual.

Paiva (1998), ao analisar o novo tipo de formação a ser desenvolvida pelas escolas e/ou pelas agências formadoras de mão-de-obra, chama atenção para o fato de que essa formação deve

ser suficientemente abrangente para que capacite desde aqueles trabalhadores que já estão ou que se inserirão no mercado formal, até aqueles que terão que buscar vias alternativas de inserção no mercado informal. A perspectiva de freqüentes mudanças na situação de emprego, inclusive de um ramo de atividade econômica para outro, redefinindo o projeto de construção de uma única carreira profissional ao longo da vida, apresenta novos desafios para a educação profissional. Sobre o novo perfil do trabalhador demandado, Paiva (1998) destaca a desvalorização da experiência profissional anterior, dentro de uma perspectiva de que a formação específica será situacional e que, no horizonte, os trabalhadores deverão preparar-se para “sucessivas mudanças de profissão ao longo da vida”.

Os indivíduos têm a sua frente uma nova realidade, na qual se valoriza cada vez mais capacidade de iniciativa, de resolução de problemas, de relacionamento interpessoal e domínio de conhecimentos centrais ou famílias de conhecimento, mais do que profissões especializadas (MARKERT, 1991). Para esses trabalhadores, além dos requisitos mencionados, é fundamental ampliar a sua capacidade de aprender continuamente e de gerir sua vida profissional, posto que a instabilidade marca grande parte das atividades desse setor. Eles precisam estar preparados para enfrentar não só as sucessivas entradas e saídas do mercado de trabalho, mas também o desempenho de atividades muito diversas. Nem sempre, ou mesmo raramente, é possível manter a carreira profissional em uma única atividade ao longo da vida produtiva, sendo cada vez mais freqüente o desempenho de atividades as mais díspares por um único indivíduo.

Enquanto os riscos de subemprego e desemprego aumentam com as novas formas de organização do trabalho e da produção, verificam-se, ainda, profundas diferenças entre os trabalhadores quanto às oportunidades de obter trabalho. Aos já conhecidos critérios de segregação sexual acrescentam-se outros baseados, por exemplo, na geração e na cor, o que promove novas segmentações na força de trabalho, com riscos de exclusão diferenciados. A desigualdade de oportunidades de acesso a um emprego ou ocupação não é novidade; porém, atualmente, verifica-se a redefinição dos riscos de exclusão a partir da valorização de novas habilidades e atributos que passam a compor o perfil do trabalhador requerido pelo mercado de trabalho. A redução dos postos de trabalho, gerados pelo próprio processo de reestruturação e modernização econômica, está na base do fenômeno da exclusão, e a maior ou menor

escolaridade, a qualificação, os atributos pessoais e os aspectos ético-disciplinares são dimensões que podem informar sobre os riscos de exclusão dos diferentes segmentos da força de trabalho.

A pesquisa revela que as empresas pesquisadas já não contratam pessoal com nível de escolaridade inferior ao segundo grau e têm estabelecido, nas unidades existentes previamente aos investimentos, programas de treinamento e qualificação intensivos visando tanto o atendimento a cursos mais específicos ligados às funções laborais exercidas, como, principalmente, o alcance de graus mais elevados de escolaridade formal. Um outro aspecto destes novos requerimentos de *upgrading* educacional é o fato de muitas empresas empregarem pessoal de nível superior para trabalhos que não advêm de sua formação educacional, como por exemplo, engenheiros na chefia de um módulo ou seção que anteriormente eram exercidos por trabalhadores braçais. (SILVEIRA, 1999, p. 11)

1.2.3 Nova institucionalidade para a formação profissional

A construção de um sistema de formação profissional no Brasil deve ser pensado a partir de dois eixos, que implicam estratégias de ação associadas e diferenciadas, que devem retroalimentar-se continuamente. De um lado, existe a preocupação em promover o tipo de formação adequada aos objetivos de elevação da competitividade do sistema produtivo brasileiro. De outro, é preciso enfrentar a questão da exclusão social, provendo formação profissional para os segmentos da população que não possuem os requisitos educacionais e de qualificação hoje demandados e que, portanto, são os mais afetados pelas mudanças no sistema produtivo. No primeiro caso, trata-se de qualificar os trabalhadores não apenas para se adequarem às demandas do mercado de trabalho, mas fundamentalmente para criar uma capacidade tecnológica que permita a incorporação e o desenvolvimento de tecnologias, adequadas às necessidades do país, no interior do sistema produtivo²¹.

El nuevo modelo de la competitividad es aquel que parte de la tesis de que las ventajas comparativas tradicionales, recursos naturales, tierra fértil y mano de obra barata, no han sido los factores generadores del crecimiento que se esperaba, por lo que se propone cambiar el enfoque hacia el desarrollo de ventajas competitivas, que se construyan en torno de la innovación tecnológica, la generación y difusión del conocimiento y el desarrollo del capital humano. (IBARRA, 1999, p. 26-27)

²¹ Acerca da discussão conceitual sobre educação profissional, formação profissional e qualificação ver Franco (1998).

No segundo caso, o foco está em ajudar a minorar os efeitos danosos da exclusão do mercado de trabalho moderno, auxiliando na busca de formas alternativas de geração de emprego e renda, ao mesmo tempo em que prepara os trabalhadores para uma possível retomada do dinamismo econômico e industrial do país que possibilitará sua reinserção no mercado de trabalho mais formalizado.

En consecuencia, el desempleo, la calidad del empleo y el empobrecimiento de amplios grupos sociales constituyen los mayores problemas de las economías al entrar al siglo XXI. Hoy, los tres sectores de la economía – agricultura, industria y servicios – experimentan cambios tecnológicos y procesos de reestructuración que los llevan a prescindir de puestos de trabajo. La globalización hace de éste un fenómeno mundial. (IBARRA, 1999, p. 33-34)

No Brasil, a formação profissional esteve historicamente ligada aos objetivos e às estratégias de desenvolvimento adotadas em cada período²². Assim, em seus primórdios, na década de 40, é estruturado um sistema para o provimento de mão-de-obra para o nascente parque industrial. Na época, há um crescimento do parque industrial do país, com o início do processo de substituição de importações de manufaturados leves e um acelerado processo de urbanização, implicando o crescimento das camadas médias da população e o surgimento de um proletariado urbano. O Estado, nesse período, passou por um processo de fortalecimento com a criação de uma estrutura tecnocrática e a adoção da planificação como forma “mais racional” de tomada de decisões. As ações do governo abrangeram praticamente todas as esferas da sociedade através da implantação de diversas políticas governamentais, dentre as quais figuram a criação do Ministério de Educação e Saúde em 1930 e a reforma do ensino, iniciada pelo Ministro da Educação Gustavo Capanema em 1942.

Nesse período, a preocupação com a formação de trabalhadores qualificados e semiqualiificados era convergente com a política de Industrialização por Substituição de Importações e com a ênfase na construção da capacidade produtiva do país. O Estado desempenhou um papel ativo no desenvolvimento industrial (FNM em 1940 e CSN em 1942), cujo paradigma dominante era baseado no aço, na difusão da eletricidade e na produção em massa de bens de consumo.

²² Excluem-se aqui as iniciativas que foram desenvolvidas ao longo do século XIX, as quais estavam voltadas ao

La formación profesional ha estado, a lo largo de toda esa historia, fuertemente imbuida de los principios y objetivos de dichas estrategias de desarrollo. Sus formas institucionalizadas surgieron, como se dijo, para posibilitar la provisión de recursos humanos calificados hacia un desarrollo industrial protegido y orientado al mercado interno, a la vez que fortalecer los esfuerzos de integración y cohesión nacional, en la órbita de las políticas educativas. (CASANOVA, 1999, p. 62)

Entre as décadas de 40 e 50, começou a se construir no Brasil um sistema de educação profissional com a finalidade de acompanhar o processo de industrialização do país e a necessidade de formar mão-de-obra para o setor industrial. O SENAI (Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial) foi criado em 1942 e o SENAC (Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial), em 1946. Nesse período, a difusão dos métodos de produção tayloristas, que permitiam incorporar mão-de-obra com pouca ou nenhuma escolaridade em processos de trabalho que exigiam sobretudo disciplina e destreza manual, moldou a oferta de formação profissional no país.

Durante o período da guerra, impulsionado pela redução das importações, o governo criou a “Coordenação para Mobilização Econômica”, voltada para a construção de infra-estrutura (eletricidade e rodovias), para proporcionar proteção e incentivos a fim de atrair capital privado (nacional e estrangeiro) e para produzir automóveis e bens de consumo duráveis (entre 1945/75 o crescimento industrial registrou uma média anual de 8,8%).

Atualmente, as transformações ocorridas no sistema produtivo como a reestruturação produtiva e as mudanças na estrutura do emprego, o destaque atribuído à educação como elemento estratégico para alcançar maior competitividade e fazer frente à exclusão social e a mudança no papel na estrutura do Estado desafiam a repensar o modelo de formação vigente.

Hoy, la formación tiene un desafío igual o mayor que el del pasado: asegurar la solidez de uno de los pilares fundamentales es de las nuevas estrategias de competitividad, como es la calificación de las personas, a la vez de ser un instrumento eficaz de lucha contra la exclusión social. Para adecuarse a los cambios de contexto anotados, y asumir los desafíos que en cada momento histórico se le han planteado, la formación ha debido modificar, muchas veces radicalmente, sus formas de organización y sus arreglos político-institucionales. (CASANOVA, 1999, p. 62)

A seguir, analisaremos as novas formas de organização e de arranjos criados para modificar o sistema de formação profissional no Brasil e na América Latina, buscando

atendimento dos pobres e desvalidos, com um caráter essencialmente assistencial.

estabelecer os principais eixos que os distinguem do modelo anterior.

Quadro 1.3 – Modelos de formação profissional.

ANTIGO	ATUAL
• Dirigido para o setor industrial • Foco na formação técnica	• Ampliação do leque, com destaque para serviços • Formação técnica + oferta de conteúdos de caráter geral e noções de gerenciamento • Orientação sobre mercado de trabalho, sistemas de emprego e colocação • Programas de atenção às pequenas e microempresas • Programas para populações vulneráveis
• Currículos montados de modo padrão • Formação orientada pela oferta	• Modelos curriculares flexíveis e modulares • Formação orientada pela demanda
• Monopólio ou forte presença do Estado, que executava todas as etapas da política de formação • Grandes instituições de formação, complexas e burocráticas • Gestão e administração centralizada	• Abertura institucional, alianças, cooperação com outros atores • Estruturas mais leves e horizontais • Desconcentração e descentralização • Maior autonomia para os níveis locais e regionais • Organização por setor
• Lentidão para tomar e implementar as decisões	• Maior proximidade, tanto em nível local quanto setorial, permite maior proximidade e pertinência das ações com as demandas
• Atores centrais: Ministérios da Educação e instituições de ensino profissionalizante	• Atores: compartilhamento de responsabilidade com atores governamentais e não-governamentais • Ministérios do trabalho assumem posição de destaque em vários países
• Formação como assunto de especialista • Criação de novas escolas e institutos com toda a estrutura física e de recursos humanos pelo Estado	• Formação como espaço de negociação • Aproveitamento da oferta disponível no mercado
• Financiamento provém orçamento do Estado • Ausência de mecanismo de controle social	• Novas formas de financiamento • Mecanismos de controle social e co-responsabilidade

FONTE: Elaboração própria a partir dos textos de CASANOVA (2002), IBARROLA (1999) e GUERRERO (2002).

As mudanças ocorridas nos cursos, tanto em termos de formato quanto de conteúdos e formas de definição, estão ligadas às transformações na estrutura produtiva e de ocupações, ao processo de reestruturação produtiva, ao crescimento do desemprego e do setor informal e, em decorrência, ao surgimento de novas demandas em termos de qualificação profissional. O declínio da capacidade do setor industrial de gerar empregos e o crescimento do setor de serviços estão na base do redirecionamento do total de cursos ofertados para cada setor, elevando-se o número de ações voltadas para o setor de serviços. Nessa mesma direção, multiplicam-se as ações voltadas para o apoio a pequenas e microempresas, que se expandiram significativamente com o

processo de terceirização e terciarização da economia.

Outra característica que se destaca é o desenvolvimento de ações voltadas para as populações vulneráveis ou ocupadas de maneira precária no mercado informal, refletindo a preocupação com a elevação do desemprego e o conseqüente processo de exclusão social de partes significativas da população. Por fim, para fazer frente às críticas de que as instituições de formação ofereciam cursos defasados em relação ao mercado, como decorrência da fraca sintonia com as transformações ocorridas no sistema produtivo, algumas mudanças foram empreendidas. Por um lado, o foco nas populações adultas e as constantes mudanças de itinerários profissionais que exigem reatualizações constantes estimularam a adoção da organização modular cursos. Por outro, a demanda como ponto de partida da oferta dos cursos é uma estratégia para aproximá-los das necessidades reais do mercado de trabalho.

Portanto, em relação aos cursos de formação profissional estaria sendo estabelecido um novo paradigma na América Latina, que Ibarrola assim caracteriza:

- a) La concepción y contenido de la formación profesional se basan en las competencias laborales (saber, saber hacer, saber ser) y en una formación integral que será el apoyo y complemento de una nueva educación básica de 9 años. En la mayoría de los países el período obligatorio de educación pasó de 5-6 años a 8-9 años. Se habla de competencias básicas desde los primeros años de la escolaridad.
- b) La formación profesional adquiere un nuevo papel en las políticas de empleo y de educación. En ambos ámbitos se habla de la educación permanente a lo largo de toda la vida.
- c) Los referentes de la formación pasan, de ser la oferta creada por las instituciones de formación profesional, a derivarse de las demandas del sector productivo y del sector social.
- d) El sujeto de formación no será únicamente el trabajador activo en forma individual, sino más bien la empresa como un todo, así como los trabajadores en situación de riesgo, la población marginal, los jóvenes y las mujeres de bajo nivel socioeconómico. (IBARROLA, 1999, p. 121-122)

Quanto às instituições e aos atores envolvidos, há uma mudança significativa na atuação do Estado, que passa a delegar várias funções que anteriormente ele absorvia, como a própria execução dos cursos. Isso corresponde a uma mudança geral no papel do Estado e ao novo marco das políticas públicas²³, sob os quais os novos sistemas de formação profissional estão sendo

²³ Este aspecto é desenvolvido mais detalhadamente no Capítulo 2.

estruturados. O outro ator de destaque na formação profissional, são as instituições conhecidas como “Sistema S” e “Sistema I”²⁴, organizadas como grandes instituições em alguns casos excessivamente complexas e burocratizadas, e que muitas vezes, pela sua própria dimensão e importância, tornam-se foco de disputas políticas. A mudança na forma de atuação do Estado e, em alguns países nos Sistemas “S” e “I”, visam a evitar os riscos de uma oferta centralizada, especialmente a falta de flexibilidade para atender às diversidades regionais, os riscos de distorção na captação das demandas, as dificuldades gerenciais e de implementação, a lentidão para implementar mudanças, a centralização de recursos, entre outros problemas que não são coisas do passado, uma vez que ainda persistem em muitas instituições. Em relação a esse ponto, Ibarrola destaca os seguintes aspectos como característicos do novo paradigma:

e) Los actores de la formación se multiplican y diversifican. Además de la reforma operada en las instituciones tradicionales – escuelas técnicas, sistema “S” y sistema “I” – han surgido nuevos actores y nuevos lazos y alianzas entre ellos. En los ministerios de Trabajo se crean nuevos departamentos dedicados específicamente a la formación. (...) Las empresas se constituyen en agentes de formación permanente y crean alianzas entre ellas o con las universidades, los sindicatos, las instituciones de formación profesional tradicionales y las ONGs; todos participan en la formación profesional.

f) Los sindicatos toman como punto primordial de sus pliegos petitorios el de la formación profesional que pasa a constituir una fuerte demanda en la negociación colectiva.

g) Los organismos no gubernamentales juegan un rol muy importante en la atención al sector de la juventud sin educación ni empleo. Se trata de organismos sin fines de lucro, distintos de la empresa privada, que hacen innovaciones importantes desde el punto de vista pedagógico e institucional.

h) El rasgo más importante de este nuevo paradigma tal vez sea la nueva forma de interacción entre los sectores público y privado. Sobre todo, el crecimiento de un mercado de formación fuertemente competitivo en el ámbito privado, estimulado por dos factores: su respuesta a los llamados públicos de formación, en el pasado ejecutada directamente por el Servicio o Instituto gubernamental y la respuesta a la demanda de las empresas a quienes les está permitido deducir de los impuestos el costo de la formación de sus trabajadores.

También es de destacar en esta nueva forma de interacción pública/privada, la participación de los empleadores y de los trabajadores en consejos regionales, así como empresas que comparten con las escuelas públicas la formación dual y también la gestión de escuelas públicas por parte de empresas.

i) El Estado juega un nuevo rol en la formación profesional en América Latina, muy importante pero diferente al que tenía. Deberá concebir y coordinar la acción de

²⁴ INFOCAL, na Bolívia; SECAP, no Equador; INSAFORP, em El Salvador; INTECAP, na Guatemala; INFOP, em Honduras; INATEC, na Nicaraguá; INAFORP, no Panamá; SNPP, no Paraguai; SENATI y SENCICO, no Peru; INCE, na Venezuela; SENA, na Colômbia; SENAI, SENAC, SENAR, SENAT, no Brasil.

múltiples actores pero ya no será el responsable de su ejecución. Asimismo se ocupará del financiamiento mediante nuevos mecanismos, como el llamado a licitación y la posibilidad de deducir impuestos. El Estado buscará construir sistemas nacionales de formación profesional con el fin de enfrentar los desafíos que plantea esta heterogeneidad de actores: evitar las divisiones, garantizar la equidad, asegurar la articulación entre las políticas de formación y las políticas de desarrollo, acumular y sistematizar experiencias y nuevos conocimientos.

j) La descentralización plantea nuevos roles a los actores y gobiernos locales. (IBARROLA, 1999, p. 122-123)

O Estado, nesse novo sistema, muda sua forma de atuação. A descentralização permite um papel de maior destaque para os níveis regionais e locais, ao mesmo tempo em que a menor centralização pelo governo central permite que ele se volte para tarefas como administração dos fundos destinados à formação profissional; correção de falhas de mercados, promovendo programas específicos, especialmente aqueles voltados para as populações vulneráveis; implementação de ações para fomentar a oferta e a demanda por formação profissional; promoção do diálogo social sobre a formação profissional.

Este nuevo papel implica renunciar o retirarse de ciertas áreas o funciones, pero también incorporar y desarrollar otras nuevas. En este enfoque, el Estado tiende a retirarse de la ejecución directa de acciones formativas, las cuales se busca sean asumidas por el mercado y por la sociedad en general a través de sus diversos actores y organizaciones. (CASANOVA, 1999, p. 47)

A crescente participação dos ministérios do trabalho é um aspecto destacado também por outros analistas das mudanças em curso nos sistemas de formação profissional na América Latina, sendo o Brasil apontado como caso exemplar, dada a importância da atuação do Ministério do Trabalho na formação profissional.

Buscando una caracterización gruesa de la acción desarrollada desde los Ministerios de Trabajo, es posible afirmar que ella se ha caracterizado por intentar definir un nuevo papel en materia de las formas de intervención estatal en las políticas y el mercado de formación. En cierta forma se encuentra aquí una forma de responder a la crítica a las tradicionales formas de intervención estatal, cuando se concentraban todos las fases de la política pública en el seno de las instituciones especializadas en el tema. (CASANOVA, 1999, p. 47)

Os sistemas de formação profissional impulsionados pelos ministérios do trabalho, em diferentes países, partilham a mesma visão de que estão disponíveis, no mercado e na sociedade, experiências e recursos, físicos e humanos, que podem ser aproveitados e articulados de modo a formar uma rede que ampliará significativamente a cobertura do sistema.

Os novos atores sociais mobilizados por essa rede reforçam a formação profissional como espaço de diálogo, uma vez que diversos atores e interesses, nem sempre convergentes, são colocados em pauta, em um esquema que lembra a perspectiva pluralista. Destaca-se a participação de empresários, trabalhadores e atores de níveis locais que antes não desempenhavam papéis expressivos, mas sobretudo, verifica-se o surgimento de atores até então ausentes, como ONGs, associações religiosas, centros comunitários, universidades, movimentos sociais, que se articulam para exercer influência nesse campo.

Outra mudança significativa observada é em relação às formas de financiamento da formação profissional, que se diversificam paulatinamente, deixando de se dar apenas pelo repasse direto de recursos fiscais. Assim, além de novas fontes de financiamento, busca-se, igualmente, a construção de novos mecanismos de financiamento. O Estado, além de manter-se como financiador, embora não mais exclusivo, passa a funcionar também como regulador dos fundos, como já foi dito, e fomentador da captação complementar de fundos e de parceiros. Segundo Guerrero, em relação ao financiamento, destacam-se os seguintes aspectos:

- a) La diversificación de mecanismos de financiamiento público: además de los tradicionales sistemas de la contribución parafiscal y de la asignación de recursos de presupuesto nacional por la vía de los sistemas educativos formales, aparecen otras modalidades como la franquicia tributaria y la devolución de aportes, que estimulan la inversión en capacitación por parte de las empresas. También empiezan a perfilarse modalidades de estímulo a la demanda, aun en el terreno de los servicios de desarrollo empresarial, pero potencialmente aplicables en el de la capacitación de trabajadores.
- b) Se diversifican también los agentes de financiamiento público: no son solo los Ministerios de Educación y las IFPs [Intituições de Formação Profissional], sino que se suman los Ministerios de Trabajo, las Secretarías de Bienestar Social, los Fondos de Solidaridad o Compensación Social, etc.
- c) Proliferan programas de financiamiento público focalizados en poblaciones vulnerables, en algunos casos ya más integrados dentro de políticas públicas y marcos institucionales estables que en otros.
- d) Se percibe la existencia de un significativo esfuerzo de inversión privada de parte e empresas y trabajadores, aunque fuertemente segmentado.
- e) Emerge una oferta privada, tendencialmente amplia y diversificada, que en primer lugar ha respondido a la demanda privada, pero que ha empezado a ser reconocida y movilizadora por las fuentes de financiamiento público.
- f) Empiezan a conformarse, en consecuencia, verdaderos mercados de competencias laborales, a los que concurren múltiples proveedores públicos y privados. (GUERRERO, 2002, p. 80)

1.3 Crise do Estado: desenvolvimento, liberalismo e reforma do Estado

Nesta seção, será analisado o quadro de crise do Estado e a redefinição de sua forma de atuação os quais conduziram à emergência de um novo padrão de intervenção estatal. O objetivo é fornecer elementos que auxiliem a compreensão do marco no qual as políticas públicas aqui analisadas foram desenvolvidas.

1.3.1 Crise e transformação do Estado

As duas últimas décadas testemunharam grandes transformações internacionais. A afirmação da hegemonia do ideário neoliberal²⁵ durante esse período, que só recentemente vem sendo questionado, é acompanhada pelo declínio das políticas de cunho keynesiano. As mudanças no papel do Estado ocorreram no sentido de promover a redução de seu tamanho, de suas funções e de seus objetivos. Embora o Estado de bem-estar social não se tenha disseminado da mesma maneira em todos os países e, mesmo dentro de um país, atingisse de modo desigual os segmentos da população, suas concepções influenciaram as políticas macroeconômicas por várias décadas (DRAIBE, 1988). O Estado de bem-estar social no sentido pleno, tal como ocorreu nas economias centrais, não chegou a se constituir no Brasil. O que se teve aqui foi a presença de um conjunto de instituições características desse tipo de Estado. Draibe (1997), por exemplo, refere-se à existência, na América Latina, de um Estado imperfeito ou deformado, devido a características estruturais – alto grau de exclusão social, baixa equidade, heterogeneidade e dualidade social – e institucionais e organizacionais – alto grau de centralização, fraca capacidade

²⁵ O neoliberalismo, no que diz respeito à intervenção do Estado na ordem econômica, tem como principal referência recente o livro *Capitalismo e Liberdade*, de Milton Friedman (1984). A crítica do neoliberalismo dirige-se a um padrão de atuação do Estado que pode ser chamado de “desenvolvimentista”. Segundo Ianni: “O neoliberalismo compreende a liberação crescente e generalizada das atividades econômicas, englobando produção, distribuição, troca e consumo. Funda-se no reconhecimento da primazia das liberdades relativas às atividades econômicas como pré-requisito e fundamento da organização e funcionamento das mais diversas formas de sociabilidade, compreendendo não só as empresas, corporações e conglomerados, mas também as mais diferentes instituições sociais” (Ianni, 1998, p. 28).

regulatória e de implementação de políticas nos níveis subnacionais de governo, comportamentos corporativistas e fraca tradição participativa.

Durante o segundo pós-guerra, entre 1945 e 1973, quando se difundiram as políticas de bem-estar social, a maioria das economias capitalistas passou pelo período de maior prosperidade e crescimento econômico da história.

No pós-guerra, o rápido crescimento das economias capitalistas esteve apoiado numa forte participação do Estado, destinada a impedir flutuações bruscas do nível de atividade e a garantir a segurança dos mais fracos diante das incertezas inerentes à lógica do mercado. (...) Mas é preciso deixar claro que a era keynesiana estava fundada, sobretudo, na articulação de interesses entre trabalhadores e capitalistas e na construção de instituições e procedimentos políticos destinados a reduzir a angústia de quem se propõe a assumir riscos e enfrentar os azares do mercado. (BELLUZO, 1998, p. 22)

Segundo Draibe e Henrique, em artigo no qual fazem um balanço da literatura internacional sobre crise e *Welfare State*, identifica-se, entre muitos analistas, um consenso sobre o bem-sucedido casamento ocorrido nesse período entre política econômica e política social:

Teria havido mesmo um “círculo virtuoso” entre a política econômica keynesiana e o *Welfare State*: aquela regula e estimula o crescimento econômico; este por sua vez, arrefece os conflitos sociais e permite a expansão de políticas de corte social, que amenizam tensões e, no terceiro momento, potenciam a produção e a demanda efetiva. (DRAIBE e HENRIQUE, 1988, p. 55)

A crise que interrompeu esse “círculo virtuoso”, a partir dos anos 70, afetou a maioria das economias capitalistas com impactos econômicos, políticos e sociais. Os “sintomas” dessa crise foram a redução nos índices de crescimento dos países, o aumento da inflação e o desequilíbrio financeiro dos Estados. Várias são as causas apontadas para tal crise, desde aspectos fiscais e financeiros até questões relacionadas com a perda da legitimidade desse tipo de Estado, passando por aspectos como perda de eficiência²⁶. Segundo Draibe e Henrique, a atual crise

²⁶ Draibe e Henrique (1988) apresentam e discutem oito tese acerca da crise do *Welfare State*: (1) o *Welfare State* não passa por uma verdadeira crise; sofre antes uma mutação em sua natureza e operação; (2) o *Welfare State* é uma estrutura pernicioso e corresponde a uma concepção perversa e falida do Estado; (3) a crise é sobretudo de caráter fiscal-financeiro; (4) a crise é produzida pela centralização e burocratização excessivas; (5) a crise deve-se à sua perda de eficácia social; (6) a crise é principalmente uma crise de legitimidade e de baixa capacidade de resistência da opinião pública; (7) a crise deve-se ao colapso do pacto político do pós-guerra; (8) a crise deve-se em princípio à sua incapacidade de responder aos novos valores predominantes nas “sociedades pós-industriais”. (Draibe e Henrique, 1998)

econômica tem afetado a saúde financeira dos Estados com implicações sobre sua capacidade de realizar gastos sociais.

Em geral reconhece-se de partida que a crise econômica atual vem solapando as bases de financiamentos dos gastos sociais: seja pela diminuição das receitas e/ou contribuições sociais, provocadas pela redução da atividade econômica, seja pelas pressões advindas do desemprego crescente e da aceleração inflacionária, que elevam os custos e despesas sociais. Desta forma, os Estados vêm sendo cada vez mais incapazes de responder às exigências financeiras impostas pelos programas atuais. (DRAIBE e HENRIQUE, 1988, p. 55-56)

No Brasil, segundo Eli Diniz, a crise deve ser analisada considerando-se os efeitos econômicos e políticos dessa crise internacional associados com as características econômicas, políticas e sociais locais.

(...) as crises de governabilidade e do Estado são indissociáveis e devem ser focalizadas em suas múltiplas dimensões. Aspectos conjunturais ligados aos efeitos econômicos e políticos da crise internacional associam-se à dinâmica interna de corrosão da ordem estatista sob a qual se deu a construção do capitalismo industrial no país, gerando um quadro complexo e multifacetado, o que torna inapropriada a busca de explicações unicasais e reducionistas. (DINIZ, 1996, p. 24)

O Brasil promoveu, particularmente nos anos 80, transformações importantes na esfera política, decorrentes do fim do período autoritário, visando à construção de instituições democráticas. Simultaneamente, o país enfrentou graves problemas econômicos internos, radicalizados pela crise da dívida externa. Esse quadro, aliado aos impactos da crise internacional, conduz o país a promover ajustes em várias instâncias para enfrentar um cenário de crise.

Enquanto construía novas instituições democráticas, o Brasil enfrentou profunda e duradoura desordem econômica e essas dificuldades se revelaram mais do que um fenômeno superficial e passageiro. Eram sintomas do colapso do modelo de desenvolvimento que dirigiu com êxito a construção da moderna sociedade urbano-industrial. Tratava-se portanto de uma crise que resultava tanto de fatores internos como da necessidade de se ajustar o País a um ambiente econômico internacional em mudança. (ALMEIDA, 1996, p. 213)

Esse é o contexto no qual ocorreram as reformas que visavam à transformação do modelo de Estado anterior, que se não pode ser chamado de *Welfare State*, era um Estado que preservava um forte traço interventor. Embora apresente especificidades, a crise do Estado no Brasil guarda semelhanças com a crise das economias centrais quanto às suas origens e saídas

adotadas, dada a crescente interdependência entre as economias nacionais nesta nova fase do desenvolvimento capitalista chamada de globalização.

A crise dos sistemas de proteção social latino-americanos é por suposto específica, mas o processo que a desencadeou e vem até agora pautando seus encaminhamentos é da mesma natureza daquela que, nas economias centrais, também vem alterando a fisionomia dos Estados de bem-estar social ali construídos desde o segundo pós-guerra. (DRAIBE, 1997, p. 7)

O termo globalização vem sendo utilizado para distinguir a atual fase de internacionalização da economia mundial de outros processos anteriores, e sua utilização indica o reconhecimento de que nos encontramos diante de uma nova fase desse processo. Muitas têm sido as formas de conceituar a globalização e muitas mais ainda as de definir quais suas principais características.

De um modo geral, pode-se dizer que se refere a um conjunto de condições emergentes nas quais o valor e a riqueza passaram a ser produzidos e distribuídos crescentemente no interior de uma rede mundial altamente interdependente. No epicentro desse fenômeno, estão as grandes firmas multinacionais privadas, que operam em estruturas de oferta cada vez mais concentradas. A emergência dessas estruturas de oferta altamente concentradas, chamadas pela OCDE de oligopólios globais, é resultado da reestruturação e da onda de aquisições e fusões internacionais.

Segundo Sagasti (1995), as principais transformações na economia internacional ocorrem nos padrões de interdependência mundial e incluem, entre outros, o rápido crescimento e a globalização dos mercados financeiros, as mudanças nos padrões de comércio e o aprofundamento das desigualdades entre países ricos e pobres. O crescimento da interdependência e a globalização têm criado um ambiente econômico internacional que transmite distúrbios, amplia disrupções e cria incertezas. Essa situação é exacerbada pela ausência de regras e instituições internacionais para regular os fluxos financeiros e de comércio e pelas limitações das políticas internacionais de coordenação econômica.

1.3.2 As políticas sociais nos anos 90

No Brasil, as reformas iniciaram com o governo Collor; até então, predominaram as políticas monetárias voltadas para o controle do processo inflacionário e algumas políticas setoriais, particularmente nas áreas de informática, energia e agricultura. Durante o breve governo Collor, inicia-se um conjunto de reformas que visam, ao mesmo tempo, à estabilização da economia e a redefinição do papel do Estado, com destaque para as políticas de privatização, desregulamentação e abertura da economia. Nesse período, mais do que estímulo à competitividade, que implicaria a execução de uma política industrial, tem-se o estímulo à concorrência, via liberalização da economia, com o pressuposto de que esta conduziria a uma maior competitividade.

No Brasil, o governo Collor, o primeiro governo neoliberal explícito, eliminou todos os controles de preços dos produtos básicos de consumo, inclusive dos remédios, que estavam em vigor há meio século. Também a importação foi amplamente liberalizada. O governo Fernando Henrique prossegue no mesmo caminho. (...) O modo capitalista de produção deixa de ser orientado e tutelado pelo Estado e sua integração ao grande capital global, controlado por residentes na Trilateral, vem sendo sistematicamente fomentada. (SINGER, 1998, p. 16)

As políticas de privatização e liberalização tiveram novo impulso no governo Fernando Henrique Cardoso, após um período de arrefecimento durante o governo Itamar Franco.

Desde então, vista como condição necessária para a estabilidade monetária duradoura e ajustes estruturais, a reforma econômica converteu-se uma das principais metas do governo, como o objetivo de promover ampla “reforma do Estado”. A ambiciosa agenda de “reforma do Estado” da administração Cardoso inclui: privatização empresas públicas, liberalização do comércio exterior, mudanças do sistema previdenciário, reforma da administração federal, reforma tributária. (ALMEIDA, 1996, p. 217).

As políticas setoriais continuaram a ocupar a agenda governamental, orientadas, segundo Draibe, para três grupos de preocupações:

(1) De um lado, tratava-se de exigir do gasto social uma forte adequação aos objetivos macroeconômicos maiores, particularmente os de estabilização e os de natureza fiscal: o corte do gasto social haveria de ser o resultado mais palpável dessa diretriz, alcançado tanto através dos instrumentos tradicionais quanto de outros tais como a privatização e a descentralização do financiamento e operação dos programas sociais. (2) Em seguida tratava-se de reorientar o gasto social de modo a que, pelos menos em parte, atendesse ao previsível empobrecimento da população, resultante dos impactos do ajustamento recessivo sobre emprego, renda e redução dos serviços sociais. (3) Finalmente, tanto para canalizar recursos para ações de grande potencial de externalidades quanto para

considerar os requisitos mais amplos da reestruturação econômica e integração competitiva das economias da região, o gasto social haveria de priorizar ações básicas de saúde, nutrição e principalmente os programas de caráter “produtivo” ou, se se quiser, do investimento em capital humano. (DRAIBE, 1998, p. 6)

Em oposição ao modelo anterior, busca-se a partir de então, através de sucessivas reformas, a constituição de um Estado mínimo que atue apenas como regulador e, mesmo assim, apenas dos setores que foram redefinidos como estratégicos, reduzindo, desse modo, o leque de atuação do Estado.

Na reforma do Estado brasileira estabeleceu-se, o que seria o núcleo estratégico do Estado e quais as atividades permaneceriam dentro da alçada do Estado. O Plano Diretor da Reforma do Estado distinguiu quatro segmentos: (a) o núcleo estratégico, que define leis e políticas; (b) as atividades exclusivas, que são serviços ou atividades que só o Estado pode executar e (c) as atividades não exclusivas, que englobam atividades nas quais podem atuar organizações não-estatais ou privadas (NEPP, 1999, p. 45) .

No campo da ação pública estatal observa-se uma mudança na forma de condução das políticas públicas, além da atuação mais restrita do Estado, que transfere cada vez mais para organizações não-estatais a prerrogativa de atuar em áreas que historicamente eram atinentes ao Estado, como já foi apontado. Atualmente, no contexto contemporâneo de pós-reforma do Estado, marcado por ambientes institucionais democráticos, federalizados e com forte diversificação de atores, há maior resistência em relação às políticas elaboradas centralizadamente e postas em funcionamento através de leis e decretos, sem antes passar por processos de negociação e barganha com a sociedade civil.

As políticas públicas nos anos 90, segundo NEPP (1999), caracterizam-se pela maior descentralização da ação, pelo repasse de recursos e pela transferência de funções e decisões. A gestão das políticas públicas por parte de estados e/ou municípios pode dar-se por três caminhos: (a) iniciativa própria, (b) adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente do governo, ou ainda (c) por imposição constitucional.

Os mecanismos de coordenação interinstitucional são revestidos de grande importância nesse novo contexto, pois a obtenção de adesão aos objetivos e desenho das políticas públicas é fundamental. Para isso, o proponente da política ou autoridade central deve colocar em

andamento um sistema de incentivos que deve envolver, necessariamente, negociação e barganha e maior espaço para a participação – que podem ser desde a criação de espaços participativos de consulta até o estímulo à criação de instância multipartites com poder deliberativo. Em qualquer um dos casos, a diversificação de atores sociais envolvidos nas políticas públicas, segundo o NEPP (1999), “produz um campo complexo onde o conceito de rede passa a ser fundamental”.

1.3.3 Políticas para a formação profissional no novo marco de realização de políticas públicas

A crescente interdependência entre os países, característica central do processo de globalização, tem sido expressa pela crescente convergência e homogeneização dos mecanismos regulatórios de vários países, especialmente aqueles voltados para a defesa da concorrência, da propriedade intelectual, do capital estrangeiro e do meio ambiente, reduzindo a liberdade dos governos em estabelecer políticas nacionais. Além disso, a hegemonia do pensamento liberal atravessou diferentes economias, homogeneizando os modelos econômicos adotados que, em geral, partilham a ênfase na transformação do papel do Estado, no processo de liberalização comercial e financeira, na privatização e na desregulação do mercado de trabalho.

Em um contexto de interdependência mundial, esses temas são, cada vez mais, negociados e definidos através de acordos internacionais, por meio dos quais os países em desenvolvimento comprometem-se em troca de uma prometida, mas desigual, inserção no comércio mundial e, especialmente, para continuar tendo acesso aos recursos internacionais necessários para manter a estabilidade das economias nacionais, colocadas em uma posição extremamente frágil diante da volatilidade dos capitais. Sobretudo para os países em desenvolvimento, ampliam-se os riscos de desestabilização econômica decorrentes da entrada e saída rápida de elevados volumes de capital especulativo. Além disso, a crescente interdependência das economias em nível internacional tem criado um ambiente econômico no qual distúrbios, inicialmente nacionais, são transmitidos e ampliados muito rapidamente, criando disrupções e incertezas para a economia como um todo. Essa situação é exacerbada tanto pela ausência de regras e instituições internacionais capazes de regular os fluxos financeiros e

comerciais quanto pelas limitações das políticas internacionais de coordenação econômica.

Enquanto novos mecanismos de regulação internacional não são estabelecidos para enfrentar as questões postas pela globalização, mantêm-se a influências das instituições nascidas do acordo de *Bretton Woods*. A título de auxiliar o desenvolvimento, tais instituições sugerem ajustes nas economias nacionais a partir de diagnósticos, nem sempre precisos, sobre as necessidades e peculiaridades locais e que, muitas vezes, atendem mais aos interesses das economias centrais do que dos países em desenvolvimento²⁷.

No que tange à educação e à formação profissional, as propostas dirigidas à América Latina são formuladas especialmente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), mais conhecido como Banco Mundial (BM), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e pela Agência Internacional dos Estados Unidos para o Desenvolvimento (USAID).

A importância dos organismos internacionais na configuração das políticas públicas na América Latina não é novidade e é amplamente reconhecida, variando apenas o grau de importância atribuída a eles por diferentes autores. Acatando as ressalvas, que reconheço como corretas, acerca do risco de superestimar o papel dos organismos internacionais, em detrimento da dinâmica e protagonismo dos atores nacionais na formulação das políticas de formação profissional, ainda assim algo deve ser dito sobre os mesmos (CUNHA, 2000b)²⁸. Nesse sentido, tomamos como exemplo do que antes foi dito o fenômeno da homogeneização das políticas de formação profissional latino-americanas, implementadas nos anos 90, o qual, pode ser melhor

²⁷ Uma crítica contundente ao comportamento das agências de financiamento em relação aos países em desenvolvimento, especialmente ao FMI e que obteve grande repercussão, especialmente pelo reconhecimento acadêmico e político de seu autor, foi elaborada por Joseph Stiglitz, Prêmio Nobel de Economia em 2001 e ex-economista-chefe do Banco Mundial, no seu livro “A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais”.

²⁸ Agradeço as contribuições do GT “Trabalho e Educação”, da ANPOCS, em especial a debatedora, Profª Nadya Castro, que me ajudaram a refletir sobre as relações entre organismos internacionais e políticas educacionais no Brasil.

compreendido se for considerado o papel dos organismos internacionais. Neste ponto da argumentação, é preciso frisar que aqui incluo não apenas aqueles dirigidos à oferta de financiamento, mas também aqueles que se voltam para a construção e a difusão de referências intelectuais na área.

Contudo, tais instituições não são homogêneas, nem em sua composição, nem em seus objetivos e interesses; portanto, defendem diferentes posições nas suas propostas para a educação na América Latina. Para fins de análise adotaremos uma classificação dos organismos internacionais, já utilizada por Pronko (2000), entre agências de financiamento e agências de cooperação técnica, buscando com esse procedimento evidenciar mais precisamente os instrumentos de atuação e práticas desses organismos. É dever salientar que essa divisão, como o leitor familiarizado com o tema deve ter se apercebido rapidamente, não é conclusiva, ou seja, freqüentemente agências de cooperação técnica atuam como financiadores de projetos, da mesma forma que organismos de financiamento por excelência, como o Banco Mundial, se auto-intitulam como órgãos de cooperação técnica. Contudo, o discernimento quanto aos fins de uns e de outros é um instrumento importante para a compreensão de suas propostas e práticas.

Os organismos de financiamento, onde estão incluídos o FMI, o BIRD e o BID, diferem entre si, mas apresentam igualmente notáveis convergências. Tanto o FMI quanto o Banco Mundial tratam a formação profissional como meio de obtenção de maior competitividade para os países latino-americanos. Entretanto, o FMI considera que o mercado de oferta e demanda de formação profissional deve ajustar-se livremente, enquanto para o Banco Mundial a intervenção justifica-se, uma vez que o equilíbrio do mercado fora rompida por intervenções do Estado que elevaram a demanda por tipos específicos de mão-de-obra, criando um descompasso que precisaria ser corrigido. Segundo Roggero:

Os pontos de conexão entre essas organizações são representados pela idéia comum de um novo modelo de relação sociedade-Estado, apoiado em reformas voltadas à descentralização, privatização e desregulamentação, entre outras, com maior participação do empresariado, das organizações não-governamentais (ONGs) e das organizações sociais comunitárias; porém, assistidos pelos organismos internacionais. Quanto às contradições, a dupla FMI-BM vê a educação como "meio", mas enquanto o FMI propõe que se deixe o mercado livre para se ajustar, o BM propõe intervenção na educação para acelerar o processo. (ROGGERO, 2000, p. 11)

A educação básica é a prioridade do Banco Mundial, sendo recomendada para os países

em desenvolvimento por ser a que mais contribui para a redução da pobreza. Por esse motivo, é o âmbito no qual o Estado deveria concentrar recursos, com uma retirada paulatina de sua presença como financiadora dos demais níveis. O acesso ao ensino superior, nos países em desenvolvimento, é percebido como uma possibilidade real para poucos e, por isso, não justificaria gastos elevados em sistemas de ensino propedêuticos para todos. Essa proposição recoloca a questão da dualidade estrutural do ensino médio.

Em relação à educação profissional, o Banco Mundial preconiza que esta deveria buscar uma melhoria na flexibilidade, na eficiência e na qualidade do treinamento, com enfoque na produtividade, ou seja, os sistemas de formação seriam mais “custo-eficientes” ao focalizar o treinamento para o emprego produtivo, equilibrando a oferta de pessoas treinadas com a demanda de empregos.

Para aumentar a produtividade, é necessário aumentar a flexibilidade²⁹ da força de trabalho e dos sistemas de treinamento, melhorar o equilíbrio entre oferta e demanda de habilidades e atingir uma série de necessidades de treinamentos especializados. As opções, para atingir tais objetivos, apontadas pelo Banco Mundial são:

- 1) fornecer educação de cunho generalista, a qual dota a força de trabalho de maior flexibilidade;
- 2) separar treinamento e educação, retirando dos ministérios da educação os programas de formação profissional como forma de aumentar a flexibilidade dos currículos, flexibilizar os requisitos para ingresso e a duração dos cursos. O pressuposto aqui é de que apenas os cursos pós-secundários requereriam maior instrução teórica;
- 3) encorajamento ao fornecimento de treinamento pelo setor privado. Este é um aspecto também ressaltado quando se discute o papel do Estado na formação que, segundo os documentos do Banco, deve transitar de provedor direto e financiador da Formação Técnico Profissional (FTP) para os papéis de regulamentador, mantenedor do controle de qualidade e orientador do sistema através de incentivos, passando a FTP para a iniciativa privada, que

²⁹ Segundo o Banco Mundial, “um trabalhador flexível é aquele que é realmente capaz de aprender no trabalho, assim como de ser reciclado se necessário” (BANCO MUNDIAL, 1989, p. 4 da introdução).

estaria em maior sintonia com o mercado e seria mais flexível para atender às mudanças de demandas (BANCO MUNDIAL, 1989).

O Brasil é citado no documento “Education Sector Strategic” do Banco Mundial (2000) como um dos países que empreenderam reformas nos sistema de formação profissional em sintonia com as proposições do Banco.

The number of countries that embark on fundamental reforms of their education systems seems to grow every day. Structural and management improvements are never far behind, and decentralization is hurtling forward in an even larger number of countries. The new strategies are responding boldly to expanding requests to the Bank for help in these areas. For example, large programs have been launched for Brazil, Turkey, India, Ethiopia, Egypt and several other countries. (WORLD BANK, 2000, p. 50)

Enquanto o Banco Mundial concentra esforços no sistema de educação básica, o BID desponta como financiador de destaque das reformas ocorridas no ensino técnico, no Brasil e na América Latina. O BID foi criado em 1959 com o objetivo de impulsionar o progresso econômico e social na América Latina, via financiamento tanto para empresas privadas quanto para projetos setoriais, viabilizando a constituição de economias de mercado. Entre as funções principais do BID, estão as de financiar o desenvolvimento dos países membros, complementando o investimento privado, e proporcionar assistência técnica para a preparação, o financiamento e a execução de programas de desenvolvimento. O BID, que tradicionalmente financiava setores produtivos e de infraestrutura básica tem passado a priorizar questões como equidade social, redução da pobreza, “modernización e integração” e o meio ambiente. (<http://www.iadb.org>)

Atualmente o BID aponta quatro áreas prioritárias de atuação:

1. Incentivo à competitividade mediante o apoio a políticas e programas que aumentam o potencial de desenvolvimento de um país numa economia aberta e globalizada.
2. Modernização do Estado pelo fortalecimento da eficiência e transparência das instituições públicas.
3. Investimento em programas sociais que expandam as oportunidades para os pobres.
4. Promoção da integração regional com o estabelecimento de laços entre países que desenvolvem mercados para bens e serviços. (<http://www.iadb.org/info/bfportu/aspectos4.htm>)

Quanto à área educacional, o BID considera que os projetos devem visar à promoção da

integração das atividades educativas com a estratégia de desenvolvimento nacional dos países-membros. Assim, os projetos a serem financiados devem visar à formação de recursos humanos para o desenvolvimento (fornecer conhecimentos que permitam às pessoas desempenhar com eficiência as tarefas ocupacionais); à igualdade de oportunidades educacionais, com equidade nas condições de acesso; à eficiência dos investimentos na educação (<http://www.iadb.org/cont/poli/OP-743.htm>) .

Por ser uma agência de financiamento voltada para o “progresso econômico e social”, o BID atua considerando a eficiência econômica e social dos projetos propostos, além da capacidade pagadora do “cliente”³⁰. Dessa forma, a concessão de empréstimos é vinculada à análise do desempenho dos indicadores econômicos e sociais do país solicitante, o que é uma prática usual e compreensível em se tratando de um banco.

O investimento em educação profissional, assim como se constatou em relação ao BIRD, é considerado um investimento que gera retornos econômicos e sociais para o país, desde que conduzido com eficiência. Outros aspectos convergentes entre ambos são a ênfase na participação do setor privado na gestão, a referência ao pagamento dos serviços de qualificação e a transformação das instituições de formação com sua progressiva aproximação das empresas.

Em conjunto, BIRD e BID compartilham uma visão econômica da educação, tratando-as antes como políticas econômicas do que sociais. Embora Silva e Mello, na citação abaixo refiram-se à política educacional dos anos 90 de forma geral, em um ato de liberdade, tomo suas palavras como boa expressão da perspectiva, ora explícita, ora implícita, dessas três agências de financiamento.

A educação é assim deslocada do quadro das políticas sociais e passa a ser considerada, juntamente com outras áreas estratégicas, tais como infra-estrutura urbana, meio ambiente, ciência e tecnologia, fonte potencial de dinamismo para romper o quadro de instabilidade macroeconômica e estagnação das atividades que vem ocorrendo desde os anos 80. (SILVA e MELLO, 1992, p. 245)

³⁰ Segundo o BID: “La fuente de recursos y las condiciones de los préstamos que se apliquen al financiamiento de operaciones del sector de educación dependerán de la naturaleza del proyecto y el grado de desarrollo relativo de los países y, se regirán por las normas establecidas para el uso de los recursos financieros propios del Banco y de los que administra en fideicomiso” (<http://www.iadb.org/cont/poli/OP-743.htm>).

Entre os organismos de cooperação técnica, seguindo a classificação proposta, consideramos a UNESCO, o PNUD e o UNICEF, órgãos das Nações Unidas, a CEPAL, a OIT e o CINTERFOR. Em alguns casos com um acento mais político, em outros mais técnico, essas agências internacionais ocupam um lugar de absoluto destaque na construção e na difusão de princípios e práticas que foram incorporados ao debate sobre a formação profissional na América Latina e seus desafios. É a partir daí, por exemplo, que se difundem idéias como a da criação de uma nova institucionalidade para a formação profissional, do tripartismo como princípio que deve reger a articulação entre os atores sociais, a equidade, a empregabilidade e as competências, entre tantos outros conceitos centrais que dão o tom tanto da políticas quanto das análises sobre as mesmas.

O UNICEF e o PNUD têm como eixo central o conceito de desenvolvimento humano, sendo que a educação, entendida com uma das necessidades básicas da população, é um dos meios para se alcançar esse objetivo, juntamente com o acesso à saúde, ao saneamento básico e à habitação. A educação é, portanto, parte de uma política integrada voltada a minorar os efeitos gerados por um modelo de desenvolvimento excludente.

A Conferência Mundial “Educação para Todos”, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990, representou um importante avanço para o tratamento da educação básica ampliada como um direito de todos, sendo essa perspectiva incorporada por vários países, entre os quais está o Brasil. Além disso, levou ao comprometimento com a idéia de educação com qualidade e defendeu um processo mais humano de desenvolvimento, que considerasse as pessoas e suas necessidades básicas, inclusive as de aprendizagem.

Em 1992, a CEPAL e a UNESCO apontam conjuntamente sete “âmbitos de política” que deveriam ser centro das atenções se se pretendia fazer da educação e do conhecimento instrumentos para a transformação social com equidade.

O primeiro enfatizava o propósito estratégico de superar o relativo isolamento do sistema de educação, de capacitação e de aquisição de conhecimentos científicos e tecnológicos abrindo-o às exigências sociais. Os dois âmbitos seguintes referiam-se aos resultados buscados com essa abertura: assegurar o acesso universal aos códigos de modernidade e promover a criatividade no acesso, na difusão e inovação em matéria científica e tecnológica. Os quatro seguintes eram de caráter instrumental: gestão institucional responsável, profissionalização e protagonismo dos educadores, compromisso financeiro da sociedade com a educação, fortalecimento da capacitação e o

esforço científico-tecnológico, assim como da cooperação regional e internacional. (GAJARDO, 2000, p. 6)

A CEPAL e a UNESCO têm como objetivo a busca de uma forma mais vantajosa de inserção das economias em desenvolvimento ao mercado mundial. Para isso, defendem a necessidade de educação em todos os níveis e de capacitação científica e tecnológica como meio de obtenção de maiores benefícios do aumento do intercâmbio científico, produtivo e tecnológico. Contudo, para estas instituições, tal processo não ocorre automaticamente, sendo necessário que o Estado atue através da formulação de políticas para esse fim adequadas aos projetos nacionais de desenvolvimento.

“Educação e conhecimento” constituem o eixo da “transformação produtiva com equidade”³¹, que representa a tentativa de conciliar competitividade e justiça social. Nesse sentido, o conhecimento é entendido, ao mesmo tempo, como fonte da inovação competitiva, capaz de fazer com que os países tracem rumos de desenvolvimento em condição não-subordinada, e como caminho para a inclusão social.

Para a UNESCO, assim como a falta de formação profissional não é o único nem o mais importante fator que explica o desemprego, somente a oferta de educação também não é suficiente para reverter tal situação. Voltado para o desenvolvimento e o crescimento dos países latino-americanos, esse organismo resgata a função dos poderes públicos e coloca como grande desafio dos anos 90 a promoção da qualidade da educação e da gestão do sistema. Ao poder público caberia articular e estimular acordos e parcerias entre os atores sociais envolvidos e garantir a continuidade e a estabilidade do sistema educativo.

A OIT, em estreita convergência com as proposições da UNESCO e da CEPAL, defende a formação profissional como um direito dos trabalhadores, bem como o acesso a trabalhos dignos (trabalho decente).

A partir de la aprobación de ambos [documentos], se modifica la concepción tradicional, en virtud de la cual se atribuía a la formación profesional la sola función de equilibrar el mercado de trabajo, y se adopta una mucho más amplia y dinámica, con arreglo a la cual

³¹ As duas expressões destacadas integram o título de um livro produzido pela CEPAL e pela UNESCO que se tornou uma referência para as discussões posteriores acerca das relações entre educação e desenvolvimento, em uma perspectiva que integra a questão da justiça social.

se considera al desarrollo de los recursos humanos como un factor principal de desenvolvimiento económico y social. (HENDERSON, 2000, p. 47)

No entanto, como bem destaca Demo, a educação é lançada em uma armadilha. Crescentes expectativas repousam sobre a educação, quer por parte daqueles que projetam um modelo de desenvolvimento mais humano, quer pelos que se voltam ao enfrentamento do duplo desafio de promover, ao mesmo tempo, maior competitividade empresarial e justiça social, visando a minorar os efeitos da exclusão social e econômica.

(...) o recuo impressionante dos direitos trabalhistas em todo o mundo, a título de flexibilização do sistema produtivo, assinala igualmente para um horizonte de perspectivas complicadas, no qual a educação, ao lado de ser lançada como tábua de salvação, não resolve tudo, sobretudo porque não é ela que cria emprego, pelo menos no curto prazo. (DEMO, 1999, p. 6)

No que tange às políticas de formação desenvolvidas na região, observa-se, com algumas variações entre os países, uma grande homogeneidade de práticas, diretrizes, instrumentos e estratégias de ação.

Em seu conjunto, o modelo de crescimento definido para os países em desenvolvimento tem produzido impactos no campo da educação. No âmbito mais geral, as diretrizes para a educação manifestam-se em diferentes tópicos da política educacional vigente. Destacam-se a ênfase no ensino básico para crianças, a descentralização, o financiamento, o modelo de gestão e o incentivo à participação da iniciativa privada, o sistema de avaliação, dentre outros. (BARONE, 1999, p. 7)

A inegável semelhança e a contemporaneidade entre as mudanças nos sistemas de formação profissional ocorridas na América Latina indicam que esses países adotaram um mesmo modelo, procedendo adaptações às realidades locais. Em comum, todos os países da região, começando pelo Chile, adotaram como eixo de suas reformas a descentralização, a maior participação do empresariado, das organizações comunitárias e não-governamentais na execução das ações e a redução do papel do Estado, que passa a atuar como regulador, fomentador da participação de atores diversificados e gerenciador de recursos, mais do que como financiador.

Segundo o CINTERFOR (1999b), os novos sistemas de formação profissional estabelecidos na América Latina podem ser agrupados da seguinte forma.

a) Arranjos nos quais a responsabilidade pela definição e a execução das ações de formação são desenvolvidas sob os auspícios de uma única instituição, de caráter nacional ou

setorial. Exemplos: INFOCAL, na Bolívia; SECAP, no Equador; INSAFORP, em El Salvador; INTECAP, na Guatemala; INFOP, em Honduras; INATEC, na Nicarágua; INAFORP, no Panamá; SNPP, no Paraguai; SENATI y SENCICO, no Peru; INCE, na Venezuela.

b) Arranjos nos quais uma instância nacional assume o papel principal na definição das políticas e na condução das ações formativas, complementadas por esquemas de gestão compartilhadas e centros colaboradores. Exemplos: HEART, na Jamaica; INFOTEP, na República Dominicana; SENA, na Colômbia; INA, na Costa Rica.

c) Coexistência de dois arranjos predominantes, um dos quais equivalentes aos tipos “a” ou “b”, descritos anteriormente, nos quais uma instância nacional ou setorial atua definindo políticas e executando diretamente as ações. O outro arranjo, em geral, é conduzido pelos ministérios de trabalho, que definem estratégias, mas não executam diretamente as ações que são repassadas para múltiplos atores sociais com experiência na área da formação e para o mercado. Exemplos: Brasil, México e Uruguai.

d) Arranjos nos quais as políticas e as estratégias são inteiramente definidas pelos ministérios do trabalhos, que repassam para a sociedade e o mercado a execução das ações. Exemplos: Argentina e Chile.

Evidentemente, em cada país o desenho final das políticas educacionais é moldado por múltiplas influências, que incluem alguns fatores externos e outros endógenos, bem como relacionam-se com o grau de mobilização e engajamento dos diversos atores sociais locais. Além disso, as políticas para a formação profissional, desenvolvidas nos anos 90, devem ser consideradas dentro do marco de mudanças do papel do Estado e de realização das políticas públicas em um novo momento do desenvolvimento capitalista, considerando as trajetórias de cada país e suas diferenças institucionais, políticas e culturais. Ao mesmo tempo, a direção em que as políticas são desenvolvidas refletem (a) as disputas entre projetos políticos diferentes, para a educação e a formação profissional, acomodados no interior do próprio governo e (b) a influência de experiências e/ou idéias nacionais e internacionais na área de formação profissional.

No Brasil, segundo o sistema de classificação citado, tem-se um arranjo que se aproxima do tipo “c”, no qual se destacam as instituições de cunho nacional/setorial, que definem políticas e estratégias e executam diretamente as ações através de suas redes, e o Ministério do Trabalho,

que igualmente define políticas e estratégias a serem seguidas, mas que, para a execução das ações, mobiliza a rede já existente, englobando tanto o mercado quanto instituições e atores dos mais diversos tipos. As duas instituições de âmbito nacional, que correspondem aos arranjos do tipo “a” e “b”, são o “Sistema S”, com suas divisões setoriais (SENAI para a indústria; SENAC para o comércio; SENAT para o transporte e SENAR para o setor rural) e o Ministério da Educação. O Ministério da Educação, que historicamente oscilou entre a adoção de diferentes estratégias de formação profissional, a partir de 1997, estruturou a oferta do ensino profissional em três níveis, do básico ao tecnológico, incorporando à sua clientela-alvo trabalhadores adultos já inseridos no mercado de trabalho.

2. Concepção e implementação de políticas públicas: parâmetros para a análise

Este capítulo é dedicado à apresentação das referências teóricas que orientaram a análise das políticas governamentais do MEC e do MTE para a educação profissional. Os objetivos estabelecidos para este estudo e as hipóteses que o guiaram foram o ponto de partida para a definição das referências a serem adotadas.

O caminho escolhido foi o da revisão de alguns modelos de análise de políticas públicas, visando a resgatar em cada um deles elementos que pudessem auxiliar na análise das políticas que são objeto deste estudo.

Desde já fica posto que não será privilegiado um único modelo. Trata-se, antes, de identificar as situações em que cada teoria mostre-se mais relevante para explicar as questões colocadas pelo estudo, qual modelo é mais adequado a cada situação e quais aspectos podem ser resgatados de cada um e utilizados conjunta ou sequencialmente na análise do objeto. Dessa forma, o que se aqui se propõe é utilizar como apoio os modelos e as abordagens examinados, buscando observar em cada um deles suas possibilidades e seus limites e resgatando aqueles aspectos que se mostram mais adequados ao recorte de objeto e aos objetivos deste estudo. Assim, o referencial que será utilizado para subsidiar a análise das políticas de ambos os ministérios é tributário das diferentes abordagens que a seguir serão apresentadas.

O campo da análise de políticas remonta à década de 60, com trabalhos já realizados na década de 50, mas é na década de 70 que se expande, particularmente no Estados Unidos, resultante de um contexto de questionamento e redução de gastos e aumento do controle social sobre os gastos públicos e a forma de utilização de recursos. É um campo que se tem construído a partir das contribuições de diferentes áreas do conhecimento. Desse modo, encontram-se estudos que utilizam como referencial o instrumental clássico da pesquisa social, da administração, da sociologia das organizações, da ciência política e da economia.

Pierre Muller (1990) identifica três grandes correntes de pensamento que estariam na origem da análise de políticas. A primeira seria formada pelas reflexões sobre a burocracia e o

papel do Estado nas sociedades modernas, partindo dos clássicos Marx e Weber. A segunda influência destacada é a da teoria das organizações, que, inicialmente orientada para os estudos de pequenos grupos de trabalho, passa gradativamente ao exame de organizações maiores e mais complexas. Nesse campo, junto com a teoria dos sistemas, três conceitos são desenvolvidos para pensar a complexidade das sociedades modernas e a conduta humana nesse contexto. São eles os conceitos de sistema organizado, poder e estratégia, que são resgatados por Muller como uma das fontes intelectuais da análise de políticas. A terceira influência é do campo do gerenciamento público, que com seus aparatos de métodos de gestão aponta, por um lado, para a especificidade do setor público e, por outro, representa uma nova visão do Estado nas sociedades complexas.

O pessoal de Estado – ou mediadores, como denomina Muller – desempenha um papel estratégico na formulação das políticas. Os mediadores formulam o referencial orientador da política e estabelecem os mecanismos de implementação e de negociação que, inevitavelmente, envolvem conflitos em torno da tomada de decisão e da distribuição de poder entre os diversos atores sociais envolvidos.

Segundo Muller, cabe aos mediadores articular as duas dimensões fundamentais que estão inscritas na elaboração de políticas: a dimensão intelectual e a dimensão do poder. Por um lado, os mediadores detêm, ou pelos menos deveriam deter, o conhecimento técnico a respeito dos problemas sobre os quais se debruçam, e é a partir desse conhecimento que construirão sua própria perspectiva sobre o desenho da política pública a ser formulada. Por outro lado, a formulação de uma determinada política envolve uma “avaliação política” sobre o tema, sobre a qual dificilmente haverá consenso e que será objeto de intenso jogo de forças. Finalmente, a atividade dos mediadores e as opções tomadas são, em algum grau, condicionadas por outros atores envolvidos, que podem ser os superiores, os políticos ou até grupos de pressão. É nesse horizonte que os mediadores vão operar.

Outra importante contribuição para a análise de políticas vem da própria ciência política, particularmente dos estudos sobre distribuição do poder e processo decisório. De alguma forma, essas questões estão contempladas nas correntes de pensamento destacadas por Muller, porém devido à sua importância, cabe destacar esse enfoque. O debate principal acerca das relações entre Estado, sociedade, burocracia e distribuição do poder entre os grupos sociais desenvolve-se

entre pluralistas como Lindblom (1981) e Dahl (1958), elitistas como Mills (1956) e estruturalistas como Poulantzas (1985) e Offe (1984).

Para a teoria pluralista, o poder distribui-se entre diferentes grupos na sociedade que, através da pressão exercida em prol de seus interesses particulares, desempenham um papel importante no processo decisório. A capacidade de cada grupo de influenciar as decisões é diferente, mas para os pluralistas nenhum grupo é totalmente despojado de poder. As fontes de poder são variadas – conhecimento, dinheiro, acesso a informações – e nenhuma delas é *a priori* mais importante que a outra. Essa perspectiva pode ficar mais clara através da síntese feita por Ham e Hill sobre o pluralismo.

A teoria pluralista, que Dahl também denomina poliarquia, afirma que o poder nas sociedades industrializadas ocidentais é amplamente distribuído entre os grupos. Nenhum grupo encontra-se sem poder para influenciar o processo de tomada de decisões e, igualmente, nenhum grupo é dominante. Qualquer grupo pode assegurar que suas preferências políticas e desejos sejam adotados se ele for suficientemente forte. (HAM e HILL, 1993, p. 30)

Segundo a perspectiva elitista, representada por Mills (1956), o poder estaria concentrado em um pequeno grupo de indivíduos, uma elite que efetivamente governaria a sociedade. As elites conquistariam tal *status* pela posse de determinados recursos, que podem ser cargo, conhecimento, dinheiro ou outros trunfos. A diferença para a teoria pluralista é que nesta todos os grupos sociais teriam poder de pressão, enquanto para a teoria elitista a distribuição do poder é menos equilibrada, e uma elite formada por ocupantes de posições-chave – que pode ser no próprio governo, no setor financeiro, industrial ou militar – monopoliza o poder e usufrui das suas vantagens.

O enfoque estruturalista questiona a existência de grupos de interesses eqüitativos, ou seja, nos quais todos os grupos têm a mesma capacidade de se manifestar e de exercer o poder. Esse enfoque destaca a desigualdade entre os grupos, a existência de “forças econômicas” e de “grupos poderosos” (não só economicamente) capazes de desequilibrar, em favor próprio, o processo de tomada de decisões. O Estado capitalista, segundo a teoria marxista, visa a garantir as condições de produção e reprodução do processo de acumulação capitalista, assegurar o sistema de regulação jurídico que sustenta a ordem capitalista e regular os conflitos entre capital e trabalho. Simultaneamente às atividades voltadas para favorecer o processo de acumulação,

coloca-se o problema da legitimidade dessas ações e, por extensão, do próprio Estado capitalista.

Segundo Offe (1984), o Estado não está a “serviço” nem é “instrumento” de uma classe específica, mas defende os interesses da sociedade capitalista de classes através de estratégias que visam a criar condições para inserir os indivíduos nas relações de troca características do capitalismo. Isso não significa, contudo, a defesa da perspectiva que apresenta o Estado como sendo neutro e atuando como representante dos interesses do conjunto da sociedade.

O Estado, ao mesmo tempo em que se constitui em um campo de poder atravessado por relações de forças, possui também uma materialidade própria traduzida em aparelhos de Estado. O próprio corpo burocrático, que funciona como mediador, é atravessado pelas relações de poder, refletindo as contradições de classe que permeiam a sociedade capitalista (POULANTZAS, 1985). Ademais, a burocracia do Estado tem seus próprios interesses relacionados com a manutenção e a preservação do Estado assegurando, assim, a sua própria continuidade. É nesse marco que as ações do Estado, traduzidas em políticas, são tomadas.

Diferentes definições de política³² permeiam a literatura especializada; todavia de maneira geral, há uma convergência em torno do conceito de política proposto por Jobert e Muller (1987), como sendo a ciência que estuda o “Estado em ação”. Nesse mesmo, caminho é apontado como o campo de estudos sobre “os caminhos da ação estatal”, ou seja “o modo de operar do Estado, que se traduz no ato de ‘fazer’ políticas públicas” (VIANA, 1996). Ou, ainda, como indicam Ham e Hill (1993), com base em formulação de Dye (1976), a análise de políticas, apoiada em conceitos oriundos de várias disciplinas, preocupa-se em investigar a ação do governo, ou, nas palavras de Dye, “o que os governos fazem, porque o fazem e que diferença isto faz”. De forma mais detalhada, o conceito de políticas (*policies*) engloba, segundo Sharkansky (1970), desde a oferta de serviços públicos, como educação e saúde, até a celebração de eventos simbólicos, tais como o dia de Ano Novo e da Independência, passando pela regulação de atividades corporativas e pessoais e pelo controle do processo de elaboração de políticas e de outras ações políticas (*politics*).

³² No caso da literatura de língua não-inglesa há um problema adicional que, embora simples, pode originar alguma confusão na definição do termo política, que é a inexistência de palavras específicas para traduzir os termos *policy* e *politics*.

É possível inferir, a partir dessa breve digressão sobre o significado do termo *policy*, que a análise de políticas é um campo abrangente, enriquecido pelo seu caráter pluridisciplinar, mas também, talvez pela própria diversidade de contribuições que agrega, impregnado de dificuldades no plano conceitual. Não se trata de imprecisões conceituais, embora em alguns casos elas de fato ocorram, porém o que se observa é uma polissemia que, por vezes, torna difícil o diálogo na área. Segundo Sharkansky (1970), o campo da análise de políticas revela mais diversidade do que integração. Embora um tanto cansativo para o leitor, isso exige, em nome da clareza do texto, que seja explicitado o sentido no qual alguns termos estão sendo utilizados. Essa não é uma tarefa simples, uma vez que não há um consenso em torno da terminologia nem é uma nova questão. Wildavsky (1979), um dos pioneiros dos estudos de implementação, já apontava as dificuldades inerentes às tentativas de definir análise de políticas e argumentava, inclusive, sobre o quão infrutífero era esse esforço, sendo mais valioso concentrar os esforços na realização da própria análise, em vez de se debater em torno de sua definição. Contudo, com o intuito de tornar claro o sentido atribuído aos conceitos e de definir mais precisamente os contornos da análise aqui proposta, algumas considerações devem ser feitas. São conhecidas as dificuldades inerentes ao ato de classificar e estabelecer tipologias dentro das ciências sociais, dado que as fronteiras entre áreas freqüentemente se encontram embaralhadas e este é um risco que reencontramos ao propor tais distinções.

A primeira ponderação a ser feita é acerca dos termos análise de política e avaliação de política, os quais algumas vezes são utilizados de forma indistinta. Neste trabalho, será empregado o termo análise de políticas para se referir ao campo de estudos que tem por objeto de análise as políticas públicas. Avaliação de políticas será aqui compreendida no sentido mais específico, como um tipo particular de estudo que tem por objetivo medir os resultados de uma dada política. A avaliação pode ser de processo – o enfoque neste caso é sobre a adequação entre os meios escolhidos e os fins esperados – ou de impacto, mais difundida, cujo objetivo é medir os efeitos, esperados ou não, de uma dada política, podendo ter como parâmetro as metas explícitas ou implícitas da política analisada e/ou indicadores elaborados pelo próprio pesquisador (VIANA, 1996; FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986; PEREZ, 1998). Considera-se que as avaliações de impacto visam, sobretudo, a avaliar os efeitos da política em questão sobre a população-alvo, bem como o alcance das metas propostas e objetivos estabelecidos, do ponto de

vista da eficiência, da eficácia e da efetividade social³³.

Embora outros traços distintivos entre avaliação e análise possam ser apontados com vistas a definir mais precisamente esses termos, isso pode causar mais confusão do que auxiliar na delimitação dos campos, sendo aqui propositadamente deixados de lado. Este é o caso, por exemplo, das tipologias que atribuem à análise um caráter mais descritivo e acadêmico, em contraposição à avaliação, que se definiria por ser prescritiva e voltada à intervenção. Essa caracterização pode ser válida para estudos específicos, em que a análise é tomada como uma fase do estudo das políticas, mas não pode ser generalizada, pois assim como a avaliação não pode prescindir da descrição, a análise, ao visar a uma melhor compreensão das políticas, não descarta a intervenção³⁴. A avaliação de impacto pode recobrir a avaliação processual, uma vez que a identificação dos impactos também passa pela identificação dos processos que conduziram à obtenção de determinados resultados, esperados ou não.

Por fim, ainda cabe destacar que, neste trabalho, não tomou-se avaliação de processo e análise de processo como sinônimos. Na análise de processo, a atenção recai sobre a forma como as decisões são tomadas e implementadas, bem como sobre os aspectos (sociais, culturais, políticos e econômicos) que influenciam tanto esse processo de tomada de decisões, quanto de implementação das mesmas (PEREZ, 1998; VIANA, 1996; FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986). De qualquer modo, é pouco frutífero para os objetivos deste trabalho avançar nessas distinções entre análise e avaliação, uma vez que este não se constitui no foco do presente estudo, sendo suficiente, portanto, esse breve esclarecimento sobre a utilização de ambos os termos.

Há ainda uma outra distinção, bastante difundida na área, entre avaliação de política e avaliação política, estabelecida por Figueiredo e Figueiredo (1986) que vale a pena ser mencionada por acrescentar o que poderíamos chamar de mais uma etapa ao processo de análise de política. Essa distinção chama atenção sobre o que os autores chamam de “viés

³³ A eficiência mede o cumprimento das metas propostas nos prazos hábeis, a custos otimizados, de acordo com as diretrizes e/ou legislação existente; a eficácia mede os benefícios das ações desenvolvidas para a população-alvo da política e a efetividade social mede os efeitos mais amplos e duradouros advindos da políticas, tanto para a população focada quanto para a comunidade ou região na qual a política foi desenvolvida.

³⁴ Christopher Ham e Michael Hill (1993) discutem com maiores detalhes as relações entre análise de políticas, descrição, prescrição e intervenção, através da retomada dos trabalhos de Dye (1976), Lasswell (1951), Dror (1971) e Wildavsky (1979).

comportamental e neutralista”, o qual permearia as avaliações que medem apenas o alcance das metas e dos objetivos propostos, sem fazer uma análise crítica da sua relevância que seria “dada por sua conexão com alguma concepção de bem-estar humano” (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, p. 108). Segundo os autores, a avaliação política seria “uma etapa preliminar e preparatória” da avaliação de política, que englobaria a avaliação de processo – estudo da implementação – e a avaliação de impacto³⁵.

A partir de agora nos concentraremos nas abordagens metodológicas utilizadas para a análise de políticas. Tomando especificamente esse terreno como foco, ainda nos defrontamos com uma profusão de abordagens e modelos analíticos que representam formas distintas de construção do objeto ou, dito de outro modo, as diferentes questões colocadas pelos autores acerca da política pública e as respostas esperadas. Essa riqueza metodológica, somada ao caráter pluridisciplinar do campo, torna a escolha de um fio condutor para organizar a apresentação dessas abordagens uma tarefa delicada.

Os estudos que deram origem ao que mais tarde passou a ser considerado análise de políticas distinguiam-se por dois tipos de abordagens. De um lado, os estudos sobre o modo de funcionamento do Estado, mais particularmente acerca da elaboração de políticas públicas, focados sobre o processo decisório. Os estudos preocupavam-se em identificar quais interesses eram atendidos através das ações promovidas pelo Estado, que grupos conseguiam ter suas demandas atendidas e como se dava essa relação entre Estado e Sociedade. De outro lado, os estudos que tinham por foco a avaliação dos resultados das políticas, o alcance das metas e objetivos propostos. Tais estudos desenvolveram-se largamente apoiados nas abordagens sobre gerenciamento público, com grande influência das áreas de administração e economia.

O tratamento dado ao tema era como se a política (*policy*) se constituísse de dois momentos: a decisão e o resultado. A implementação da política, o modo de funcionamento e de operação era tratado como uma tarefa mais administrativa e gerencial, que deveria encarregar-se de executar as decisões tomadas. Foi nesse terreno que a administração promoveu avanços

³⁵ Os termos avaliação de política e avaliação de processo estão sendo citados da maneira como os autores referidos utilizam-nos. Consideramos que o seu uso aproxima-se, respectivamente, dos conceitos de análise de política e análise de processo, no sentido aqui adotado. Diferentemente da abordagem aqui seguida, os autores não estabelecem

notáveis na compreensão das políticas e, particularmente, do processo de implementação, reconhecendo-o como local de conflito e negociação, no qual os mediadores desempenhariam um papel fundamental.

Assim, a teoria sobre o desenvolvimento de políticas públicas em organizações complexas avançou, pela via da administração e da sociologia das organizações, através de estudos empíricos sobre o tema, mas, sobretudo, pelo desenvolvimento de modelos teóricos de análise. Na literatura especializada sobre organizações quatro modelos para a análise de políticas são bastante disseminados, a saber: o burocrático, o de recursos humanos, o político e o simbólico³⁶. O objetivo é apontar como funcionam as organizações e, portanto, como a implementação de políticas públicas deve ser conduzida com vistas à obtenção de melhores resultados. Em todos os quatro modelos, o centro de interesse é a organização.

O modelo burocrático tem seu foco na implementação como um processo burocrático e analisa os objetivos, o ambiente e a tecnologia da organização. As organizações funcionariam através de regras, regulamentos e rotinas, com uma característica dominante que é a “tendência a lutar para permanecer a mesma”. A implementação, para ser bem-sucedida, deve levar em conta a rotina da organização, especialmente da burocracia de nível local (*street level*) e os novos padrões de interação com os clientes por eles desenvolvidos. A incompreensão dessas condições reais de funcionamento da política explicaria os fracassos ou os efeitos não-previstos dos programas sociais desenvolvidos.

O modelo de recursos humanos privilegia as pessoas e os grupos dentro de uma organização; por isso, a chave para a implementação está na habilidade para conjugar as necessidades das pessoas, seus valores, seus relacionamentos e seus papéis, construindo, assim, o consenso. O caminho para atingir uma implementação bem-sucedida é, segundo esse ponto de vista, a promoção do envolvimento dos implementadores com a formulação da política, para que não só eles se apropriem da política, mas também se comprometam com a mesma, buscando soluções para eventuais problemas.

diferença entre avaliação de impacto e análise de impacto, o que de fato é menos freqüente na literatura.

³⁶ Aqui procedemos a uma rápida apresentação de cada modelo, com algumas simplificações. Medina (1987) faz uma discussão detalhada acerca de cada um desses modelos, com uma análise crítica de seus pontos fracos e fortes.

O modelo político entende as organizações como entidades políticas, compostas por grupos e pessoas que perseguem interesses diferentes, utilizando os recursos ao seu dispor para alcançar seus objetivos. A implementação será mais bem-sucedida se seguir o caminho da barganha e da coerção, a fim de formar coalizões e garantir o compromisso para com os objetivos da política. Não se trata da produção de consenso, mas de exercício de poder com base nos recursos (posição hierárquica, riqueza, conhecimento, apoio político externo) de que cada grupo dispõe.

O modelo simbólico considera que a organização é formada por um conjunto de valores, cultura, sagas, crenças e significados. Ao contrário dos modelos anteriores, que trabalham com a idéia de uma organização racional, esse modelo joga luz sobre as ambigüidades, as incertezas e a falta de linearidade e coordenação entre as atividades. Entretanto, mais importante do que aquilo que de fato acontece na organização são os símbolos e o que ela aparenta ser. Esta seria sua fonte de legitimidade. Assim, as organizações necessitam promover alguns procedimentos cerimoniais que, pelo seu significado interno e externo, são capazes de angariar o apoio para as suas ações. Em outras palavras, alguns procedimentos como planejamento, reuniões e avaliações possuem um significado muito mais simbólico do que operacional, pois mesmo que o planejamento não produza efeitos importantes, ou que as avaliações não sejam realmente fontes consideradas no momento da ação, essas atividades são, acima de tudo, símbolos capazes de legitimar uma organização.

Medina (1987) defende que tais modelos, por enfatizarem aspectos diversos de uma mesma realidade, não são necessariamente excludentes, além de todos eles apresentarem coerência conceitual e bases empíricas. Segundo a autora:

(...) o problema atual da teoria referente a organizações não é o de buscar a vertente teórica “verdadeira”, mas, mais sério que isso, consiste em que há várias correntes válidas, interessantes e significativas. Acontece que cada uma encara apenas determinados ângulos da realidade. (MEDINA, 1987, p. 50)

De fato, alguns dos aspectos destacados por cada um dos modelos são complementares, mais do que contraditórios, de onde decorre a proposta conciliadora de Medina de “aplicação sequencial de cada modelo ao mesmo evento ou questão, de forma a iluminar o que está ocorrendo, para melhor compreender as facetas múltiplas dos fatos” (MEDINA, 1987, p. 53).

Além do impulso que o campo da análise de políticas teve devido às contribuições das teorias das organizações, aos poucos a implementação passou a ser analisada também do ponto de vista político. Esse novo enfoque, cujos estudos pioneiros foram realizados na década de 50, representou um grande avanço para análise de políticas, pois, ao abrir a caixa-preta da execução, a implementação passou a ser analisada como parte do processo de decisão política, e não mais como mera tarefa gerencial.

Um balanço das abordagens que têm como foco a implementação, do ponto de vista cronológico, já fora realizado por Lester et al. (1987) e sistematizado por Perez (1998). Segundo esses autores, os estudos sobre implementação passaram por três fases. Os primeiros estudos, desenvolvidos entre 1970 e 1975, eram majoritariamente estudos de casos voltados à identificação dos problemas enfrentados durante a implementação das políticas. A segunda fase abrange os estudos realizados entre 1975 e 1980, que se preocuparam em identificar os aspectos que explicavam tanto o fracasso quanto o êxito obtido na implementação das políticas. A partir desses estudos, foram desenvolvidos modelos analíticos que apontavam um conjunto de fatores ou variáveis que ajudariam a explicar por que algumas políticas eram bem-sucedidas e outras não. O terceiro grupo de estudos, realizados entre 1980 e 1985, aplica os modelos de análise desenvolvidos em estudos empíricos, a partir dos quais se realiza uma crítica dos próprios modelos, bem como a defesa da utilização combinada dos mesmos (PEREZ, 1998).

Este último tipo de abordagem parece ainda orientar trabalhos mais recentes, como os de Sabatier, Ham e Hill e Medina. Sabatier (1986) propõe uma síntese entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, sugerindo a utilização contingencial de ambos os modelos, conforme o objeto de análise. De modo semelhante, Ham e Hill (1993) defendem que se deve procurar contemplar todos os aspectos analisados pelos diferentes modelos, evitar a separação do processo de implementação do de elaboração das políticas e considerar a importância da “negociação e da barganha que ocorrem durante o processo político”. Igualmente, Medina (1987) propõe a utilização seqüencial de vários modelos (racional/burocrático, recursos humanos, político, simbólico/anárquico) “para melhor compreender as facetas múltiplas dos fatos”.

Análise semelhante a esta é realizada por Sabatier (1986), que também aponta a existência de três gerações de estudos sobre implementação. Os primeiros estudos, segundo o

autor, seriam predominantemente americanos e apoiados em estudos de caso, que focavam, em especial, a capacidade do governo de implementar seus programas. A segunda geração de estudos analisava a implementação tendo por referência modelos analíticos e variáveis construídas para explicar os diferentes resultados obtidos no processo de implementação. Para Sabatier, os estudos da primeira e da segunda geração eram guiados pelo modelo *top-down*, ou seja, o ponto de partida da análise era a decisão política a partir da qual se examinava o alcance dos objetivos propostos. A terceira geração de estudos é aquela que desloca o foco da análise para os atores sociais locais e as estratégias desenvolvidas por eles para alcançar seus objetivos. Essa abordagem é conhecida como modelo *bottom-up* e, em geral, os estudos que partilham dessa perspectiva não adotam a divisão da política em fases (formação de agenda, decisão, formulação, implementação, resultados) como guia para a análise.

A seguir, serão examinadas mais detidamente as abordagens *top-down* e *bottom-up* devido à importância das mesmas para a análise das políticas e para os propósitos deste trabalho.

O modelo *top-down*, em geral, estabelece uma distinção entre elaboração de políticas, implementação de políticas e avaliação dos impactos das políticas. A fase de implementação pode ser definida como “ações de indivíduos (ou grupos) públicos ou privados dirigidos à consecução de objetivos previamente estabelecidos mediante decisões políticas” (Van Meter e Van Horn apud HAM e HILL, 1993). Essa abordagem parte de uma *policy decision* e busca entender em que extensão seus objetivos foram alcançados e por que (SABATIER, 1986).

A preocupação é compreender como e por que políticas elaboradas, e aparentemente destinadas a serem bem-sucedidas, fracassam em seus resultados. A resposta a essa questão é buscada no exame da implementação; o ponto de partida e parâmetro para análise é a política governamental e seus objetivos. A partir daí, algumas questões centrais são colocadas, tais como: em que medida as ações dos agentes implementadores são consistentes com os objetivos da política; em que medida os objetivos propostos são atingidos e os impactos da política são convergentes com os esperados; que fatores afetam os resultados alcançados pelas políticas e como a política formulada é reformulada ao longo do tempo (SABATIER, 1986).

Uma das críticas a essa abordagem dirige-se para a visão do processo de elaboração de políticas como linear e hierarquizado entre os momentos da formulação e da implementação. A

divisão da política em fases tornou-se clássica na literatura especializada. Com algumas variações, as políticas são descritas como sendo constituídas pelas fases de construção de agenda, formulação de políticas, implementação de políticas e avaliação de políticas. Um problema decorrente da disseminação desse modelo é tomar aquilo que seria apenas um instrumento analítico como uma representação real de como a política desenvolve-se. A visão linear subjacente a esse modelo é contestada pela própria dinâmica das políticas, que é, na verdade, um processo permeada de idas e vindas, no qual as fases não se distinguem facilmente. Como apontar com precisão onde termina o momento da elaboração e começa o da implementação ou, então, como identificar em que ponto todas as decisões já foram tomadas e trata-se apenas de cumprilas, se é que de fato seja factível que isso ocorra.

É igualmente questionável o tratamento da implementação como uma etapa na qual ocorrem problemas que acabam por desvirtuar os objetivos da política. Há uma idealização, nesse tipo de enfoque, de que seria possível “alcançar uma implementação fiel do modelo proposto” (NEPP, 1999, p.19). A transformação de uma política em ação ou programa não é um processo tranquilo, pois envolve a continuidade ou a revisão das negociações e dos compromissos anteriormente assumidos. Posto que os responsáveis pela implementação atuam reafirmando ou modificando as regras do jogo, é correto esperar que tais intervenções alterem os resultados e, por conseguinte, a própria política. A implementação, portanto, também é parte integrante da política, e a separação artificial entre elaboração e implementação serve, freqüentemente, para que os formuladores das políticas desonerem-se, ao menos parcialmente, do ônus de resultados indesejados ao atribuí-los a “problemas” de implementação.

Outra crítica dirigida à abordagem *top-down* é de que, ao partir da perspectiva dos formuladores, outros atores engajados no processo podem ser negligenciados. Além disso, suas estratégias e seus interesses próprios, bem como os dos agentes implementadores das políticas no nível local, são subestimados (SABATIER, 1986).

Em contraponto a essa perspectiva, a abordagem *bottom-up* propõe um “mapeamento às avessas”, ou seja, o estudo partiria das ações e escolhas individuais ou das agências efetuadas diante de um conjunto de alternativas possíveis. A ênfase é sobre a rede de atores envolvidos, suas metas, suas estratégias, suas atividades e suas interações, visando a mapear suas ações em

torno de um *policy problem*. Não se trata de investigar o quão bem determinada política está sendo implementada, mas como indivíduos e agências articulam-se buscando, como dizem Barret e Hill, “colocar política em resultado”.

As críticas feitas a essa abordagem são formuladas particularmente pelos adeptos do modelo *top-down*. Segundo essas críticas, a avaliação *bottom-up* tende a superestimar os demais agentes envolvidos nas políticas e sua capacidade de incidir sobre as mesmas, em detrimento da capacidade de intervenção do centro decisório:

More specifically, the focus on actor's goals and strategies – the vast majority of whom are at the Periphery – may underestimate the **indirect** Center's influence over those goals and strategies through its ability to affect the institutional structure in which individuals operate”. (SABATIER, 1986, p. 34)

Ainda segundo Sabatier, que propõe uma síntese entre ambas as abordagens, cada uma apresenta motivações diferentes, o que se traduz no desenvolvimento de marcos de referência diversos para a análise. Assim, em que pese as fraquezas e as virtudes de cada uma destas abordagens, o que guiaria a adoção de uma ou outra é o tipo de questão formulada, o que se busca responder e as características da política que é objeto de análise.

Para Sabatier, seria vantajoso utilizar a abordagem *top-down* quando (a) dispõe-se de uma legislação ou de um programa de ação que estrutura a situação, ou quando (b) sendo os recursos para a realização da pesquisa reduzidos, há interesse (dos formuladores das políticas) em obter respostas e a situação é razoavelmente bem-estruturada. Já a abordagem *bottom-up* apresentaria vantagens no caso de (a) não existir uma legislação ou programa definido, mas sim vários atores sem relação de dependência ou hierarquia entre si, ou de (b) haver interesse na compreensão da dinâmica das diferentes situações locais (SABATIER, 1986).

Nessa mesma direção, Ham e Hill (1993) destacam que as análises de implementação, em vez de se limitarem ao uso de um ou outro método, devem procurar contemplar os aspectos pertinentes de cada abordagem, evitando a separação do processo de implementação do de elaboração das políticas e considerando a importância da “negociação e da barganha que ocorrem durante o processo político”. Os autores vão ainda mais além, propondo a incorporação das contribuições das teorias da organização, do Estado e da burocracia.

O estudo do processo de políticas é o estudo dos conflitos de interesses, como incorporado pelo modelo pluralista, o estudo de indivíduos e grupos assegurando posições no interior do Estado autônomo e então sendo capazes de fazer escolhas na elaboração e implementação de políticas, e o estudo da ação restringida por forças estruturais grandes, mas não intoleráveis. Estudos do processo de políticas precisam unir os vários tipos de explicações da ação e de seus determinantes (...). (HAM e HILL, 1993, p. 213)

A citação acima expressa a visão aqui adotada que, como já foi referida no início deste capítulo, é de utilizar contingencialmente as abordagens aqui apresentadas. Neste estudo, para fins de análise e de organização do texto, adotou-se uma divisão entre as diretrizes e concepções das políticas e o processo de implementação. Porém, sobre isso, algumas considerações devem ser tecidas.

A primeira delas é de que embora a política deva ser compreendida como um ciclo ou processo que se desenvolve em vários níveis, abrangendo, em cada um deles, decisão, implementação, formulação e aprendizado, a análise da implementação merece destaque. A implementação, e aqui se toma a perspectiva indicada pelo NEPP/UNICAMP, não apenas “cria” políticas, como também se constitui em um momento de aprendizagem capaz de reorientar a política em curso ou, ainda, guiar novas políticas: “A implementação é entendida como processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só implementadas” (NEPP, 1999, p.20).

Para analisar as políticas do MEC e do MTE, o ponto de partida estabelecido é, no primeiro caso, a legislação (leis e decretos) e, no segundo, o programa de ação. Embora partindo do mesmo ponto das abordagens *top-down*, isso não significa tratar de forma fragmentada a concepção e a implementação; tampouco se considera este segundo momento uma mera aplicação de diretrizes traçadas anteriormente. Ademais, é importante frisar que não está presente entre os objetivos deste estudo analisar em que extensão as metas estabelecidas pelas políticas foram atingidas, uma vez que o foco não se assenta na avaliação dos resultados, tomando como parâmetro as metas propostas pelas respectivas políticas.

Neste estudo, as políticas são analisadas como processos não-lineares e a implementação é considerada um âmbito no qual as políticas também são geradas, além de reelaboradas, tornando-se um espaço vital para a aprendizagem. Segundo o NEPP:

Raramente é possível afirmar que a implementação de um dado programa tenha, na prática, atingido integralmente os objetivos e as metas previstas. Mais difícil ainda é que

um dado programa seja implementado inteiramente de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores. Em outras palavras, entre os objetivos e o desenho de programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução de tais concepções em intervenções públicas, tal com elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores, há uma grande diferença. (NEPP, 1999, p. 25)

Da abordagem *bottom-up* resgata-se a idéia de mapear as redes de atores sociais envolvidos nos diferentes níveis, contemplando seus objetivos e suas estratégias de ação, uma vez que “a implementação efetiva é sempre realizada com base nas referencias que os implementadores de fato adotam para desempenhar suas funções” (NEPP, 1999, p. 30). O foco, no caso, é a dinâmica de funcionamento do programa.

Dos modelos para análise de organizações complexas resgatamos a necessidade de manter-se atento para as características das organizações – e suas rotinas, culturas e tendência à resistência – e dos grupos envolvidos – e seus valores, formas de relacionamento e de construção de coalizões de apoio. Relacionada ainda a essas perspectivas, destacamos, por fim, a importância de reconhecer o papel desempenhado pela burocracia local na elaboração das políticas, seja como mediador de interesses, seja como um grupo autônomo, detentor de interesses próprios.

Parte II

CONCEPÇÕES, DIRETRIZES E OBJETIVOS

3. As redes de educação profissional do MEC e do PLANFOR

3.1 A rede de ensino de educação profissional

A rede regular de ensino básico – educação infantil (facultativa), ensino fundamental e ensino médio – possui aproximadamente 50 milhões de alunos, conforme pode ser visto na Tabela 3.1. Desses níveis, o ensino fundamental é o que apresenta melhor desempenho, aproximando-se da universalização do acesso à escola para crianças entre 7 e 14 anos, porém com dificuldades significativas em relação não só à qualidade do ensino, como também à garantia da permanência e conclusão. Os elevados níveis de repetência e as distorções entre idade e série cursada demonstram as dificuldades enfrentadas particularmente pela rede de escolas públicas. No sistema público, o ensino fundamental apresenta taxa média de distorção idade-série de 37,3, sendo que ao final desse nível de ensino, na 8ª série, essa taxa chega a 50,8 (www.inep.gov.br/basica/censo/).

Nesse sentido, o mecanismo de progressão automática por ciclos somente mascara os efeitos da falta de qualidade, tendo impacto maior sobre as estatísticas do que sobre o processo de aprendizagem do aluno, que continua altamente insatisfatório. Em 2000, os estudantes brasileiros participaram pela primeira vez do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), organizado pela OCDE. O resultado das provas, que avaliaram o desempenho dos alunos nas áreas de matemática, leitura e ciências, foi divulgado pelo Ministério da Educação e teve ampla repercussão na mídia. Em todas as áreas, o Brasil foi o último colocado, entre 32 países, e mesmo os alunos da elite brasileira obtiveram um desempenho amplamente inferior aos dos alunos de outros países que se encontravam em condições sócio-econômicas similares (www.inep.gov.br/internacional/pisa).

O ensino médio também avançou consideravelmente no Brasil na última década: de 3,5 milhões em 1990 passou para 8,7 milhões em 2002, embora, segundo o INEP, em 1999 apenas

33,4% da população na faixa entre 15 e 17 anos estivesse matriculada nesse nível de ensino. A universalização do ensino médio implica elevados custos, que não podem ser cobertos somente com os repasses previstos por lei, sendo necessário, durante alguns anos, um investimento extra no ensino médio. Entretanto, aqui se repete o problema da qualidade já apontado em relação ao ensino fundamental. O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), realizado em 2002, apresentou resultados altamente preocupantes. O exame avaliou 1,3 milhão de estudantes do ensino médio, 74% tiveram desempenho considerado de insuficiente a regular na prova objetiva e apenas 2,5% alcançaram pontuação considerada entre boa e excelente (www.inep.gov.br/basica/enem/).

Tabela 3.1 – Número de Matrículas, por Dependência Administrativa, segundo a Modalidade de Ensino em 2002.

Modalidade de ensino *	Dependência Administrativa				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Educação infantil – creche	1.151.440	709	17.955	697.767	435.009
Educação infantil – pré-escola	4.973.329	1.751	302.317	3.400.968	1.268.293
Classe de alfabetização	607.127	861	9.909	351.821	244.536
Ensino Fundamental	35.233.996	26.422	14.273.698	17.706.397	3.227.479
1ª - 4ª série	19.419.624	7.102	5.177.100	12.548.475	1.686.947
5ª - 8ª série	15.814.372	19.320	9.096.598	5.157.922	1.540.532
Ensino Médio	8.783.737	79.929	7.382.447	211.173	1.110.188
TOTAL	50.749.629	109.672	21.986.326	22.368.126	6.335.505

Fonte: INEP/MEC (2002).

* Exclusive Classe de Aceleração e Educação Especial.

A educação profissional, desde a aprovação da LDB em 1996, passou a ser considerada uma modalidade de educação; contudo, sua organização é paralela à do Sistema Educacional Brasileiro, não integrando sua rede. A sua inclusão nessa rede implicaria maiores pressões para que o governo federal assumisse seu financiamento, uma vez que a formação profissional se situaria no nível básico. Assim, a ampliação da educação profissional de nível médio é prevista para ser desenvolvida através da cooperação entre União, estados, municípios e empresas.

A rede de educação profissional possuía em, 1999, um volume de 2,8 milhões de matrículas, das quais 71,59% referiam-se ao nível básico de educação profissional, 25,06% ao nível técnico e 3,40% ao nível tecnológico (SEMTEC/INEP/MEC, 2000)³⁷.

Em todos os níveis, observa-se que as maiores responsáveis pela oferta dos cursos são as instituições privadas, secundadas, de longe, pelas escolas estaduais. No nível básico, em que se concentra o maior volume de matrículas, 86,6% destas são realizadas em instituições privadas. O mesmo comportamento é observado em relação aos cursos: dos 27 mil cursos oferecidos no nível básico, 87,8% o foram por instituições privadas.

Ressalte-se, contudo, que o decreto que regulamenta a educação profissional estabeleceu um prazo de quatro anos, prorrogável por mais um, para implementação das mudanças por parte do sistema regular de ensino. Portanto, pode-se esperar um crescimento da participação das escolas públicas na oferta da educação profissional.

³⁷ Os dados mencionado a partir daqui sobre a Educação Profissional, quando não referida outra fonte explicitamente, foram obtidos do Censo para a Educação Profissional – 1999 (SEMTEC/INEP/MEC, 2000).

Tabela 3.2 – Número e Percentual de Cursos, Matrículas e Concluintes do 1º Semestre, segundo o Nível de Educação Profissional e a Dependência Administrativa, Brasil (1999).

Dependência Administrativa	Cursos		Matrículas		Concluintes do 1º Sem	
	Nível Tecnológico					
	Total	%	Total	%	Total	%
Total	433	100,0	97.249	100,0	14.131	100,0
Federal	74	17,1	10.410	10,7	656	4,6
Estadual	63	14,5	26.580	27,3	3.680	26,0
Municipal	7	1,6	988	1,0	253	1,8
Privada - Total	289	66,7	59.271	60,9	9.542	67,5
Sistema S	6	1,4	890	0,9	—	—
Nível Técnico						
Total	5.018	100,0	716.652	100,0	91.358	100,0
Federal	594	11,8	101.001	14,1	8.821	9,7
Estadual	1.448	28,9	265.772	37,1	37.339	40,9
Municipal	268	5,3	37.150	5,2	5.103	5,6
Privada - Total	2.708	54,0	312.729	43,6	40.095	43,9
Sistema S	498	9,9	48.296	6,7	7.972	8,7
Nível Básico						
Total	27.555	100,0	2.045.234	100,0	1.567.888	100,0
Federal	1.547	5,6	72.966	3,6	59.757	3,8
Estadual	889	3,2	120.999	5,9	62.578	4,0
Municipal	930	3,4	79.790	3,9	56.495	3,6
Privada - Total	24.189	87,8	1.771.479	86,6	1.389.058	88,6
Sistema S	11.487	41,7	809.678	39,6	604.105	38,5

FONTE: SEMTEC/INEP/MEC (2000).

A leitura da Tabela 2.2 indica que o Sistema S tem uma participação destacada na oferta dos cursos de nível básico, respondendo por quase metade dos cursos desse nível oferecidos pelo sistema privado e por mais da metade das matrículas realizadas, representando, sozinho, 39,6% de toda a oferta disponível nesse nível.

Ainda é reduzido o número de instituições federais, estaduais e municipais que se dedicam à oferta de educação profissional, dado o prazo que as mesmas têm para implementar a reforma. As instituições com dependência administrativa privada representam 67,27% do total de instituições que oferecem educação profissional dentro do sistema regular de ensino.

Tabela 3.3 – Número de Instituições por Nível de Educação Profissional, segundo a Dependência Administrativa, Brasil (1999).

Dependência Administrativa	Total	Número de Instituições por Nível de Educação Profissional *		
		Básico	Técnico	Tecnológico
Total	3.948	2.034	2.216	258
Federal	150	103	120	30
Estadual	800	187	689	24
Municipal	342	199	152	6
Privada - Total	2.656	1.545	1.255	198
Sistema S	409	388	172	5

FONTE: SEMTEC/INEP/MEC (2000).

* Uma instituição pode oferecer cursos em mais de um nível de Educação Profissional.

Quanto à faixa etária dos alunos, observa-se que no nível técnico mais da metade dos matriculados têm menos de 20 anos. O nível básico apresenta uma distribuição mais dilatada das matrículas, situando-se entre as faixas de menos de 20 anos, de 20 a 24 anos e de 25 a 39 anos. Contudo, no nível básico, é notável o número de alunos matriculados com menos de 20 anos (31,49%). Este é um percentual muito semelhante ao dos alunos matriculados no nível básico com idade entre 25 e 39 anos (33,83%); porém, nesse último caso, o intervalo da faixa etária é de 15 anos. O significativo número de matrículas de alunos com menos de 20 anos nos cursos básicos indica, por um lado, a existência de uma grande demanda por cursos de qualificação e, de outro, uma inadequação do perfil da população atendida com a definida como público-alvo desse nível de educação profissional³⁸.

³⁸ Segundo o Decreto nº 2.208/97, o nível básico destina-se a: “proporcionar ao cidadão trabalhador conhecimentos que lhe permitam reprofissionalizar-se, qualificar-se e atualizar-se para o exercício de funções demandadas pelo mundo do trabalho (...)”.

Tabela 3.4 – Número de Matrículas por Faixa Etária, segundo a Dependência Administrativa e o Nível de Educação Profissional, Brasil (1999).

Dependência Administrativa	Matrículas por Faixa Etária						
	Total	Menos 20 anos	20 a 24 anos	25 a 39 anos	40 a 49 anos	50 anos e mais	Não informado
NÍVEL TECNOLÓGICO							
Total	97.249	7.247	16.026	13.325	842	80	59.729
Federal	10.410	1.490	1.725	1.452	109	9	5.625
Estadual	26.580	2.420	6.827	5.589	264	35	11.445
Municipal	988	78	225	24	-	-	661
Privada - Total	59.271	3.259	7.249	6.260	469	36	41.998
Sistema S	890	352	213	121	3	-	201
NÍVEL TÉCNICO							
Total	716.652	400.680	170.929	114.121	12.469	2.452	16.001
Federal	101.001	61.603	22.824	11.561	807	126	4.080
Estadual	265.772	145.521	70.259	42.078	4.787	1.326	1.801
Municipal	37.150	22.642	9.836	4.066	264	48	294
Privada - Total	312.729	170.914	68.010	56.416	6.611	952	9.826
Sistema S	48.296	19.374	10.762	11.710	1.440	216	4.794
NÍVEL BÁSICO							
Total	2.045.234	644.089	344.220	691.978	179.742	57.098	128.107
Federal	72.966	19.616	16.806	22.072	3.638	987	9.847
Estadual	120.999	25.632	19.223	45.621	24.684	4.258	1.581
Municipal	79.790	30.357	10.140	18.603	5.027	3.240	12.423
Privada - Total	1.771.479	568.484	298.051	605.682	146.393	48.613	104.256
Sistema S	820.566	178.933	149.052	302.754	70.270	24.761	94.796

FONTE: SEMTEC/INEP/MEC (2000).

Em São Paulo, a rede que oferece educação profissional é composta por 1.100 instituições, das quais 806 são privadas, 181 estaduais, 109 municipais e 4 federais. Todas oferecem os três níveis de educação. As redes privada, municipal e federal apresentam uma oferta levemente superior de cursos de nível básico em relação aos técnicos, ao passo que a rede estadual oferece, principalmente, cursos de nível técnico.

Tabela 3.5 – Número de Instituições por Nível de Educação Profissional, segundo a Dependência Administrativa, São Paulo (1999).

Dependência Administrativa	Número de Instituições por Nível de Educação Profissional *			
	Total	Básico	Técnico	Tecnológico
Total	1.100	582	623	96
Federal	4	3	2	1
Estadual	181	62	162	14
Municipal	109	62	51	5
Privada - Total	806	455	408	76
Sistema S	117	110	78	2

FONTE: SEMTEC/INEP/MEC (2000).

* Uma instituição pode oferecer cursos em mais de um nível de Educação Profissional.

As matrículas na educação profissional em São Paulo são ainda mais concentradas no nível básico (78,35%) do que na média do Brasil. O nível tecnológico apresenta volumes de matrícula similar, e o nível técnico apresenta uma queda em relação à média brasileira de cerca de 7%.

Tabela 3.6 – Número e Percentual de Cursos, Matrículas e Concluintes do 1º Semestre, segundo o Nível de Educação Profissional e a Dependência Administrativa, São Paulo (1999).

Dependência Administrativa	Cursos		Matrículas		Concluintes do 1º Sem	
	Total	%	Total	%	Total	%
Nível Tecnológico						
Total	161	100,0	45.238	100,0	8.001	100,0
Federal	1	0,6	68	0,2	14	0,2
Estadual	45	28,0	23.860	52,7	3.399	42,5
Municipal	6	3,7	886	2,0	253	3,2
Privada	109	67,7	20.424	45,1	4.335	54,2
Nível Técnico						
Total	1.921	100,0	205.778	100,0	25.188	100,0
Federal	4	0,2	1.124	0,5	32	0,1
Estadual	675	35,1	76.455	37,2	10.000	39,7
Municipal	108	5,6	13.723	6,7	2.131	8,5
Privada	1.134	59,0	114.476	55,6	13.025	51,7
Nível Básico						
Total	14.975	100,0	908.170	100,0	732.177	100,0
Federal	47	0,3	3.183	0,4	692	0,1
Estadual	487	3,3	16.519	1,8	9.805	1,3
Municipal	307	2,1	27.237	3,0	17.791	2,4
Privada	14.134	94,4	861.231	94,8	703.889	96,1

FONTE: SEMTEC/INEP/MEC (2000).

3.2 A rede de educação profissional mobilizada pelo PLANFOR

Em 2000, o PLANFOR aplicou 273 milhões de reais com recursos do FAT para treinamentos e projetos especiais, tendo treinado 2,4 milhões de pessoas. Dos recursos repassados, 90% foram aplicados pelos Estados e parcerias. Em 1996, apenas 84% dos recursos disponíveis foram aplicados, sendo o restante devolvido à União. O aumento na utilização dos recursos disponíveis demonstra que, gradualmente, os atores envolvidos no Plano têm desenvolvido maior agilidade na execução e no domínio dos procedimentos gerenciais necessários para seu funcionamento. Esses dados também podem ser lidos como indicadores da ampliação do conhecimento acerca do PLANFOR, levando, anualmente, ao engajamento de um número maior de parceiros e projetos.

Tabela 3.7 – Número de treinandos e percentual da PEA, realizado pelo PLANFOR e pela Rede de Educação Profissional (REP), Brasil (1995-2000).

ANO	FAT		REP		Total	
	Treinandos (milhões)	% PEA	Treinandos (milhões)	% PEA	Treinandos (milhões)	% PEA
1995	0,1	---	3,4	5	3,5	5
1996	1,2	2	3,9	5	5,1	7
1997	2,0	3	4,5	6	6,5	9
1998	2,3	3	5,0	7	7,3	10
1999	2,6	3	7,7	10	10,3	13
2000	3,1	4	8,4	11	11,5	15

FONTE: SPPE/MTE (2000).

* Inclui investimento em ações de qualificação e em projetos especiais.

A rede de entidades envolvidas com educação profissional mobilizada pelo PLANFOR tem sido ampliada e diversificada. Em 1999, o número de entidades que realizaram cursos foi de 1.466, o que representa uma elevação em relação aos anos anteriores – 500 entidades em 1996, 830 entidades em 1997 e 1300 entidades em 1998. Tomando apenas o número de entidades, sem considerar o número de recursos ou de treinandos, verifica-se uma elevada participação de ONGs e associações comunitárias e religiosas.

Do ponto de vista da divisão dos recursos, 33,0% dos mesmos foram utilizados por

universidades, faculdades e fundações de ensino superior, públicas e privadas. Desse percentual, as entidades de natureza privada foram responsáveis pela utilização de 22,0% e as entidades públicas, pelos demais 11,0%. Este é o segmento que treinou o maior número de pessoas (35,3%), sendo que as entidades de natureza privada treinaram 18,1% e as públicas 17,3%.

Em relação aos anos anteriores, observam-se pequenas modificações na divisão de recursos: as universidades, os institutos e as fundações públicas tiveram uma redução de sua participação de 25% em 1998 para 11% em 1999; as privadas aumentaram sua participação de 15% para 22%; o Sistema S reduziu sua participação de 18% em 1998 para 13,3% em 1999; e as entidades empresariais – exclusive o Sistema S – que em 1998 constavam como outras entidades, com 3%, aumentaram sua participação para 15,1% em 1999.

Tabela 3.8 – Número de entidades, treinandos e recursos, por tipo de entidade, Brasil (1999)*.

Tipo/Natureza Jurídica	Treinandos		Recursos		Nº de entid.	
	Nº	%	R\$	%	Nº	%
Universidades, faculdades, fundações, institutos ensino superior						
empresa/instituição/fundação privada	330.9	14,2%	59.1	18,9%	118	8,1%
empresa/instituição/fundação pública	281.9	12,1%	22.2	7,1%	78	5,3%
Universidade, instituição ou faculdade de ensino superior privado	89.9	3,9%	9.7	3,1%	19	1,3%
Universidade, instituição ou faculdade de ensino superior público	119.9	5,2%	12.3	3,9%	42	2,9%
Subtotal	822.7	35,3%	103.2	33,0%	257	17,5%
Centrais/sindicatos/organização dos trabalhadores						
fundação, instituto, escola, centro vinculado a federações, associação, sindicatos de trabalhadores	425.7	18,3%	65.8	21,0%	226	15,4%
associação de produtores/cooperativas	82.2	3,5%	7.4	2,4%	79	5,4%
Subtotal	507.8	21,8%	73.2	23,4%	305	20,8%
Sistema S/org. empresariais						
fundação, instituto, escola, centro vinculado à federação/associação da classe patronal/outras	121.5	5,2%	11.2	3,6%	45	3,1%
fundação, instituto, escola, centro vinculado à federação/associação da classe patronal/Sistema S (SENAI, SENAC, etc...)	305.4	13,1%	41.7	13,3%	128	8,7%
fundação, instituto, escola, centro mantido por uma empresa ou grupo empresarial	26.0	1,1%	3.9	1,3%	17	1,1%
Subtotal	453.0	19,5%	56.8	18,1%	190	12,9%
ONGs						
ONGs (organização privada sem fins lucrativos e não representativa)	285.6	12,3%	40.4	12,9%	314	21,4%
associação comunitária/religiosa/grupos de afinidade	106.7	4,6%	19.6	6,3%	311	21,2%
Subtotal	392.3	16,8%	59.9	19,1%	626	42,7%
Escolas técnicas						
escola, centro, instituição de ensino de nível médio privado	14.5	0,6%	2.5	0,8%	20	1,4%
escola, centro, instituição de ensino de nível médio público	60.7	2,6%	7.4	2,3%	37	2,5%
escola, instituição ou centro de ensino profissional livre	77.1	3,3%	10.0	3,2%	30	2,1%
Subtotal	152.3	6,5%	19.8	6,3%	87	5,9%
Outras						
Organismos Internacionais	0.3	0,0%	0.1	0,0%	2	0,1%
Subtotal	0.3	0,0%	0.1	0,0%	2	0,1%
Total	2.328.4	100	313.1	100	1.466	100

FONTE: SEFOR/MTb (1999).

* não inclui entidades executoras dos projetos especiais; não inclui dados da ACERP (317,7 mil treinandos); não inclui dados da CUT/CONTAG (16,7 mil treinandos e R\$ 1,7 milhão de investimento).

A Tabela 3.9 indica o número de matrículas realizadas, sendo que um mesmo indivíduo pode realizar matrícula em mais de uma habilidade. Por exemplo, se o aluno realiza um curso que tem habilidades básicas e específicas, isso é contabilizado como duas matrículas. Portanto, o número total de matrículas (4,3 milhões) supera o de treinandos (2,3 milhões, incluindo parcerias), indicando que parte dos cursos ofereceu mais de um tipo de habilidade. Em 1998, do total de matrículas, 42,88% eram destinadas às habilidades específicas, 30,63% às habilidades básicas e 26,4% às habilidades de gestão. Em 1999, verifica-se uma pequena elevação no número de matrículas em habilidades de gestão, que subiu para 28,06%.

Tabela 3.9 – Número de treinandos por matrículas em habilidades, segundo a região, PLANFOR (1999).

(em mil)

UF	Matrículas				Carga horária média (hs)
	Habilidade básica	Habilidade específica	Habilidade de gestão	Total *	
Norte	67.6	107.0	45.2	219.7	85,3
Nordeste	263.3	469.0	197.7	929.9	99,8
Sudeste	554.2	655.3	594.8	1.804.3	93,3
Centro -Oeste	201.8	211.8	192.0	605.6	85,7
Sul	266.9	354.6	199.5	821.0	94,9
Total	1.353.7	1.797.6	1.229.2	4.380.5	94,2

FONTE: SEFOR/MTb (1999).

A Tabela 3.9 permite-nos observar que a carga horária média das ações desenvolvidas pelo PLANFOR é de 92,2 horas, caracterizando-se como cursos de média duração. Em relação a 1996, primeiro ano do Plano, houve uma redução da carga horária média, que era então de 102 horas. Em 2000, a carga horária média por treinando foi de 62 horas, o que significa uma nova redução, já que a média de horas por treinando era em torno de 100 horas nos anos anteriores.

Em relação ao público-alvo, o PLANFOR privilegiou as pessoas desocupadas, sendo que mais da metade dos treinandos (56,13%) e dos recursos (59,11%) foram destinados para esse segmento.

Tabela 3.10 – Número de treinandos e recursos alocados, segundo o público-alvo, Brasil (1999).

Público Alvo	Treinandos (mil)	(%)	Recursos (R\$ milhões)	(%)
Pessoas desocupadas	1.494.2	56,13	185.8	59,11
Pessoas sob risco de desocupação*	424.1	15,93	51.3	16,30
Pequenos e microprodutores	259.9	9,74	17.3	5,45
PROGER	46.2		3.9	
PRONAF	55.0		3.1	
Outros	158.7		10.3	
Pessoas que trabalham por conta-própria	371.4	13,95	35.2	11,18
Outras Clientelas	113.1	4,25	23.5	7,36
Total	2.662.8	100	313.1	100

FONTE: SEFOR/MTb (1999).

* Bancários, servidores públicos e outros segmentos não-especificados.

Quanto ao encaminhamento ao mercado de trabalho, foram encaminhadas 284 mil pessoas, que representam cerca de 15% de um total de quase 1,9 milhão de treinandos que estavam desocupados. Este é um indicador que ficou bem abaixo do desempenho proposto pelo PLANFOR, que é de alcançar taxas de encaminhamento de 80% dos desocupados.

4. O desenho da política do MEC para a educação profissional – a LDB 9.394/96 e o Decreto 2.208/97

A reforma da educação em geral e da profissional foram estabelecidas, respectivamente pela LDB 9.394 de 1996 e pelo Decreto-Lei 2.208 de 1997. Até então, o ensino geral e profissional era regulamentado pela Lei 5.692 de 1971 e pela Lei 7.044 de 1982, que revogou a profissionalização compulsória no ensino de 2º grau.

A reforma do ensino técnico de 1971 estabeleceu a “profissionalização universal e compulsória em nível de 2º grau”, o fortalecimento do ensino particular e a extensão da obrigatoriedade de 4 para 8 anos de estudo com garantia de gratuidade.

Segundo parecer do MEC, o objetivo da nova política educacional era:

1º mudar o curso de uma das tendências da Educação brasileira, fazendo com que a qualificação para o trabalho se tornasse a meta não apenas de um ramo de escolaridade, como acontecia anteriormente, e sim de todo um grau de ensino que deveria adquirir nítido sentido de terminalidade;

2ª beneficiar a economia nacional, dotando-a de um fluxo contínuo de profissionais qualificados, a fim de corrigir as distorções crônicas que há muito afetam o mercado de trabalho, preparando em número suficiente e em espécie necessária o quadro de recursos humanos de nível intermediário de que o País precisa. (PARECER nº 76/75, MEC, CFE-DEM)

A preocupação explícita da Lei 5.692 foi preparar a mão-de-obra supostamente necessária, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo, para alavancar o crescimento econômico do país. Cunha (2000a) aponta ainda uma função não manifesta da Lei 5.692, a de promover a contenção do fluxo de egressos que se dirigiam aos exames de vestibulares e pressionavam pelo aumento de vagas no ensino superior.

A profissionalização obrigatória do 2º grau nunca chegou a ser implantada de fato no país em ampla escala. A tentativa de estender para todo o 2º grau o padrão que funcionava bem em um número reduzido de escolas técnicas federais bem-equipadas, que contavam com um corpo docente qualificado e bem remunerado, fracassou. Na prática, a proposta de profissionalização compulsória e universal revelou-se irrealista, pois pressupunha recursos físicos

e materiais inexistentes na grande maioria das escolas. Dessa forma, multiplicaram-se os cursos profissionalizantes de “fachada”, que continuavam a priorizar os estudos propedêuticos, e os cursos profissionalizantes com baixa qualidade de ensino e poucos recursos físicos, que conviviam, por sua vez, com algumas poucas escolas técnicas de qualidade (em sua maioria integrantes da rede federal) que já ofereciam um bom ensino e continuaram a fazê-lo.

A Lei 5.692 foi modificada em 1982 pela Lei 7.044, que tornou opcional – e não compulsório – o caráter profissionalizante do ensino médio e que substituiu a expressão “qualificação para o trabalho” por “preparação para o trabalho”. A retirada do caráter compulsório do ensino profissionalizante decorre, em parte, do reconhecimento de que a proposta anterior fracassara. Por outro lado, a inclusão do termo vago “preparação para o trabalho” remete para uma mudança significativa de orientação e a uma crítica da Lei 5.692/71, agora considerada “muito a serviço do sistema econômico” (Parecer nº 170/83 da CEF, apud WARDE, 1983). A preparação para o trabalho está subordinada à idéia mais ampla de “educação para a vida” e, pela sua própria imprecisão, permitia múltiplas interpretações.

Contudo, a consequência dessas sucessivas mudanças no ensino foi a desorganização dos currículos escolares, que perderam a unidade ao agregar disciplinas de forma casuística (CUNHA, 1997). Somando-se a isso, ocorreu um processo de deterioração das escolas públicas, que paulatinamente tiveram seus recursos financeiros reduzidos com implicações diretas para a qualidade do ensino ofertado. Nesse contexto, as escolas técnicas, especialmente aquelas ligadas ao sistema federal, permaneceram como ilhas de qualidade para onde acorriam crescentes fluxos de alunos que buscavam na excelência destas escolas uma possibilidade de desenvolver estudos propedêuticos ao ensino superior.

Até 1996 permaneceram duas grandes vertentes de ensino médio, ofertadas inclusive nas mesmas escolas: o ensino acadêmico ou propedêutico à universidade, com duração de três anos, e o técnico ou profissionalizante, que se estendia por um ano a mais, incluindo período de estágio prático em empresas, que igualmente permitia o acesso aos estudos em nível de terceiro grau. A seguir, veremos mais detalhadamente as mudanças implementadas, em particular no ensino profissionalizante.

Em 1995, sob o comando do Secretário da SEMTEC (Secretaria de Educação Média e

Tecnológica), foi montada a equipe que elaboraria a reforma da educação profissional no MEC. Nas palavras do então Diretor Executivo do PROEP.

Nos idos de 1995, Ruy nos convidou, junto com um grupo, para trabalhar nas políticas básicas para reforma da educação profissional. (Sr. Domingos Spezia, Diretor Executivo do PROEP, entrevista concedida em 12.11.2001)

Destaca-se na equipe a figura do próprio Secretário, que sem dúvida é o expoente central dessa reforma e que detém maior clareza sobre seus objetivos. Com uma vasta experiência na área e uma excelente reputação intelectual, o Secretário elaborou a estrutura da reforma.

Ruy Berger, que é o secretário, é o grande mentor de toda a reforma da educação profissional e também do ensino médio, como secretário, na função de secretário. Não como secretário burocrático, mas um secretário absoluto. (...) Todos os parâmetros básicos para reforma foram dados pelo Ruy, a partir da vivência que ele tem na área da educação. Ele foi secretário da educação e possui bons conhecimentos sobre a rede federal. Trabalhou também com outros programas do ministério, como o Projeto Nordeste, na área da educação. (Sr. Domingos Spezia, Diretor Executivo do PROEP, entrevista concedida em 12.11.2001)

4.1 Objetivos

Pela primeira vez, a Lei de Diretrizes e Bases possui um capítulo que, apesar de curto (é composto por apenas quatro artigos), é dedicado à formação profissional. A nova LDB estabeleceu a separação entre a educação profissional de nível técnico e o ensino médio. A educação profissional foi regulamentada, no ano seguinte, através de um decreto-lei.

A justificativa para a reforma, expressa nos documentos oficiais, é a melhoria da oferta educacional, entendida como adequação aos novos padrões produtivos da sociedade globalizada:

Não se pode tratar a educação profissional sem referência à trabalhabilidade, desafio maior de um tempo em que a globalização e a disponibilidade de ferramentas tecnológicas avançadas, rápidas e continuamente recicladas e substituídas, determinam que produtividade e competitividade são condições de sobrevivência e, portanto, palavras de ordem nos negócios e empreendimentos produtivos contemporâneos. (MEC, 2000, p. 8)

As mudanças no mundo do trabalho são o ponto a partir do qual se delineia a reforma do ensino técnico. Nos Referenciais Curriculares e no documento de apresentação do PROEP, os desafios que se colocam para o sistema de ensino profissional são diagnosticados mais

especificamente a partir das mudanças que ocorrem no “sistema produtivo” e nos “negócios e empreendimentos produtivos contemporâneos”.

A única premissa, a única certeza que se tinha é que o setor produtivo carecia, precisava de perfil de mão-de-obra qualificada de nível médio. E não tinha isso. Tal fato era facilmente perceptível pelos grandes programas de treinamento que as escolas, que os grandes contratadores de mão-de-obra faziam. Sempre que recebiam um profissional ou uma pessoa para se empregar, ele era submetido a um grande programa de capacitação, de qualificação profissional para exercer bem a sua profissão. Além disso, os produtos brasileiros têm baixa competitividade no mercado internacional, e isso tudo é oriundo de uma má formação profissional, de quadros profissionais não bem formados. Então, isso [esses dados] foram *insight*, foram premissas que o Ministério da Educação adotou, colhendo essas pistas no mercado, mas sem um sistema propriamente bem definido. Foram feitas pesquisas com empregadores, com sistemas estaduais, com sistemas no exterior, em diversos países, que determinavam que a organização profissional, a organização da educação profissional no país precisaria ser redefinida. (Sr. Domingos Spezia, Diretor Executivo do PROEP, entrevista concedida em 12.11.2001)

Aliado à melhoria da oferta, outro objetivo salientado pelo Secretário Ruy Leite Berger, em entrevista concedida à autora, é a expansão de oportunidades, entendidas como expansão da oferta, promovida através de uma política de formato clássico, de aumento no número de vagas para a educação profissional e da criação de um novo segmento que reúne outros atores sociais na oferta de educação profissional. É o chamado segmento comunitário.

A regulamentação da LDB, no que tange à educação profissional, é feita posteriormente através do Decreto 2.208/97, que interrompeu o processo de discussão que se desenvolvia em torno do Projeto de Lei 1.603/96³⁹. Segundo o decreto, a educação profissional tem caráter de terminalidade (sua realização não garante acesso ao sistema de ingresso nos estudos de educação superior) e de educação continuada (pode ser realizada a qualquer tempo por jovens e adultos, inclusive de forma modular e independente do grau de escolaridade anterior). Com a separação entre ensino médio e ensino profissional, foi recolocada novamente a dualidade entre os dois sistemas, que passaram a ser organizados de maneira paralela e sem equivalência.

A educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do Ensino Médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este. (DECRETO 2.208/97, Art.5º)

³⁹ O PL 1.603/96 foi retirado pelo Governo Federal da pauta de discussões da Comissão de Educação da Câmara de Deputados, após ter recebido mais de 300 emendas, sob o argumento de que com a aprovação da LDB bastava uma regulamentação sobre o tema da educação profissional, não sendo necessária uma lei específica que a regulasse. Ver Diagnóstico da Formação Profissional (1999) e Kuenzer (1997).

A separação entre ensino médio e profissionalizante é apresentada como indicador da valorização dos conhecimentos gerais. Nessa mesma linha de argumentação, a exigência de que o candidato a técnico de nível médio conclua o ensino médio é oferecida como sinal de reconhecimento de que os conteúdos curriculares desse nível de ensino são indispensáveis para a formação profissional de qualidade.

Segundo o Secretário da SEMTEC, a divisão entre instituições dedicadas ao ensino geral e instituições dedicadas à educação profissional foi o instrumento que viabilizou o objetivo de expandir o número de vagas para esta última, sem uma necessária ampliação da infra-estrutura.

Ao mesmo tempo, modificou-se a estrutura e a organização da oferta, de forma que, mesmo mantendo a estrutura existente, fosse possível aumentar o número de vagas. Este foi o caso, particularmente, das redes federais e estaduais que ofereciam educação profissional, nas quais, através da redução da oferta de educação geral, foi possível aumentar o número de vagas para a educação profissional. (Sr. Ruy Leite Berger, Secretário da SEMTEC, entrevista concedida em 12.11.2001)

De acordo com o Decreto 2.208/97, a educação profissional compreende os níveis básico, técnico e tecnológico. Segundo o Secretário da SEMTEC, essa divisão corresponde ao objetivo de diversificação da oferta:

Um segundo e talvez mais relevante aspecto desta reforma, quanto à democratização da oferta, é a diversificação. O sistema passa a ter outra estrutura, incorporando um segmento que sempre esteve fora da educação do sistema de educação profissional propriamente dita, que é o nível básico de educação profissional, e fomentando que as instituições que ofereciam educação profissional articulassem a oferta de educação de nível técnico, que é a mais tradicional dentre elas, com o nível básico e com o nível tecnológico”. (Sr. Ruy Leite Berger, Secretário da SEMTEC, entrevista concedida em 12.11.2001)

A Educação Profissional de Nível Básico é uma modalidade de educação não-formal, de duração variável e sem regulamentação curricular. Não há pré-requisito de escolaridade para a realização dos cursos, os quais darão direito a um certificado de qualificação profissional. As instituições que ministram a Educação Profissional e recebem recursos do Poder Público deverão, obrigatoriamente, oferecer os cursos profissionais de nível básico. Além disso, esse formato de curso tem-se expandido através de acordos de cooperação com entidades variadas do segmento governamental e não-governamental, o que o MEC vem chamando de “segmento comunitário”.

A Educação Profissional de Nível Técnico apresenta organização curricular própria e

independente do Ensino Médio, podendo ser oferecida de forma simultânea ou em seqüência a este. O que significa que, no primeiro caso, o aluno deverá estudar durante dois turnos – em um realizando os estudos de ensino médio e, em outro, os de educação profissional – e, no segundo caso, deverá, depois de concluídos os três anos de ensino médio, ainda desenvolver entre um ano e meio e dois anos de estudos relativos à educação profissional.

A duração de um curso de nível técnico varia de um a dois anos, conforme a habilitação profissional pretendida. A organização prevista para os cursos é do tipo modular, sendo que conforme os conteúdos desenvolvidos o aluno poderá obter um certificado de qualificação na área ou tarefa objeto do módulo. Desse modo, o aluno poderá realizar o curso em módulos independentes, inclusive em instituições diferentes, tendo o direito de solicitar a incorporação dos módulos já executados ao seu currículo. Para obter o título de técnico, além de cumprir o total de carga horária prevista, desde que não exceda o período de cinco anos entre a realização do primeiro e do último módulo, o aluno deverá apresentar o certificado de conclusão do Ensino Médio. O estabelecimento de ensino que conferir o último certificado de qualificação profissional expedirá o diploma de técnico de nível médio.

A Educação Profissional de Nível Tecnológico compreende os cursos de nível superior ou pós-secundários, como também consta em alguns documentos do MEC referentes à Educação Profissional de Nível Tecnológico. Segundo o Decreto 2.208/97, tais cursos “deverão ser estruturados para atender aos diversos setores da economia, abrangendo áreas especializadas e conferindo diploma de Tecnólogo” (Decreto 2.208 de 17 de abril de 1997, Art. 10º). Este é o nível sobre o qual reside maior indefinição e controvérsia, inclusive dentro do próprio MEC, a respeito de seus objetivos.

Então, o nível tecnológico tem essa característica de ser sequencial ao ensino médio, tendo surgido como um aprofundamento do nível técnico. Ainda há uma grande confusão de entendimento. O que é técnico e o que é tecnológico? Se eu termino o ensino médio, eu vou procurar o curso técnico ou vou procurar o tecnológico, já que os pré-requisitos são os mesmos? O que o mercado emprega mais ou menos? Se as cargas horárias do técnico e do tecnológico são quase idênticas e as áreas profissionais são as mesmas? Algo que a reforma ainda está ajustando. Há determinados entendimentos, determinadas pessoas que dão um encaminhamento mais voltado para esse tipo de educação como nível tecnológico, com aprofundamento científico, com uma base científica mais fortalecida. E o técnico é aquela preparação mais imediata para o mercado de trabalho. Mas é uma coisa ainda não bem resolvida, uma relação não muito bem resolvida no processo. (Sr. Domingos Spezia, Diretor Executivo do PROEP,

entrevista concedida em 12.11.2001)

Outro aspecto importante da reforma no ensino técnico é a organização do ensino de forma modular. O objetivo seria proporcionar flexibilidade à educação profissional, que assim passaria a oferecer também cursos rápidos e adequados a um cenário de constantes entradas e saídas das pessoas do mercado de trabalho. Com isso, o trabalhador poderia fazer frente às possíveis mudanças de ocupação e à alternância entre situações de emprego e desemprego.

Os currículos da Educação Profissional poderão ter uma organização modular, que possibilitem saídas e entradas intermediárias com diferentes graus de profissionalização. Ou seja, o(a) aluno(a) pode concluir um ou mais módulos, ter um certificado de qualificação, ingressar no mercado de trabalho e, no prazo máximo de cinco anos, retornar à escola para completar o seu curso. (www.mec.gov.br/semtec/proep)

Outra possibilidade prevista pelo Decreto 2.208/97 é a certificação por competência, que permite aos trabalhadores que já estão atuando no mercado obter o diploma correspondente de técnico de nível médio, através de exames nos sistemas federais e estaduais de ensino. Essa proposta é interessante, pois implica a valorização dos conhecimentos adquiridos pelos trabalhadores por meio da experiência, até então desprezados pelo sistema regular de ensino; contudo, até o momento, ainda não foram definidos os mecanismos para viabilizar a certificação por competência.

4.2 Estratégias de Implementação

O principal instrumento utilizado pelo MEC para realizar a reforma da educação profissional foi a mudança na legislação analisada anteriormente, especialmente a Lei de Diretrizes e Bases e o Decreto 2.208/97. Para a implementação da reforma, foi criado o PROEP (Programa de Expansão da Educação Profissional), que além de utilizar a nova legislação, a qual todas as escolas do sistema regular de ensino devem acatar, dispõe de recursos financeiros que são disponibilizados para as instituições que aderirem ao Programa. Os recursos do PROEP são compostos da seguinte forma: 25% do MEC, 25% do MTE e 50% do BID. O acordo com o BID

foi assinado em novembro de 1997, através de uma operação de crédito de US\$ 250 milhões⁴⁰. De 1997 até 2002 foram utilizados cerca de 390 milhões de reais em projetos com escolas.

Tabela 4.1 – Desembolso de recursos e número de convênios assinados, segundo a dependência administrativa/segmento (D.A./SEG.) ao qual pertence o projeto, (1997-2001).

D.A./SEG. dos projetos	Valor do dispêndio	Nº convênios assinados
Projetos Federais	90.852.754,51	46
Projetos Estaduais	136.735.127,11	73
Projetos do Segmento Comunitário	162.936.479,90	79
Total em projetos escolares	390.524.361,52	198

FONTE: Relatório de Atividades do PROEP, 2001.

O PROEP tem por objetivos:

1. A ampliação e diversificação da oferta de cursos, nos níveis básico, técnico e tecnológico.
2. A separação formal entre o ensino médio e a Educação Profissional.
3. O desenvolvimento de estudos de mercado para a construção de currículos sintonizados com o mundo do trabalho e com os avanços tecnológicos.
4. O ordenamento de currículos sob a forma de módulos.
5. O acompanhamento do desempenho dos(as) formandos(as) no mercado de trabalho, como fonte contínua de renovação curricular.
6. O reconhecimento e certificação de competências adquiridos dentro ou fora do ambiente escolar.
7. A criação de um modelo de gestão institucional inteiramente aberto.
(www.mec.gov.br/semtec/proep)

Para alcançar tais objetivos, o PROEP está estruturado em três subprogramas:

I - Transformação das Instituições Federais de Educação Tecnológica: visa a adequar os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), as Escolas Técnicas Federais (ETFs) e as Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs) às diretrizes impostas pela legislação, transformando essas instituições em centros de referência para o desenvolvimento da educação profissional no país. Às instituições que aderirem a essas diretrizes, o PROEP financiará obras de ampliação, aquisição de equipamentos, capacitação de professores, introdução de novos modelos de gestão escolar e desenvolvimento técnico-pedagógico em Escolas da Rede Federal.

II - Reordenamento dos Sistemas Estaduais de Educação Profissional: o objetivo é

⁴⁰ Contrato de Empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID nº 1.052/OC-BR.

reestruturar os sistemas de Educação Profissional nos Estados e redefinir o ensino de acordo com o papel que as escolas existentes desempenham na sua área de atuação e com as “reais demandas do mercado de trabalho”. As escolas que aderirem receberão recursos para a ampliação da oferta e diversificação de cursos (as escolas devem obrigatoriamente oferecer os cursos básicos), qualificação de docentes, adequação dos currículos com o mercado de trabalho e modernização das metodologias de ensino, das instalações físicas e dos equipamentos.

III - Segmentos comunitários: visa a estimular a criação de instituições de personalidade jurídica de direito privado, criadas a partir de parcerias com instituições governamentais de qualquer tipo ou âmbito, organizações não-governamentais, empresas, para que as mesmas se co-responsabilizem pela educação profissional. O PROEP permite que os cursos sejam cobrados dos alunos, desde que parte das vagas sejam oferecidas para aqueles que não podem pagar. A instituição interessada deve enviar uma carta-consulta que será objeto de análise; se aprovada, terá direitos a recursos do PROEP.

Até 2001, haviam sido assinados 198 convênios com escolas desses três segmentos, sendo que em 2002 esse número saltou para 332, conforme consta a Tabela 4.2:

Tabela 4.2 – Convênios assinados por unidade da federação, segundo a dependência administrativa/segmento a que pertence (1987/2001 e 2002).

UF	FEDERAL		ESTADUAL		SEGMENTO COMUNITÁRIO		TOTAL	
	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001
Acre		-	3	3	-	-	3	3
Alagoas	2	2	2	-	1	-	5	2
Amapá	-	-	3	3	-	-	3	3
Amazonas	2	2	1	-	2	1	5	3
Bahia	1	1	5	3	6	4	12	8
Ceará	2	1	9	7	2	1	13	9
Distrito Federal	-	-	5	5	2	3	7	8
Espírito Santo	3	2	3	2	1	-	7	4
Goiás	4	3	9	3	3	-	16	6
Maranhão	3	1	7	3	2	-	12	4
Minas Gerais	9	5	6	4	19	13	34	22
Mato Grosso	3	3	7	4	2	-	12	7
Mato Grosso do Sul	-	-	3	1	1	-	4	1
Pará	1	1	8	6	4	2	13	9
Paraíba	2	1	2	-	1	1	5	2
Paraná	3	2	5	4	9	4	17	10
Pernambuco	6	3	4	3	3	2	13	8
Piauí	3	2	2	1	1	1	6	4
Rio de Janeiro	6	4	4	3	4	2	14	9
Rio Grande do Norte	1	1	6	1	1	1	8	3
Rondônia	1	1	5	1	1	1	7	3
Roraima	1	1	2	-	-	-	3	1
Rio Grande do Sul	6	5	12	4	16	9	34	18
Santa Catarina	2	1	9	3	10	8	21	12
Sergipe	1	1	2	-	-	-	3	1
São Paulo	3	2	12	8	43	26	58	36
Tocantins	1	1	4	1	-	-	5	2
Total	64	46	136	73	132	79	332	198

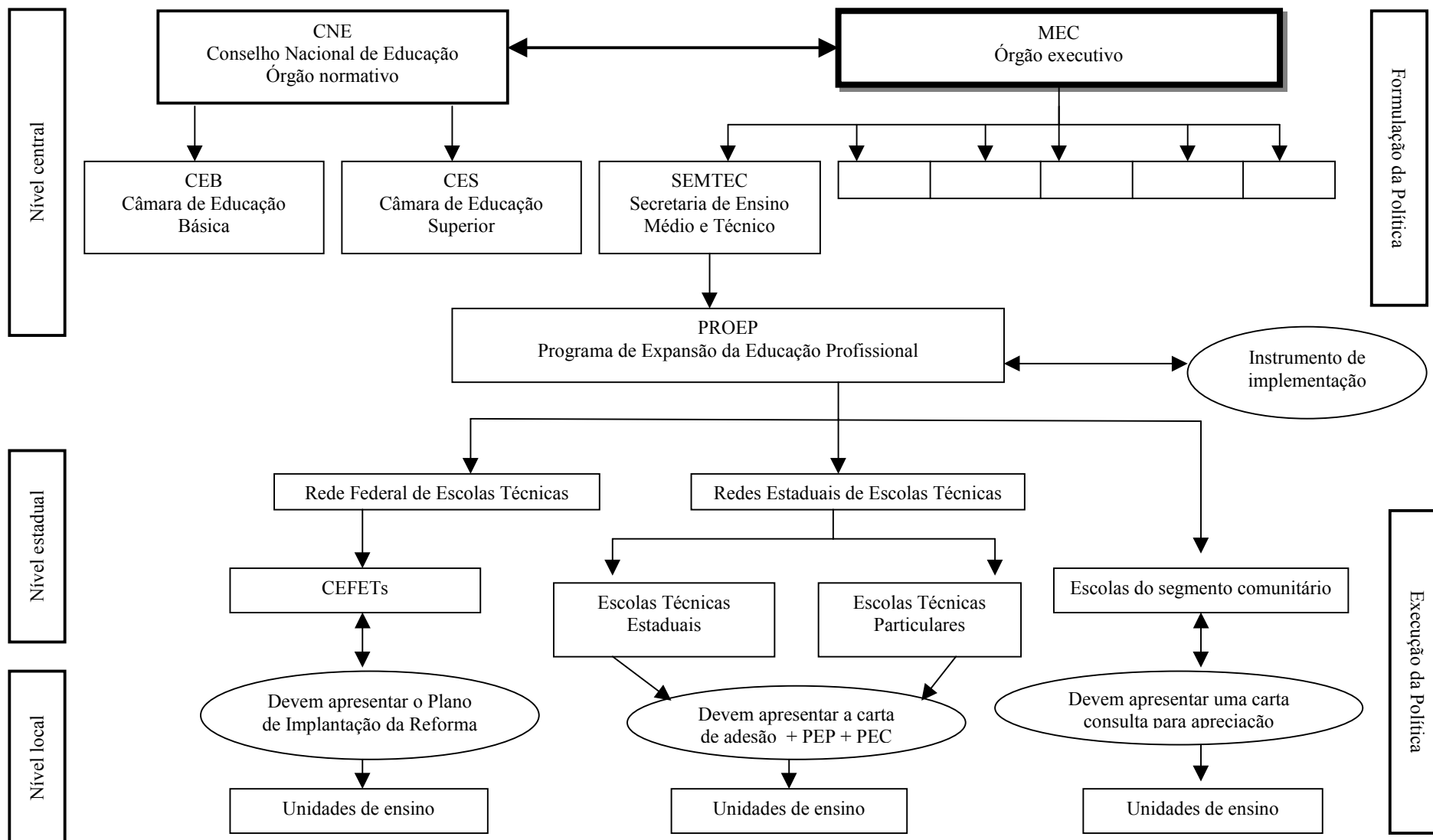
FONTE: www.mec.gov.br/semtec/proep, acessado em 17.07.2001 e 21.10.2002.

Em termos de recursos, os 64 projetos do governo federal representaram um desembolso de R\$138.463.503, os 136 Projetos Estaduais, de R\$ 274.821.271 e os 132 Projetos do Segmento Comunitário, de R\$ 337.171.675. No total, os 332 Projetos Escolares representam um investimento de cerca de R\$ 750 milhões. O segmento comunitário destaca-se em volume financeiro, tendo absorvido quase metade do total de recursos alocados, com um número de

projetos levemente inferior ao apresentado pelas escolas ligadas aos estados.

Para facilitar a compreensão do modo de implementação da reforma nos diferentes níveis subordinados ao MEC, em termos de legislação educacional, segue um fluxograma no qual é possível visualizar a estrutura do MEC, o lugar conferido ao PROEP dentro de sua estrutura e os âmbitos nacional, estadual e local com os respectivos instrumentos e atores que operam em cada instância.

Fluxograma 4.1 – Estrutura de funcionamento do PROEP dentro do organograma MEC e rede de influência



Esse fluxograma, além de ilustrar o organograma do Ministério da Educação, apresenta, nas duas laterais, informações derivadas da análise sobre o âmbito de atuação dos diferentes órgãos – nível central, nível estadual e nível local – e sobre o tipo de ação desenvolvida por eles na reforma da educação profissional – formulação da política e/ou execução da política. É importante salientar que esse fluxograma, elaborado pela autora, visa a salientar achados do trabalho de pesquisa que, neste caso, mostraram que a divisão entre níveis – central, estadual e local – correspondem atribuições específicas que resultam em uma divisão, não-desejável, entre a esfera da formulação e a esfera da execução da política.

O nível central, em que se localizam o MEC, o CNE e a SEMTEC, é o espaço onde de fato ocorreu a formulação dos princípios que orientariam a reforma da educação profissional. Esse foi o espaço de concepção da LDB, do Decreto e dos Referenciais Curriculares Nacionais da Educação Profissional, este último elaborado pela SEMTEC. Nesse mesmo nível, foi concebido o PROEP, principal agente de implementação da reforma. O papel central do Secretário da SEMTEC é amplamente reconhecido e destacado pelo Diretor Executivo do PROEP, conforme entrevista já citada.

A evidência de que houve um alto grau de centralização pelo nível central é reforçada pela constatação de que os atores atuantes nos níveis estadual e local não foram envolvidos nesse momento de formulação das diretrizes da reforma da educação profissional.

O PROEP, concebido como instrumento de implementação da reforma, através dos três subprogramas apresentados anteriormente e utilizando a legislação e os recursos disponíveis, atua sobre as redes federais e estaduais de escolas técnicas (estaduais e particulares) e sobre as chamadas escolas comunitárias, objetivando:

a ampliação e diversificação da oferta de vagas; a adequação de currículos e cursos às necessidades do mundo do trabalho; a qualificação, reciclagem e reprofissionalização de trabalhadores(as), independente do nível de escolaridade, e a formação e habilitação de jovens e adultos nos níveis médio (técnico) e superior (tecnológico).
(www.mec.gov.br/semtec/proep)

O PROEP concede recursos às escolas mediante, em primeiro lugar, a adesão às suas diretrizes, que envolvem aspectos como a obrigatoriedade de ofertar cursos técnicos do nível básico, implantar a separação entre ensino médio e educação profissional de nível técnico, reduzir

vagas no ensino médio e aumentar o número de vagas para a educação profissional. A adoção das diretrizes do PROEP é confirmada através da assinatura da “carta de adesão” por parte das escolas. Além de assinar a carta de adesão, as escolas precisam apresentar seus planos de atuação.

As instituições federais devem apresentar um Plano de Implantação da Reforma. As escolas estaduais não podem entrar com o pedido de recursos individualmente, pois sua solicitação deve estar contemplada nos documentos que cabem aos estados enviar para o PROEP. Os Estados que pretendem solicitar recursos do PROEP, devem elaborar o Plano Estadual de Educação Profissional (PEP) e o Plano Estadual de Educação Média (PEM). Por fim, as escolas estaduais, se contempladas pelo PEP de seu Estado, devem ainda apresentar o Plano Estratégico da Escola (PEC). Essa trama de siglas, planos, cartas e condições prévias para a concessão de recursos, além de dificultar a vida do leitor, cria uma bem-amarrada teia de disposições que força a adesão das redes estaduais e federais ao PROEP, uma vez que as suas escolas não podem solicitar os recursos diretamente, criando uma cadeia efetiva de pressão. Assim, e fechando o circuito, a ausência de recursos de outras fontes e as carências significativas das escolas técnicas tornam-se trunfos valiosos para o fortalecimento do PROEP.

Significativamente, o processo é bem mais simples para as escolas do segmento comunitário, filho dileto do próprio PROEP, que devem apresentar a Carta-Consulta específica para análise e parecer.

O nível estadual em que estão as Secretarias Estaduais de Educação e as redes estaduais e federais de ensino técnico, e o nível local, em que estão as unidades de ensino, ou seja, as escolas, são as esferas de execução da política. Conforme apontado anteriormente, as instituições integrantes dos níveis estadual e local não participaram da elaboração da reforma da educação profissional, cabendo-lhes sua implementação a partir das diretrizes e normas estabelecidas no âmbito central.

Observa-se que a reforma promovida pelo MEC na educação profissional é fortemente centralizada, apresentando uma concentração das tarefas de formulação e implementação no nível central e de execução nos níveis estadual e local. Nesse sentido, essa reforma afasta-se da tendência observada nos anos 90, segundo a qual as políticas públicas caracterizam-se por maior descentralização da ação, repasse de recursos e transferência de funções e decisões. Retomando a

discussão apresentada no Capítulo 1, acerca do contorno das políticas públicas nos anos 90, destaca-se que esse formato – políticas elaboradas de maneira centralizada e postas em funcionamento através de leis e decretos – corre o risco de enfrentar maiores resistências por parte dos atores envolvidos na sua execução, o que no limite pode comprometer os resultados a serem alcançados.

Nesse novo contexto, a obtenção de êxito na implementação das políticas públicas está fortemente vinculada à capacidade de obter a adesão dos executores aos objetivos e desenhos propostos. Em geral, isso pode ocorrer através da negociação e de um maior espaço para a participação de atores sociais de diferentes níveis. Contudo, na reforma da educação profissional promovida pelo MEC, tais espaços não foram previstos no desenho da política. Isso ajuda a compreender o papel estratégico que o PROEP assume, pois, diferentemente do próprio MEC e da SEMTEC, possui flexibilidade institucional – é um programa, e não um órgão do governo –; o que lhe permite utilizar a oferta de recursos financeiros para a obtenção da adesão dos atores sociais, beneficiando as redes ou escolas que aderirem o programa e penalizando as demais através do estancamento de verbas. O mesmo não ocorre com o MEC e, por extensão, com a SEMTEC, uma vez que seus recursos são oriundos do Tesouro Nacional e não apenas são já distribuídos, em sua maior parte, em rubricas específicas (merenda escolar, pagamento de professores), como também devem ser aplicados universalmente nas escolas conforme critérios constitucionalmente estabelecidos.

4.3 Atores Envolvidos

Os atores mobilizados para a reforma da educação profissional são sobretudo os integrantes da rede institucional do MEC. No nível central, o Ministro da Educação, assessorado pelo Conselho Nacional de Educação, através da Câmara de Educação Básica, composta por doze conselheiros nomeados pelo Presidente da República, o Secretário da Educação Média e Tecnológica e o Diretor Executivo do PROEP. No nível estadual, os Secretários de Educação ou diretores de entidades similares com responsabilidade sobre os cursos técnicos de nível médio e, no nível local, os diretores e professores das escolas. Entretanto, o tipo e o grau de participação

desses atores é significativamente desigual e hierarquizada, cabendo aos atores posicionados nos níveis estadual e local apenas a execução da política.

Todavia, no nível central, espaço de formulação da proposta de reforma educacional de nível técnico, é possível perceber a influência de outros atores sociais, não-integrantes da rede. Com atuação direta e mais intensa até 1995, o MTE participou, através da extinta SEFOR⁴¹ (Secretaria de Formação Profissional), das discussões que antecederam a elaboração da LDB e do decreto e figura como co-financiador do PROEP. O MEC e o MTE chegaram a elaborar, em 1995, um documento conjunto chamado “Questões críticas da educação brasileira”, período no qual o MTE conduzia debates com outros interlocutores visando à elaboração de uma política pública de trabalho, renda e educação profissional. A interlocução do MEC, neste período de elaboração de uma proposta de constituição de um sistema nacional de educação profissional, segundo Kuenzer (1997), é restrita:

(...) o MEC/SEMTEC [...] mantém a discussão interna a seus técnicos, abrindo-a para o Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED) e para a rede de escolas técnicas federais e CEFETs, que participam de algumas reuniões que não tiveram caráter deliberativo, mas apenas consultivo. A formatação da proposta final é feita pela SEMTEC, “ouvidos” interlocutores especialmente selecionados. (KUENZER, 1997, p. 63)

A partir de 1995, e progressivamente, o diálogo com o MTE parece reduzir-se e a SEMTEC elabora o Projeto de Lei 1.603/96, que trata da educação profissional, e envia-o ao Congresso. Posteriormente, esse Projeto de Lei é retirado, após a aprovação da LDB, e substituído pelo Decreto 2.208/97, que fora elaborado pelo alto escalão da SEMTEC, técnico e especialistas especialmente convidados especialmente para a realização dessa tarefa.

Segundo Kuenzer (1997), esse Projeto de Lei não chegou a ser discutido nem mesmo com as escolas técnicas estaduais e com os CEFETs, instituições diretamente ligadas à educação profissional. Tal informação foi corroborada pelos diretores de escolas técnicas entrevistados.

⁴¹ O Decreto 3.129, de 9 de agosto de 1999, alterou a estrutura organizacional do Ministério do Trabalho, sendo extinta a SEFOR e criada a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), que absorveu suas funções.

4.4 Considerações sobre as diretrizes da política do MEC

A reforma na educação profissional promovida pelo MEC é justificada a partir da necessidade de formar trabalhadores adaptados às novas necessidades do setor produtivo⁴², contribuindo, assim, para a promoção da competitividade:

Os desafios estão relacionados aos avanços tecnológicos e às novas expectativas das empresas que agora enfrentam mercados globalizados, extremamente competitivos. Com isso, surgem também novas exigências em relação ao desempenho dos profissionais. A educação não poderia ficar alheia a essas transformações. Em todo o mundo, uma grande inquietação domina os meios educacionais, gerando reformas que preparem o homem às novas necessidades do trabalho. (www.mec.gov.br/semtec/proep)

Este é, sem dúvida, um dos desafios a serem enfrentados. No entanto, um segundo problema, discutido no Capítulo 1, é o crescimento do desemprego e da exclusão social, sobre o qual os documentos dedicam pouca atenção, considerando-se a gravidade do problema. O foco está claramente colocado no atendimento das necessidades do sistema produtivo.

Com relação à **divisão entre ensino médio e formação profissional** estabelecida, a mesma é justificada tanto pelos altos custos das escolas técnicas quanto pelo seu “desvio de função”: seus egressos, em vez de se dirigirem para o mercado de trabalho imediatamente, ingressam em cursos de nível superior. Além disso, com a separação, o curso técnico teria sua duração reduzida, sendo possível dobrar o número de alunos atendidos utilizando-se a mesma infra-estrutura.

Contudo, vale destacar o risco de que a separação entre ensino médio e educação profissional reforce a divisão social, empurrando para a educação profissional os segmentos da população que necessitam ingressar no mercado de trabalho mais rapidamente. Embora esteja colocada a possibilidade de se realizar o ensino médio simultânea ou sequencialmente, é previsível que apenas um pequeno contingente da população consiga fazê-lo de fato. Em decorrência disso, aqueles que não conseguirem realizar os estudos do ensino médio, mesmo

⁴² Art. 9º. As instituições federais de educação tecnológica implantarão, em articulação como a SEMTEC e com os órgãos de desenvolvimento econômico e social dos Estados e Municípios, mecanismos permanentes de consulta aos setores interessados na formação de recursos humanos, objetivando:

I - identificação de novos perfis de profissionais demandados pelos setores produtivos;
II - adequação da oferta de cursos às demandas dos setores produtivos (PORTARIA 646/97).

completando todos os módulos relativos à educação profissional, não obterão a habilitação de técnico e terão um currículo de cunho muito mais técnico-operacional do que técnico-científico.

Desta forma, para a PEA são oferecidos cursos de qualificação e reconversão profissional, que passam a substituir, na prática, a educação básica, embora não seja esta a compreensão do Ministério do Trabalho e do Emprego. Estes cursos obedecem à regulamentação do Decreto 2.208/97, que institui o Sistema Nacional de Educação Profissional em paralelo ao Sistema Nacional de Educação. No âmbito destes dois Sistemas, e de forma orgânica, realizam-se as reformas do ensino técnico e médio, com o que foram extintas as escolas técnicas de nível médio. Reestabelecem-se as duas trajetórias, sem equivalência, negando-se a construção da integração entre educação geral e educação para o trabalho que vinha historicamente se processando nas instituições responsáveis pela educação profissional, certamente mais orgânica à nova realidade da vida social e produtiva. (KUENZER, 1999, p. 4)

Um aspecto positivo a ser salientado, é que a **focalização da oferta** sobre a população adulta e ocupada atende às necessidades de um segmento que encontrava poucas alternativas para aprimorar ou ampliar seus conhecimentos. No entanto, o risco é o de “cobrir a cabeça e destapar os pés”, para usar uma expressão popular, ou seja, ao privilegiar uma população que de fato encontrava-se desatendida pelo sistema regular de ensino, desestruturam-se as escolas técnicas de nível médio, as quais atendiam uma clientela igualmente importante, a de jovens em idade escolar. Esses dois segmentos da população – adultos ocupados e jovens em idade escolar – apresentam demandas de formação profissional naturalmente diferenciadas, exigindo estratégias formativas específicas. Assim, em vez de separar radicalmente ensino técnico e ensino médio, poder-se-ia aproveitar a experiência e a excelência das escolas técnicas, em especial das federais, que poderiam servir não apenas como centros de referência para o ensino técnico, mas também como ponto de partida para pensar estratégias de incorporação das populações adultas com dificuldade de acesso.

Quanto ao argumento reativo à procura desses cursos pela elite, este se deve, reconhecidamente, pela alta da qualidade dos mesmos; portanto, isso não se constitui, ao menos do ponto de vista do bom senso, em um argumento consistente para decretar o seu fim. Ademais, a elevação da qualidade do ensino básico é tarefa já reconhecida e assumida pelo Ministério da Educação, medida esta que resolveria o problema da excessiva demanda por vagas em escolas técnicas devido à sua qualidade superior.

Em relação ao formato, especialmente os cursos de nível básico da educação

profissional têm sido alvo de inúmeras objeções. A oferta de cursos rápidos, baratos, adequados à demanda e não-acompanhados por projetos de elevação da escolaridade é convergente com uma abordagem sobre custo-efetividade da educação. Porém, isso parece incongruente com o próprio discurso do MEC, que no documento de apresentação do PROEP ressalta como um dos seus principais objetivos “o desenvolvimento da capacidade de aprender a aprender, em um mundo de mudanças muito rápidas”, o que, de fato, não é possível através desse tipo de curso. Segundo Salm:

Repete-se a fórmula tradicional de oferecer cursos de qualificação de duração variável, centrados exclusivamente na formação específica e que, por isso mesmo não contribuem para a elevação do nível de escolaridade do trabalhador. (SALM e FOGAÇA, 1998, p. 6)

Vale ressaltar, que os cursos básicos, que figuram como um dos três níveis da reforma da educação profissional, carecem de diretrizes capazes de nortear sua estruturação e seus objetivos. Esses cursos, propostos como um dos pilares da reforma, não possuem regulamentação curricular e, na prática, assim com o nível tecnológico, são relegados a um segundo plano. À primeira vista, eles parecem dirigir-se para uma clientela mais vulnerável, pelo fato de não haver exigências de escolaridade; entretanto, um olhar mais atento indica que podem ser orientados para qualquer segmento, podendo ser dirigidos somente para pessoas com nível superior. Não há população-alvo definida, como tampouco objetivos, duração, metas quantitativas ou qualquer outro tipo de orientação proposta. Em síntese, as suas características serão definidas livremente pela instituição que o propuserem e executarem. Esse é o espaço em que o chamado segmento comunitário tem atuado e que tem funcionado quase como um balcão para obtenção de verbas para custear as mais diversas iniciativas.

Outra objeção feita com frequência não se dirige diretamente aos cursos de nível básicos, mas sim à exigência de que instituições voltadas tradicionalmente ao ensino técnico passem a oferecer cursos básicos. Estes, como assinala Cunha (1997), são de natureza distinta dos cursos técnicos e, por isso, requerem um tipo diverso de práticas pedagógicas que não existem de antemão nessas instituições. Trata-se de um argumento de educador, ou seja, de alguém que domina questões acerca do processo de ensino e aprendizagem e que, portanto, vislumbra problemas que podem passar despercebidos por um analista técnico, mas nunca por alguém que vivência a prática escolar. Fez-se esta consideração, talvez óbvia demais para alguns leitores,

para inserir aqui outros dois comentários. O primeiro é de que a questão levantada por Cunha (1997) foi repetidamente referida pelos entrevistados nas escolas técnicas, indicando que, se para alguns dos atores envolvidos este não é um problema central, para quem está buscando implementar a reforma esta é uma grande e difícil questão. O segundo é de que a ausência desse tipo de preocupação na formulação da reforma, para a qual deveriam ser tomadas medidas de apoio, entre as quais a capacitação sistemática de pessoal, evidencia o já apontado descolamento do âmbito local – as escolas – do âmbito central, no qual foram elaboradas as diretrizes da reforma da educação profissional.

A justificativa presente nos documentos oficiais, para que as escolas técnicas abarcassem essa modalidade de ensino privilegia os aspectos econômicos. Assim, a oferta de cursos básicos permitiria um maior e melhor aproveitamento das instalações físicas, dos materiais, dos laboratórios e dos recursos humanos disponíveis. Na prática, ao não haver nem mesmo a definição de um número mínimo de cursos básicos e/ou alunos que deverão ser atendidos por parte das escolas públicas, esses cursos estão sendo oferecidos mais pelo segmento comunitário. Quanto à rede pública, a oferta de alguns poucos cursos desse tipo tem sido mantida para atender às exigências legais e, muitas vezes, isso é feito, através da participação das escolas no PLANFOR.

Outra proposição com efetividade ainda imprecisa é a do **sistema modular**. A idéia de conferir maior flexibilidade ao currículo é convergente com o novo cenário marcado pela redução do emprego formal e estável, pelo fim das trajetórias profissionais e por contínuas mudanças de áreas de atuação no decorrer da vida profissional. Porém, a escolha e a montagem do currículo escolar, através da realização de módulos, pressupõem uma racionalidade econômica por parte do aluno que o guiaria e o levaria a investir com acerto em determinados tipos de treinamento em respostas aos sinais do mercado.

Mesmo que aceitássemos a existência de uma “ação maximizadora racional” por parte do indivíduo, não há como negar que essa ação seria fortemente condicionada por restrições objetivas, tais como o leque de módulos de cursos disponíveis, a adequação aos horários dos alunos e ao local de moradia, para ficar em alguns exemplos bem concretos. Isso exigiria um esforço de concertação entre as escolas que, no momento, não existe, bem como mecanismos

internos para certificação dos módulos e conteúdos cursados em outras instituições. Esta é uma situação absolutamente nova para as escolas, assim como a certificação de competências; em ambos os casos, as escolas não detêm nem conhecimento acumulado nem práticas normalizadas para fazer valer tais princípios.

Além disso, tal flexibilidade pode conduzir a uma baixa organicidade entre os módulos, dependendo do local onde o aluno realizará cada um deles e do intervalo entre os mesmos. De fato, o mais provável é que os módulos sejam realizados todos em uma única escola e, possivelmente, de forma seqüencial. Se por um lado, isso garantiria maior integração entre os módulos, por outro, pouco se diferenciaria do sistema de séries anuais. Ademais, a dificuldade de integração com uma base geral de conhecimentos, dada a reposição da dualidade do ensino, coloca dúvidas sobre a capacidade de formar o “trabalhador pensante e flexível” que o MEC propõe como meta da educação profissional. Em relação a esse aspecto, Ferretti faz o seguinte questionamento:

(...) deve-se perguntar que condições efetivas terão as escolas técnicas de formar os profissionais polivalentes sofisticados que o documento propõe, na medida em que o conhecimento orgânico que essa formação exige parece pouco compatível com a concepção implícita na estrutura modular que toma tal conhecimento como o resultado do somatório de várias habilitações específicas, que poderão ser certificadas em diferentes escolas. Ou se pretende, de forma pouco realista, a homogeneização de todas elas? (FERRETTI, 1999, p. 5)

No que tange às **estratégias de implementação** adotadas, a reforma elaborada pelo MEC no ensino profissional de nível técnico incide sobre toda a rede regular de escolas que oferecem formação profissional, independentemente da dependência administrativa das mesmas. As diretrizes curriculares nacionais para o nível técnico devem ser seguidas por todas as instituições que pretendem oferecer esse nível de ensino, bem como as demais portarias, leis e decretos federais sobre esse nível de ensino. Além disso, foi criado o PROEP, com recursos orçamentários próprios e flexibilidade institucional, voltado especificamente para a implementação das mudanças na educação profissional.

No nível técnico da formação profissional, as estratégias de implementação da reforma foram facilitadas pelo fato de que todas as instituições deveriam, por força da lei, promover as mudanças previstas na reforma. Se, por um lado, isso garantiu sua implementação, por outro,

pareceu reduzir o empenho por parte do MEC de desenvolver um amplo trabalho de convencimento da sociedade a respeito das mudanças propostas. Apenas recentemente, e a partir das críticas de diversos segmentos da sociedade e da própria incompreensão da reforma na comunidade escolar, o PROEP começou a desenvolver timidamente seminários para a comunidade escolar, com vistas a difundir suas concepções e conquistar adesões. Contudo, além de tardia, uma vez que excluiu o segmento escolar da definição da reforma, trata-se de uma iniciativa ainda restrita, com pouco alcance nos âmbitos regionais e nenhum nas esferas locais.

No nível básico de educação profissional, a estratégia de implementação teve de ser diferenciada. Ao contrário da situação do nível técnico, tratava-se de criar uma nova modalidade de ensino profissional, não-regulamentada e não-integrante do sistema regular de ensino. Assim, a oferta de cursos de nível básico é uma alternativa, mas não há obrigatoriedade, por meio da legislação para sua adoção nas escolas. Para contornar esse problema e conseguir a adesão das escolas, a SEMTEC, via PROEP, lançou mão de dois mecanismos. Para as escolas públicas, condicionou o repasse das verbas à oferta dessa modalidade de ensino. Evidentemente, esta não é uma medida simpática e gerou desde o princípio muitas reações, especialmente das escolas técnicas federais, que questionavam a função educativa de tais cursos e a utilização da estrutura pública para desenvolvê-los. O outro mecanismo foi o estímulo à constituição do segmento comunitário, que cada vez mais parece destinado a se apropriar dos recursos destinados aos cursos de nível básico. Esse segmento, que já estava previsto desde o surgimento do PROEP, tomou feições mais claras a partir de 2001. São organizações públicas de direito privado que reúnem diferentes atores sociais, com livre composição, e que tem como principal vantagem a flexibilidade na captação de recursos e na oferta de cursos. Apesar de ser um tanto longa, a citação de entrevista concedida pelo Diretor Executivo do PROEP ajuda a compreender o que é o segmento comunitário e a importância que assume na reforma da educação profissional.

Bem sabemos que não é fácil para o setor público manter uma escola profissional. É difícil e financeiramente pesado. Existe a questão da flexibilidade, da autonomia, da geração de receita própria, da captação de recursos, etc. [Assim] um modelo de gestão diferenciado, que possa minimizar a demanda, dessa modalidade de educação [nível básico], de recursos públicos – que mal são suficientes para você manter uma escola de padrão tradicional, de formação geral... Então, quem é que vai bancar isso? É o setor produtivo quando entender, e muitos estão entendendo, que é uma forma até mais barata ele investir em uma escola profissional do que montar um programa de capacitação específico para ela. O segmento comunitário entra por aí. O MEC passou a financiar

escolas ou iniciativas já existentes ou novas que promovam a educação profissional exclusivamente e que garantam no mínimo 50% das vagas públicas e gratuitas, bancadas pelos outros 50% que pagam e pelas parcerias que venham a ser firmadas. Então, a maior expansão da educação profissional hoje, está ocorrendo no segmento comunitário. (Sr. Domingos Spezia, Diretor Executivo do PROEP, entrevista concedida em 12.11.2001)

Falar sobre as estratégias de implementação do nível tecnológico é uma tarefa bastante difícil, especialmente porque é no nível em que os avanços foram menores. Em parte, essa lentidão pode estar associada a divergências sobre a competência legal nesse nível. De fato, há ainda uma dificuldade anterior à implementação, que diz respeito à própria definição desse nível da educação profissional. Embora proposto pela SEMTEC como terceiro nível da educação profissional, se o nível tecnológico configurar-se, conforme definição da própria SEMTEC, como curso superior não-universitário, então o mesmo foge de sua alçada, devendo ser regulado pela Câmara do Ensino Superior (CES) e pelas secretarias de ensino superior. Até agora, seu tratamento ambíguo, ora como superior, ora como pós-secundário, tem permitido que a definição de suas diretrizes e de seus objetivos seja feito pela SEMTEC. Concretamente, o que se tem nesse nível são as FATECs, que já existiam e ofertavam cursos de tecnólogos, e as iniciativas de alguns CEFETs nessa área.

Quanto à influência dos **organismos internacionais** sobre os princípios que orientaram a reforma na educação profissional promovida pelo MEC, alguns pontos de convergência podem ser sublinhados. Conforme definição e análise desenvolvida na seção 1.3.3, distinguimos os organismos internacionais entre aqueles que atuam primordialmente como agências de financiamento e aqueles que privilegiam ações de construção e de difusão de concepções e experiências sobre formação profissional, denominados de agências de cooperação técnica.

No caso do MEC, não há um protagonismo absoluto de qualquer organismo internacional, mesmo não sendo a reforma educacional resultado de um processo de construção coletiva. Na elaboração dos princípios da reforma, o que de fato se acentua é o papel decisivo e central exercido pelo Secretário da SEMTEC, conforme apontado anteriormente.

No entanto, sobretudo por serem co-financiadores do PROEP, os organismos internacionais, e mais particularmente as agências de financiamento constituem-se em atores não-desprezíveis nesse processo, juntamente com os atores nacionais. Não é difícil perceber a

afinidade entre alguns aspectos da reforma do ensino profissional com as diretrizes e proposições enunciadas especialmente pelo BIRD e pelo BID. Isso não significa que houve uma imposição externa de princípios que deveriam reger a reforma da educação profissional no Brasil. O que se está propondo aqui é uma leitura inversa, qual seja, a de que as concepções dos formuladores da política e seus diagnósticos acerca dos caminhos a serem seguidos para enfrentar os desafios identificados, por serem convergentes com as diretrizes desses organismos de financiamento (BIRD e BID), acabaram tornando-os candidatos privilegiados no processo de busca de recursos financeiros. Nesse sentido, a convergência de idéias suavizou o caminho para a obtenção dos recursos, que finalmente foram concedidos pelo BID.

Como exemplo dessa similaridade, três aspectos serão analisados: os objetivos atribuídos à educação profissional, a separação entre formação profissional e educação geral e o incentivo à redução da participação do Estado. Essa última diretriz não se restringe à área educacional e é partilhada por outros organismos nacionais e internacionais, tornando-se um princípio que norteou a elaboração de diversas políticas públicas no Brasil durante a década de 90.

Em relação aos objetivos atribuídos à educação profissional, o Decreto n.º 2.208/97, em seu primeiro artigo, assim os define: “capacitar, através de habilidades gerais e específicas, jovens e adultos para o exercício de atividades produtivas”. Tal formulação é compatível com a do BIRD, que propõe um enfoque na produtividade, segundo o qual “é custo-eficiente quando os sistemas focalizam o treinamento para o emprego produtivo, equilibrando a oferta de pessoas treinadas com a demanda de empregos” (WORLD BANK, 1989, p. 6). De modo geral, há uma identidade quanto ao significado e ao espaço que a formação profissional deve ocupar, isto é, a de que deve estar vinculada às necessidades produtivas, aproximando-se das empresas e de suas demandas para garantir maior retorno dos investimentos. Portanto, o eixo geral é da educação profissional como um investimento estratégico para os países em desenvolvimento, visando a otimizar suas condições competitivas e assim promover o desenvolvimento econômico e social.

Quanto ao segundo aspecto, é apontado pelo BIRD como mais “custo-efetivo” “a separação entre treinamento e educação: retirando dos ministérios da educação o primeiro, para aumentar a flexibilidade dos currículos, requisitos e duração” e a oferta de “cursos mais

intensivos e de curta duração, que são mais custo-efetivos que treinamentos em escolas”, devido à sua pouca flexibilidade para se adequarem às mudanças de demanda (WORLD BANK, 1989, p. 6). Note-se que aqui, além de não haver a retirada da área de formação profissional da alçada do Ministério da Educação, ocorreu a inclusão, sob sua alçada, de cursos de nível básico que até então não eram oferecidos. Entretanto, em todos os níveis da educação profissional, a reforma promoveu a flexibilização de currículos, dos requisitos para ingresso, especialmente no básico, e da duração dos cursos. Ademais, estimulou o surgimento de escolas do segmento comunitárias especialmente pela flexibilidade que elas possuem em relação às escolas do segmento regular de ensino.

A meta do PROEP é melhorar a Educação Profissional. Não basta aumentar o número de vagas, é preciso integrar o ensino com o mercado de trabalho. E, para isso, o Programa tem o cuidado de só financiar escolas que estejam de acordo com a demanda de mão-de-obra regional. (www.mec.gov.br/semtec/proep)

Por fim, quanto ao último aspecto selecionado, o incentivo à participação de outros segmentos na oferta da formação profissional, o PROEP posiciona-se com clareza nesse sentido, defendendo a participação particularmente dos empresários, via oferta e financiamento de educação profissional. A expressão maior dessa diretriz é o estímulo ao segmento comunitário, que tem absorvido parte significativa dos recursos do PROEP, especialmente na oferta dos cursos de nível básico.

(...) a amplitude das questões referentes à qualificação, profissionalização, reprofissionalização e colocação de mão-de-obra requer ações de tal magnitude que não podem mais ser empreendidas pelo Poder Público ou pela sociedade isoladamente. (www.mec.gov.br/semtec/proep)

De modo geral, observa-se que, se já há algumas décadas a educação vinha sendo tratada de forma instrumental, como meio para se alcançar o desenvolvimento, agora, com a reforma e a separação entre educação geral e educação profissional, esta última adquire um cunho operacional. Naturalmente se espera que a formação profissional estabeleça fortes vínculos com os sistemas produtivos e com o mercado de trabalho, diferentemente da educação básica, pois é a inserção profissional que dá pleno sentido ao trabalho de formação, o que, aliás, não poderia ser diferente. Contudo, sua definição parece estar cada vez mais premida não apenas por uma orientação para o mercado, mas também pela própria adoção da lógica do mercado na sua

condução, traduzida pela tratamento da educação como um investimento que deve promover aspectos como produtividade, flexibilidade e eficiência, mais pertinente à gestão da produção do que da educação, mesmo que profissional.

Por fim, chama atenção o fato de que o mercado de trabalho não é homogêneo e de que nessa reforma privilegia-se, claramente, o segmento adulto ocupado, sem que haja menção ou articulação com outras instâncias para que as mesmas se responsabilizem pelo atendimento do crescente contingente de excluídos do mercado de trabalho, assim como os jovens que perdem, com o fim do ensino médio técnico, um espaço tradicional de formação profissional.

5. O desenho da política do MTE para a formação profissional: o PLANFOR

O governo Fernando Henrique Cardoso, empossado em 1º de janeiro de 1995, atribuiu ao Ministério do Trabalho a tarefa de ampliar o sistema de formação profissional no país. Cabe ressaltar, que somente em 1996 foi aprovada a LDB, que colocou a educação profissional sob a alçada do MEC ao ser considerada uma modalidade de educação e que apenas em 2001 foi aprovado o Plano Nacional de Educação do Governo Fernando Henrique Cardoso, pela Lei nº 10.172, de 09/01/2001. Para isso, dois princípios, estabelecidos pelo governo federal como orientadores de várias políticas públicas de seu governo, deveriam ser seguidos: a descentralização e a participação de múltiplos atores. Até então, o Ministério do Trabalho desempenhava um papel muito pequeno na área de formação profissional, que se dava especialmente através de ações esparsas do Sistema Nacional de Emprego (SINE).

Para essa tarefa, o Ministro do Trabalho da época, Sr. Paulo Paiva, chamou pessoas com experiência na área de formação profissional que já atuavam no SENAI e que também possuíam uma trajetória acadêmica e de pesquisa na área. Montada a equipe que teria como tarefa a reorganização do sistema de formação profissional no país, iniciou-se a construção do que viria a ser o PLANFOR. Um terceiro princípio, que deveria orientar a política do Ministério, foi introduzido pela própria equipe de formação profissional recém-constituída. Esse princípio, que veio a se somar aos dois estabelecidos pelo governo federal, é o da criação de uma nova institucionalidade, capaz de incorporar novos atores, alternativa ao que Leite, E. chama de “institucionalidade dominante”. Segundo Leite, E. não havia uma rejeição ou questionamento acerca da pertinência das escolas técnicas federais e do Sistema S, mas considerava-se que os mesmo não poderiam promover as mudanças desejadas:

Não que nós rejeitássemos. Nem Nassim nem eu questionávamos a importância de ter escolas técnicas federais, o Sistema S como uma reserva de tecnologia e de capacidade. Mas era pouco para dar conta do que nós tínhamos pela frente. (Sra. Elenice Monteiro Leite, representante do PLANFOR/MTE, entrevista concedida em outubro de 2001)

O quarto princípio era de que, diante da escassez de recursos, tornava-se necessário

estabelecer prioridades, dentro da PEA, visando a promover a igualdade de oportunidades. Dessa forma, segundo Leite, E., foi priorizada a população mais vulnerável por ser composta por pessoas com menores chances de acesso às alternativas de formação profissional existentes.

Os recursos financeiros do PLANFOR são oriundos, em sua maior parte, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do estabelecimento de parcerias, o que representa um volume significativamente menor. O FAT, instituído pela Lei 7.998 de 1990, é um fundo contábil, de natureza financeira, vinculado ao MTE. Os recursos do FAT, por sua vez, são provenientes, basicamente, das contribuições para o PIS e para o PASEP e destinam-se sobretudo aos programas de Seguro-Desemprego e de Abono Salarial e ao financiamento de programas como o PLANFOR (www.mte.gov.br/temas/FAT).

A mesma lei que criou o FAT instituiu ainda Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). O CODEFAT é um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por três representantes dos trabalhadores⁴³, três dos empregadores⁴⁴ e três do governo⁴⁵. Além de elaborar as diretrizes para os programas e a alocação de recursos e de acompanhar e avaliar o impacto social dos mesmos, compete ao CODEFAT o controle da execução dessas políticas e a fiscalização do próprio FAT (www.mte.gov.br/temas/FAT).

5.1 Objetivos

Segundo o PLANFOR, a “qualificação profissional é componente básico do desenvolvimento sustentado com equidade social” (SPPE/MTE, 2000, p. 5). Seu objetivo é que a oferta de educação profissional, em bases permanentes, contribua para: “(a) reduzir o desemprego e o subemprego da PEA; (b) combater a pobreza e a desigualdade social; (c) elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo”. Tais objetivos são ratificados

⁴³ Os três representantes dos Trabalhadores são oriundos da Central Única dos Trabalhadores (CUT), da Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e da Força Sindical (FS).

⁴⁴ Os três representantes dos Empregadores são oriundos da Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Confederação Nacional do Comércio (CNC) e da Coordenação Nacional do Sistema Financeiro (CNF).

⁴⁵ Os representantes do governo são oriundos do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

pelo CODEFAT na Resolução nº 258, de 21 de dezembro de 2000. A Secretaria de Política Pública de Emprego (SPPE) afasta em parte esse problema ao deixar claro que não considera que a qualificação “em si e por si” seja capaz de resolvê-los, considerando-a uma “ferramenta indispensável neste processo, integrada a outros mecanismos da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR)”(SPPE/MTE, 2000, p. 7). Nos documentos de 1995 e 1996, a Secretaria de Formação Profissional (SEFOR) já operava com a idéia de integração da política de qualificação profissional com as políticas de emprego, trabalho e renda, posição que é reforçada ao longo dos anos. Nessa época, a SEFOR operava com o conceito de “empregabilidade”, que posteriormente é abandonado. Em documento datado de 1995, a SEFOR apontava a necessidade de a educação profissional:

- integrar-se a uma política pública de emprego, trabalho e renda, tendo como premissa a busca do desenvolvimento sustentável;
- definir com precisão seu foco, de modo a caracterizar-se como atividade com início meio e fim, sob a premissa de “empregabilidade”, por sua vez entendida não como simples capacidade de obter um emprego, mas de manter-se em um mercado de trabalho em constante mutação.” (SEFOR/MTb, 1995, p. 12)

Em documento de 1996, a SEFOR reafirmou a premissa da empregabilidade “descartando, portanto, a qualificação com viés assistencialista ou contencionista (‘cursos para ocupar o menor e evitar que fique na rua’, por exemplo)”. Posteriormente, o termo empregabilidade deixa de ser utilizado, refletindo um amadurecimento da política, que se desloca de uma posição inicial mais centrada na obtenção de emprego para o reconhecimento de que a formação não muda o fato de que não há emprego, antes somente referido, e para a efetiva integração com outras políticas públicas de emprego e renda, caminhando para o estímulo à alternativas para geração de renda que não passam, necessariamente, pela obtenção de emprego (SEFOR/MTb, 1996).

O PLANFOR propõe a educação profissional “em sentido renovado e ampliado”, o que significa: (a) focalizar a demanda do mercado de trabalho e o perfil da população-alvo; (b) entender a educação profissional como direito do cidadão produtivo, em bases contínuas, permanentes e em caráter complementar à educação básica; (c) atender à diversidade da PEA, promovendo igualdade de oportunidades nos programas e no acesso ao mercado de trabalho; (d) entender educação profissional como um variado leque de ações, incluindo cursos, assessorias,

extensão, contemplando o desenvolvimento integrado de habilidades básicas, específicas e/ou de gestão definidas em função do mercado de trabalho e do perfil da população-alvo.

O objetivo geral do Plano Nacional de Educação Profissional é “mobilizar e articular, gradualmente, toda a capacidade e competência disponível de educação profissional no país”, de modo que se alcance, a partir de 1999, a capacidade de qualificar e requalificar, anualmente, pelo menos 20% da PEA – o que, em números atuais, estaria em torno de 15 milhões de trabalhadores. Esse montante não se refere somente às ações executadas pelo PLANFOR, mas inclui também as ações formativas desenvolvidas pela rede de educação profissional vinculada ao MEC, o Sistema S e outros programas ou escolas de formação profissional existentes. Na Tabela 5.1 é possível observar o volume de ações desenvolvidas pelo PLANFOR e pelo restante da rede.

Tabela 5.1 – Metas de qualificação profissional do PLANFOR e da rede existente em relação à população economicamente ativa.

Ano	Planos Estaduais de Qualificação/outras convênios* MTb-SEFOR	Rede de Educação Profissional**	Total	% da PEA
1996 ⁽¹⁾	1.200	3.800	5.000	7%
1997	1.600	6.400	8.000	11%
1998	2.500	8.500	11.000	15%
1999	3.000	12.000	15.000	20%

FONTE: SPPE/MTE .

(1) Metas já alcançadas.

(*) Recursos do FAT.

(**) Recursos públicos e privados, incluindo sistema de escolas técnicas federais, estaduais e municipais; Sistema S (SENAI/SESI, SENAC/SESC, SENAR, SENAT/SEST); fundações e escolas de empresas; sindicatos de trabalhadores; organizações não-governamentais; universidades e a rede de ensino profissional livre.

Essas metas incluem e pressupõem a atuação conjunta de toda a rede de educação profissional disponível no país, e não só as ações financiadas e executadas diretamente pelo PLANFOR. O que está colocado é o papel do PLANFOR como articulador da rede existente e a construção de um sistema de educação profissional. Embora esta não seja uma competência legal do Plano, é claramente um de seus mais ambiciosos objetivos, que se mantém desde 1995, quando houve um início de articulação com MEC que se esgotou a seguir.

Sob a premissa de integração e cooperação, a SEFOR propõe, frente a esses desafios, uma estratégia de atuação em três dimensões: avanço conceitual, articulação institucional e apoio à sociedade civil. As vertentes de ação propostas definem os eixos centrais tanto no plano de ação da Secretaria como, em escala mais ampla, da

consolidação institucional do Ministério do Trabalho, como órgão responsável pela articulação da política de trabalho e de educação profissional no País. Pretende ainda contribuir para a formulação de uma nova metodologia de gestão de políticas sociais, dentro da estratégia de Governo. (www.mec.gov.br)

O PLANFOR propõe que os programas devam ser “focados no mercado e na clientela, sendo essa uma exigência básica para sua aprovação técnica” e voltados para a qualificação e requalificação de “desempregados, beneficiários do seguro-desemprego, trabalhadores sob risco de perda do emprego e outras populações em risco ou desvantagem social”. Há, portanto, uma orientação clara no PLANFOR para o atendimento dos segmentos da população excluídos do mercado de trabalho ou inseridos no mercado informal em condições precárias.

Segundo a Resolução nº 126 do Conselho Deliberativo do FAT-CODEFAT, os Planos Estaduais de Qualificação deveriam ter o objetivo de “garantir qualificação e requalificação profissional para o conjunto da PEA – População Economicamente Ativa, urbana e rural, de modo a propiciar sua permanência, inserção ou reinserção no mercado de trabalho, ampliando, também sua oportunidade de geração de renda, contribuindo desta forma para a melhoria da qualidade do emprego e da vida do trabalhador, bem assim para um melhor desempenho do setor produtivo”. A resolução referiu-se, ainda, às clientelas prioritárias das ações de educação profissional.

No que se refere, portanto, aos objetivos gerais das ações de qualificação profissional, tanto para a SEFOR quanto para o CODEFAT, a integração do trabalhador no mercado de trabalho é uma referência central. Quanto ao papel dessas ações na consolidação de um modelo de desenvolvimento econômico, a questão é mais brevemente tratada, revelando não ser este o foco do Programa. A idéia de que as ações de qualificação profissional devam estar integradas a um projeto estratégico de desenvolvimento é apontada mais especificamente quando ambos os órgãos, SEFOR e CODEFAT, indicam que os Programas Estaduais devem ser concebidos para atender demandas específicas de qualificação e requalificação profissional, em consonância com eixos estratégicos de desenvolvimento de cada estado.

Não há nenhuma diretriz estabelecida quanto a certificações, as quais dependem do tipo de programa de qualificação desenvolvido. O PLANFOR comporta, assim, uma variedade de situações que incluem desde certificações de conclusão de ensino fundamental e médio até a

mera expedição de atestados de participação nos cursos que podem, inclusive, não envolver nenhum tipo de avaliação de desempenho.

Os professores/instrutores que atuam nos programas de qualificação possuem vínculo com as executoras que integram a REP. No caso de essas executoras não contarem em seus quadros com professores em número suficiente ou aptos para atuar nos programas de qualificação, é facultada a contratação. Não há diretrizes quanto ao tipo de qualificação do corpo docente ou ao tipo de vínculo com as executoras.

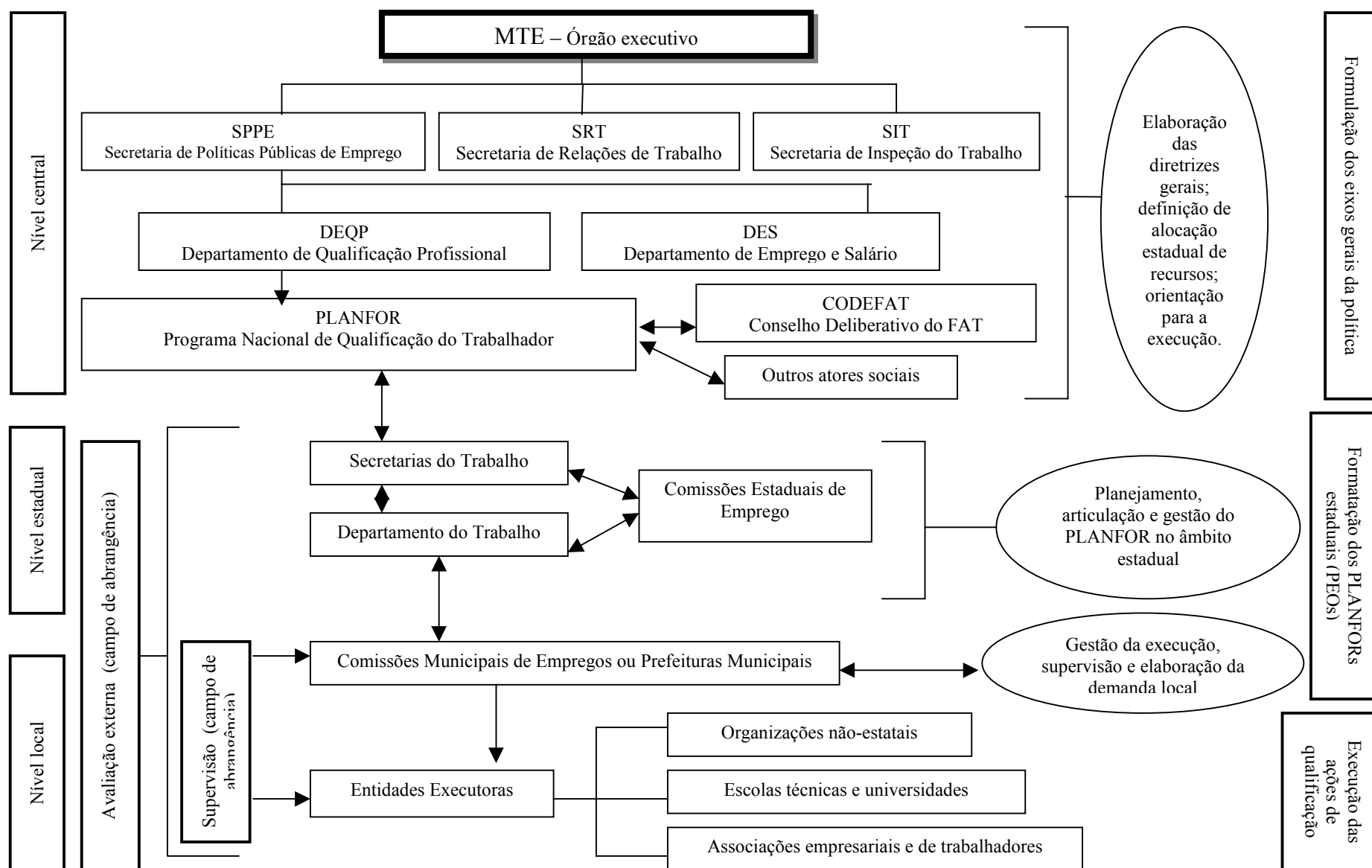
5.2 Estratégias de implementação

Segundo a SPPE, o “PLANFOR é, antes de tudo, uma estratégia de articulação de uma política nacional de educação profissional, integrada ao sistema público de trabalho e geração de renda do País”. Ele opera, fundamentalmente, através dos Planos Estaduais de Qualificação e do estabelecimento de parcerias com toda a rede de educação profissional do país. O principal instrumento utilizado para a viabilização do Plano é o financiamento e o estabelecimento de convênios. Os Planos Estaduais de Qualificação – coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho, sob orientação e supervisão das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego – são financiados com recursos do FAT, mediante convênios firmados entre as Secretarias de Trabalho e o MTb/SEFOR. As parcerias – mediante convênios, termos de cooperação técnico, protocolos de intenções – são estabelecidas com toda a rede de educação profissional do país, que abrange seis grandes conjuntos de agências formadoras: os sistemas de ensino técnico federal, estadual e municipal; as universidades públicas e privadas; o chamado Sistema S (SENAI/SESI, SENAC/SESC, SENAR, SENAT/SEST, SEBRAE); os sindicatos de trabalhadores; as escolas e fundações de empresas; as organizações não-governamentais e a rede de ensino profissional livre.

No caso do PLANFOR, a gestão da política por parte dos estados e municípios decorre da adesão ao programa e aos seus objetivos. Para obter essa adesão aos objetivos e ao desenho do Plano, a SPPE coloca em operação um sistema de incentivos que envolvem negociação, barganha e maior espaço para a participação dos diferentes atores sociais nos diversos níveis da política, com destaque para o estímulo à criação de instâncias multipartites com poder deliberativo.

O fluxograma a seguir permite visualizar o desenho da política em seus diferentes níveis, os atores envolvidos e suas respectivas atribuições.

Fluxograma 5.1 – Estrutura de funcionamento do PLANFOR dentro do organograma MTE e rede de influência



O PLANFOR segue diretrizes gerais do CODEFAT e do MTE, que são repassadas às Secretarias Estaduais de Trabalho, juntamente com termos de referências elaborados em conjunto com atores convidados. As Secretarias, ao mesmo tempo em que implementam a política, promovem mudanças incrementais conforme seus planos estratégicos de desenvolvimento, corroborando a concepção de implementação como processo autônomo, em que decisões cruciais são tomadas (ver Capítulo 2). A principal marca do Plano é a descentralização, pois essas orientações gerais balizam as ações, mas permitem uma grande flexibilidade no modo de implementação, respeitando as diferenças e as necessidades regionais. Porém, esse elevado grau de descentralização e flexibilidade também permite que cada Estado organize, gestione e execute o Plano de uma determinada forma – com ênfase em determinados tipos ou formatos de cursos e de clientela, com maior ou menor participação e controle social –, o que nem sempre assegura bons resultados e torna extremamente heterogêneas as ações desenvolvidas pelo PLANFOR em cada estado.

Os Planos de Qualificação Profissional abrangem dois tipos de atividades: programas de qualificação e requalificação profissional e projetos especiais. Os projetos especiais incluem estudos, pesquisas sobre mercado de trabalho e clientela, bem como eventos de apoio conceitual e metodológico aos programas de qualificação e requalificação profissional, incluindo, necessariamente, projeto de avaliação e acompanhamento do próprio Plano Estadual de Qualificação.

O PLANFOR não estabelece um formato único para os programas de qualificação e requalificação profissional, mas indica algumas diretrizes: (a) fomentar a visão de EP como conjunto de ações (de cursos até assistência técnica) definidas a partir das necessidades do mercado de trabalho e de uma dada população; (b) superar a idéia de EP como sinônimo de cursos em sala de aula com cargas horárias e currículos pré-definidos; (c) fixar carga horária e conteúdos somente após identificar as necessidades da população e as oportunidades do mercado.

O acesso aos programas de qualificação deve priorizar o público-alvo definido pelo PLANFOR, de acordo com a diretriz de promoção de igualdade de oportunidades no trabalho. Para tanto, propõe a seleção com base no critério de discriminação positiva – “quanto mais vulneráveis, mais sujeitas à exclusão e à discriminação, maior a preferência de acesso das pessoas

aos programas de qualificação” – sem, contudo, estabelecer cotas. Como medidas para alcançar esse público, propõe divulgação focalizada, sensibilização das executoras, programas direcionados e apoio aos treinandos – por exemplo, através da oferta de transporte, bolsas de estudo e alimentação – para a realização dos programas.

Segundo o Guia PLANFOR 2000 (SPPE/MTE, 2000), o público-alvo dos programas de qualificação e requalificação profissional é composto por dois segmentos:

- segmentos com prioridade de foco: divididos em quatro grupos: (a) pessoas desocupadas; (b) pessoas em risco de desocupação; (c) empreendedores (micro e pequenos empresários); (d) autônomos, cooperados e autogeridos.

- segmentos com prioridade de acesso: preferência de acesso para pessoas econômica e socialmente vulneráveis, ou seja, mais pobres, menos escolarizados e sujeitas à discriminação no mercado por atributos como sexo, idade, cor/raça e por serem portadoras de necessidades especiais.

A proposta da SPPE é de que os programas sejam focados no mercado e na clientela. Com isso, a Secretaria pretende reverter a prática usual de se oferecer repetidamente os mesmos cursos, sem levar em conta as necessidades da clientela e a potencialidades do mercado. Desse modo, o objetivo é fazer com que, gradual e progressivamente, a rede existente passe a oferecer cursos que sejam definidos pela demanda, e não mais pela oferta já existente e consolidada. Com tais ações, pretende-se aproximar o tipo de qualificação oferecida às necessidades que são definidas, em nível local, por atores sociais relevantes cuja inserção local, supõe-se, permite maior conhecimento sobre as efetivas demandas locais. Seguindo os passos propostos no Plano, o levantamento das demandas de qualificação deve ocorrer no âmbito local, preferencialmente definido pelas Comissões Municipais de Emprego.

No que diz respeito às diretrizes gerais da SEFOR, relativas ao encaminhamento da política de educação profissional no país, foi proposta, ainda em 1995, uma estratégia de “atuação descentralizada e em parceria”. Essa estratégia, segundo a Secretaria, buscava contribuir para a construção, em médio e longo prazo, de uma nova “metodologia de gestão de políticas sociais, fundada nas premissas de descentralização, participação, integração e parceria entre Estado e Sociedade civil”, configurando um “novo padrão de relações entre Estado e Sociedade”

(SEFOR/MTb, 1995, p. 13).

De modo geral, as características que diferenciam o PLANFOR e que geram uma nova institucionalidade para a formação profissional no país são:

(a) descentralização e flexibilidade – as diretrizes são suficientemente gerais, de sorte a permitir ajustes às necessidades e particularidades estaduais;

(b) participação em todos os níveis de diferentes segmentos da sociedade – desde a gestão da política até a sua execução, está prevista a participação de trabalhadores, empresários, governo e associações dos mais diversos tipos;

(c) criação de um foro de negociação da formação profissional, particularmente através da CTPE e das CMEs, com estímulo à incorporação de distintos segmentos da sociedade civil e através de parcerias estabelecidas para a execução dos cursos;

(d) utilização da rede já existente de entidades de formação profissional, aproveitando o conhecimento acumulado na sociedade e no mercado, buscando difundir a sua concepção de educação profissional;

(e) identificação das demandas de qualificação no nível local como ponto de partida para a definição das ações formativas a serem oferecidos pelas executoras, ou seja, institui-se a formação “puxada” pela demanda.

5.3 Atores envolvidos

No nível central, a elaboração do PLANFOR foi conduzida pela SPPE, seguindo as diretrizes estabelecidas pelo CODEFAT e guiando-se por uma série de debates com atores sociais relevantes, tais como acadêmicos, especialistas, trabalhadores, empresários, sistema S, representantes das Secretarias de Trabalho estaduais e membros das equipes de avaliação externa do Plano. A partir dessas duas referências, e com a participação desses segmentos, definiram-se os termos de referência que passaram a guiar o Plano. Esse processo foi contínuo, repetindo-se sistematicamente e resultando no aprimoramento do Plano a partir da identificação de problemas existentes e na reformulação dos próprios termos de referência.

No âmbito estadual, as secretarias estaduais de trabalho, apoiadas pelos respectivos Conselhos de Trabalho, deveriam ser os “interlocutores e atores privilegiados”. Por seu intermédio, seriam mobilizados e integrados os “demais atores relevantes no campo da educação e trabalho”, entre os quais estavam incluídos: “secretarias – em especial as de educação – e outros organismos estaduais; prefeituras e organismos municipais; instituições de formação profissional, públicas e privadas; organizações não governamentais; sindicatos e associações de classe; empresas e fundações educacionais; universidades e institutos de pesquisa”.

No processo de execução descentralizada das ações de qualificação, a SEFOR, em documento publicado em 1996, apontou como papel central do setor público a definição de políticas e estratégias orientadas para a “desprivatização” da educação profissional no País, mediante “participação efetiva e negociada de trabalhadores e empresários na gestão dos recursos e das ações de qualificação” (SEFOR/MTb, Sistema Público de Emprego e Educação Profissional: implementação de uma política integrada).

Nesse desenho institucional, as secretarias de trabalho passam a desempenhar um papel estratégico na articulação e na implementação da política de trabalho e qualificação nos estados, congregando recursos não só do FAT, mas de todas as agências locais de educação profissional, em especial as que são financiadas com recursos públicos. Às CMEs cabe a tarefa de levantar as demandas locais de qualificação e posteriormente acompanhar a execução dos cursos. Esse formato é inovador e interessante, porque constrói uma rede que exerce um controle social sobre o funcionamento do Plano.

Segundo o Plano Nacional, as Secretarias de Trabalho eram responsáveis pela elaboração e pela coordenação dos planos estaduais, que deveriam ser submetidos às “Comissões Estaduais de Emprego, organismos tripartites e paritários, com representação do governo, empresariado e trabalhadores de cada Estado”. A essas comissões caberia o papel de orientação e supervisão dos Planos. As funções das Secretarias e das Comissões de Emprego foram definidas na Resolução 126 do CODEFAT, de outubro de 1996, nos seguintes termos: as primeiras deveriam apresentar os planos, enquanto as segundas deveriam homologá-los.

No nível local, as ações de qualificação são executadas por meio da rede existente de institutos, escolas e agências de educação profissional (públicas ou privadas, governamentais e

não-governamentais, com ou sem fins lucrativos) nos estados, regiões e municípios. Essa rede foi estimada por Leite, E. (1995) como sendo composta por quase 30 mil unidades em condições de ministrar cursos de qualificação e requalificação⁴⁶.

As instituições que oferecerão os cursos e treinamentos são escolhidas conforme a lei que rege as licitações e são contratadas pelas secretarias de trabalho estaduais, ou por outra instituição que mantenha convênio com o Ministério.

Uma vez aprovados nos Estados, os Planos são apresentados ao MTE/ SPPE, para análise técnica e elaboração de convênio, que garante o repasse de recursos para sua execução. Todos os Planos Estaduais de Qualificação passam pela aprovação das Comissões Estaduais de Emprego, organismos tripartites e paritários, com representação do governo, empresariado e trabalhadores de cada Estado.

Além dos mecanismos de supervisão gerencial e de fiscalização administrativo-financeira, o PLANFOR prevê a realização obrigatória de projetos de acompanhamento/supervisão – concebida como ferramenta gerencial – e de avaliação externa, a ser realizado preferencialmente por universidades públicas, que inclui o acompanhamento de egressos e é concebida como “subsídio para o aprimoramento do PLANFOR como política pública”.

5.4 Considerações sobre as diretrizes da política do MTE

Os objetivos propostos pelo PLANFOR, por sua natureza muito geral, dificultam o estabelecimento de correlações entre as ações de qualificação e eventuais alterações nesses indicadores, de modo que se possa apreender o grau de contribuição possível de ser atribuído ao Programa. A dificuldade em avaliar os seus benefícios também se agrava em função da amplitude

⁴⁶ Esta estimativa inclui: escolas técnicas/médias federais, estaduais, municipais e privadas – 12.500 unidades escolares; ensino livre– 10.000 escolas e centros de treinamento; SENAI, SENAC, SENAR, SENAT – 2.500 unidades de formação profissional, fixas ou móveis; ONGs – 2.000 centros ou núcleos de educação profissional (não contando um sem-número de ONGs que atuam em projetos de cunho social, cultural ou de lazer); universidades federais, estaduais, municipais e privadas – 890 entidades, cada uma com um complexo de edificações bastante diversificado; sindicatos, empresas – 500 escolas e centros de treinamento.

dos objetivos propostos, que pode abrigar uma variedade de ações díspares, que podem ir desde a qualificação em ocupações específicas até cursos voltados para o estímulo à cidadania, cujos ganhos não podem ser mensurados tendo como horizonte o mercado de trabalho, embora essa orientação esteja muito clara no PLANFOR, como será visto adiante.

Esta proposta de educação profissional tem como referencial a reestruturação produtiva, as mudanças no trabalho – “o PLANFOR trabalha com uma visão ampliada de ‘trabalho’, que abrange muito mais que empregos assalariados, com carteira assinada, do setor formal, urbano, industrial” – e na qualificação – “a qualificação deixa de ser entendida como capacidade de realizar tarefas/operações, passando a se definir como capacidade de ação e reação diante de eventos, imprevisíveis, em sua grande maioria”. O ponto de partida do Plano do MTE é o diagnóstico acerca do novo perfil de qualificação que passa a ser demandado e valorizado nesse novo contexto. Contudo, é preciso salientar que a divisão formal entre habilidades básicas, específicas e de gestão não representa uma garantia de que se esteja propiciando o tipo de qualificação apontada acima. A exigência de que sejam ofertadas, além das habilidades específicas, habilidades básicas e de gestão representa, de fato, um avanço; porém, não assegura que os conteúdos programáticos desenvolvidos sob esses títulos estejam sintonizados com o avanço conceitual pretendido pelo PLANFOR.

A definição do PLANFOR como um programa de massa, expressa na meta de 20% da PEA, estabelece uma tensão entre suas metas qualitativas – formar um trabalhador crítico e com capacidade de aprender continuamente – e suas metas quantitativas – número de cursos e treinandos a serem atingidos. Considerando a existência de um montante de recursos limitados, torna-se uma tarefa difícil alcançar o equilíbrio entre essas duas metas, uma vez que as metas qualitativas do Plano implicam cursos mais longos e, por conseguinte, mais caros, o que pode comprometer o alcance das metas quantitativas.

A força do Plano, no que tange à articulação da rede de educação profissional e à difusão de um novo conceito de educação profissional, reside na combinação entre convencimento e financiamento, uma vez que não existe uma legislação que regule o Plano. Esse formato é notavelmente convergente com o novo padrão de realização de políticas públicas, analisado no Capítulo 1, o qual se caracteriza por maior descentralização da ação, repasse de recursos e

transferência de funções e decisões.

Cria-se no PLANFOR não apenas uma rede que articula e mobiliza as instituições envolvidas com a educação profissional, mas também uma rede de interlocução com outros segmentos da sociedade que acumulam conhecimento acerca do tema, como acadêmicos, empresários e trabalhadores.

No entanto, a desigualdade com que se articula tal rede nos diferentes estados pode ter efeitos graves sobre a execução da política, abarcando desde aspectos relacionados à gestão do programa no âmbito local até a capacidade de definir cursos a partir das demandas do mercado de trabalho, com resultados que podem afetar a qualidade dos cursos e sua coerência com os objetivos propostos. Ao analisar o PLANFOR, em 1996, Azeredo já identificava significativas desigualdades regionais quanto ao desempenho do PLANFOR e apontava a necessidade de montar um sistema de acompanhamento por parte do Ministério:

(...) o desempenho de alguns estados, como visto ao longo do capítulo, parece exigir da Sefor a montagem de um sistema eficiente de acompanhamento e avaliação no que respeita aos métodos e aos conteúdos dos programas aplicados, de modo a evitar que os recursos sejam desperdiçados e que se reponha a antinomia entre educação básica e profissionalizante. (AZEREDO, 1998, p. 242)

O sucesso obtido no processo de difusão de um novo conceito de educação profissional é lento e depende, em grande parte, do engajamento das instituições parceiras à proposta do Plano, sobretudo daquelas responsáveis pela execução dos cursos. Por exemplo, a utilização de metodologias adequadas à população-alvo e a composição dos conteúdos conforme a clientela de alunos a serem atendidos exigem um esforço de construção de projetos pedagógicos, que preferencialmente devem envolver troca de informações com demandantes, proponentes dos cursos e professores que atuarão nos cursos. Isso implica, não só mais trabalho, mas também modificações no *modus operandi* dessas instituições, especialmente daquelas que já costumam oferecer os cursos e, portanto, já possuem uma estrutura e uma dinâmica de funcionamento próprias. Essa é uma tarefa difícil, ainda mais se temos em conta que não existe nenhuma definição nacional quanto aos conteúdos e às metodologias a serem utilizadas, havendo apenas diretrizes e termos de referência que nem sempre são seguidos. É prematuro apontar o quanto essa nova concepção de educação profissional pode manter-se diante de um eventual corte do financiamento.

Como o PLANFOR não fixa nem o formato, nem os conteúdos, nem a carga horária dos cursos, essas definições são remetidas para o âmbito estadual e/ou local. O acerto das escolhas efetuadas está diretamente relacionado à capacidade de cada estado de mobilizar adequadamente e engajar as redes locais na elaboração do Plano Estadual e de efetuar diagnósticos precisos acerca das necessidades de qualificação existentes. A ausência de regulações rígidas acerca desses aspectos é interessante, uma vez que em um país da dimensão do Brasil, com enormes diferenças regionais e necessidades diversas, seria extremamente difícil definir ações comuns a serem desenvolvidas em todo o país. Contudo, isso dá origem a situações muito desiguais. É plausível esperar que estados mais preocupados em atingir as metas quantitativas ofereçam uma massa de cursos de curtíssima duração, atingindo, assim, um grande número de pessoas com os recursos que têm à sua disposição, enquanto outros estados podem priorizar as metas qualitativas, promovendo cursos mais longos que, por serem mais caros, consumirão mais recursos, atingindo um número menor de pessoas. A rigor, levando-se em conta a amplitude de propósitos do Plano, nenhuma dessas opções pode ser considerada incorreta do ponto de vista das metas, mas certamente levanta questões acerca do que é de fato o Plano, que tipo de formação ele oferece e qual a sua efetividade.

Estas características (programas nacionais com execução descentralizada), aliadas à novidade do próprio processo, ainda que positivas enquanto filosofia de ação, são ao mesmo tempo responsáveis por alguns pontos críticos de sua execução, particularmente o desempenho extremamente desigual por unidade da federação: enquanto alguns estados apresentam bons resultados, outros deixam muito a desejar. (AZEREDO, 1998, p. 144)

A definição da população-alvo como sendo composta por segmentos com prioridade de foco e com prioridade de acesso coloca a necessidade de algumas ponderações. A primeira delas é a amplitude da população, já que entre esses dois segmentos é possível incluir praticamente todas as situações de trabalho existentes. A segunda é a conexão entre os segmentos priorizados com as necessidades do mercado de trabalho, que nem sempre são convergentes.

As demandas de qualificação aí definidas muitas vezes são inadequadas à clientela que deve ser priorizada, em função, por exemplo, de pré-requisitos como escolaridade⁴⁷. A relação

⁴⁷ A título de ilustração, tem-se o caso dos cursos de *telemarketing*, para os quais há uma demanda crescente, mas que exigem pessoas com domínio da língua portuguesa, adquirido geralmente através da escolarização. Todavia, os

entre mercado e clientela não é suficientemente definida, pois, se a prioridade são os segmentos vulneráveis, o levantamento das demandas já deve estar orientado para esse público. Por outro lado, se o foco recair sobre os quatro grupos ocupacionais (desocupados, sob risco de desocupação, empreendedores e autônomos e afins), não se pode restringir a oferta aos segmentos social e economicamente vulneráveis, porque entre esses grupos certamente estarão pessoas mais escolarizadas, brancas e talvez com uma renda não tão baixa. Se, por um lado, isso confere uma grande versatilidade ao Plano, por outro, é inegável a pulverização de ações que permite.

Tal característica cria uma dificuldade significativa para os avaliadores do Plano, uma vez que os parâmetros são fluídos, cabendo neles praticamente tudo, desde cursos para ocupações definidas em setores industriais de ponta até cursos que visam a elevar a escolaridade de segmentos vulneráveis, ou que se propõem a resgatar a cidadania de grupos discriminados negativamente na sociedade. É importante destacar que todas essas situações correspondem a algum dos objetivos propostos no interior do Plano, mesmo que em alguns deles as relações com o mercado de trabalho, se de fato existem, sejam extremamente tênues.

Outro problema que não se pode desprezar, refere-se aos riscos existentes de distorções na elaboração das demandas na esfera local, especialmente se as Comissões Municipais de Emprego não estiverem organicamente ligadas à sociedade civil, o que não é garantido apenas por seu formato tripartite. Em outros casos, mesmo que bem-estruturadas e com boa capacidade de articulação e de mobilização de diferentes atores sociais no âmbito local, muitas vezes as Comissões enfrentam problemas para cumprir as tarefas a elas outorgadas. Tais problemas vão desde a capacitação para captar e analisar dados que permitam um diagnóstico sobre as necessidades do mercado de trabalho local até questões operacionais, como o tempo que seus integrantes podem disponibilizar para essas atividades. Portanto, em locais onde há Comissões que funcionam adequadamente, pode-se obter excelentes resultados, mas essa não é a realidade de todas as CMEs do país.

Por fim, assim como observamos na política de formação profissional do MEC a influência de organismos internacionais e de experiências internacionais, no caso do PLANFOR

segmentos com prioridade de acesso, compostos por pessoas mais pobres e menos escolarizadas, não possuem nem

também é possível identificar essas influências. Toda a linha de justificativa do Plano é pautada por duas dimensões: de um lado, as mudanças no mundo trabalho que acarretam um novo perfil de trabalhador e, de outro, o problema do desemprego, da exclusão social e da precarização das ocupações. Há uma clara convergência de tais orientações com o pensamento da CEPAL, que está focado na questão da “transformação produtiva com equidade”, e da OIT/CINTERFOR, no que tange à criação de uma nova institucionalidade para a formação profissional e para a priorização de segmentos vulneráveis da população. Nesse enfoque, o conhecimento, a educação básica e a educação profissional são tratados como elementos fundamentais e estratégicos para se alcançar o objetivo da equidade, termo, aliás, também empregado nos documentos do PLANFOR. Quanto às experiências internacionais de formação profissional que possivelmente exerceram influência sobre o PLANFOR, destacam-se as reformas ocorridas na própria América Latina, a partir dos anos 80, que tiveram o Chile como pioneiro, sendo seguido pelo México e difundindo-se rapidamente pelos demais países.

6. Similaridades e diferenças entre as políticas quanto às concepções, às diretrizes e aos objetivos

6.1 Concepções Gerais

Em primeiro lugar, há que se considerar que ambas as políticas de formação profissional são desenvolvidas na primeira metade dos anos 90, entrando em funcionamento no início da segunda metade da mesma década. Existe, portanto, um primeiro ponto comum entre ambas, a dimensão temporal, que nos remete para uma segunda semelhança observada, esta sim resultado de uma construção e de uma leitura específica da realidade, que é a avaliação sobre o contexto da época e sobre as suas implicações para a educação profissional. Uma segunda consideração deve ser dedicada ao fato de que ambas as políticas são desenvolvidas sob um padrão de intervenção estatal de cunho liberal, o qual estabelece algumas diretrizes gerais que balizam diferentes políticas públicas desse período. Assim, aspectos como descentralização, flexibilização, estabelecimento de parcerias, envolvimento e co-responsabilização da sociedade civil e do mercado, mudança do papel do Estado – de financiador e executor para regulamentador e fomentador da participação da sociedade e do mercado irão permear as duas políticas, assumindo, nos dois casos, feições diferentes.

Há uma convergência entre a avaliação de ambos sobre o contexto econômico dos anos 80 e 90, com destaque para as questões da reestruturação produtiva e da necessidade de elevar a competitividade empresarial e do país, diante do processo de abertura comercial. Ainda converge a análise de ambos acerca da insuficiência qualitativa e quantitativa das iniciativas de formação profissional até então vigentes, bem como a necessidade de haver uma reformulação profunda no sistema de formação profissional brasileiro para se adequar às novas demandas do sistema produtivo.

A política de formação profissional do MEC volta-se, na prática, para os trabalhadores adultos já inseridos ou que se ocuparão em atividades produtivas, com vistas a formar o

profissional demandado pelo setor produtivo moderno.

Os profissionais que vão enfrentar o mundo moderno devem estar preparados para o trabalho e para o exercício da cidadania. Não mais a formação para um posto de trabalho que prepare o homem “executor de tarefas”. A nova educação profissional forma o trabalhador pensante e flexível, no mundo das tecnologias avançadas. (PROEP, 2000, s/p)

A captação das demandas do setor produtivo, tal como apontado nos documentos, deve ser realizada através do estreitamento dos laços entre empresas e escolas, do desenvolvimento de estudos sobre o mercado de trabalho e do estímulo à criação do segmento comunitário, que pode apresentar suas demandas diretamente ao PROEP.

Os aspectos até aqui apresentados são parcialmente convergentes com a avaliação que o PLANFOR faz dos desafios colocados para a formação profissional. A partir daí, as semelhanças começam a diminuir, pois embora o ponto de partida assumido por ambos seja o mesmo, o PLANFOR incorpora a questão da exclusão social, sendo este um foco central da sua política. Assim, o MTE apresenta um leque muito amplo de ações formativas possíveis, que pode abranger desde o segmento mais moderno da economia até grupos vulneráveis, aos quais está garantida a prioridade de acesso. Esses segmentos vulneráveis são compostos por pessoas que provavelmente nunca terão a chance de obter um emprego e, por isso, precisam capacitar-se para gerar alternativas próprias de renda.

A captação da demanda também foi pensada de forma diferente. No caso do MTE, essa demanda é captada no nível local, preferencialmente através das Comissões Municipais de Emprego, que por sua vez podem ampliar seu leque de consulta para definição da demanda, de modo a abranger todos os segmentos que julgar importantes na sua região ou município. No caso do MEC, as demandas devem ser captadas pelas escolas para compor a parte das competências específicas, sendo que as competências mais gerais, bem como os cursos/habilitações que podem ser oferecidos, são definidos no âmbito central (através das diretrizes curriculares nacionais para a educação profissional).

Um segundo aspecto presente em ambas as políticas é o tema da flexibilidade, que decorre da avaliação de que o mercado muda rapidamente, assim como as tecnologias utilizadas e os perfis de qualificação demandados. O PROEP fala de um modelo de educação flexível, com

currículos capazes de se “adaptarem às exigências dos setores produtivos”, propondo também a flexibilidade entre os níveis de educação profissional – básico, técnico e tecnológico. A concepção “verticalizada” do sistema permitiria tanto complementações internas nos diferentes níveis, através do acúmulo de especializações em cada nível, quanto complementações inter-níveis, dotando o sistema de flexibilidade para inúmeras entradas e saídas do mercado de trabalho e retornos para o sistema de educação profissional. Assim, haveria uma flexibilidade curricular e também estrutural.

A flexibilidade é uma das colunas do PLANFOR, e verifica-se tanto no aspecto curricular quanto na estrutura e, sobretudo, na gestão do Plano. A forma pouco estruturada como ele é montado no âmbito central permite um maior grau de participação em sua elaboração por parte de atores dos âmbitos estadual e local. Esse modelo confere flexibilidade às instâncias regionais e locais para definir os cursos, os conteúdos, as cargas horárias e as metodologias, desde que atendidas as diretrizes nacionais do PLANFOR.

6.1.1 Competências e habilidades

A análise dos conceitos de competência e de habilidade que norteiam a definição dos conteúdos curriculares das ações desenvolvidas, respectivamente, pelo MEC e pelo MTE revela mais consenso do que inicialmente se supõe. Em primeiro lugar, a análise dos documentos mostra que, apesar de cada um desses conceitos estar fortemente associado a uma das políticas, ambos são utilizados muitas vezes de forma complementar nos documentos emitidos pelos dois Ministérios. Assim como o decreto que regulamenta a formação profissional utiliza os conceitos de habilidades básicas e específicas, o PLANFOR refere-se à formação de competências. Há uma homogeneidade no nível discursivo sobre o perfil de trabalhador que se pretende formar, de modo que nenhum dissenso significativo é facilmente identificado ao se analisar as propostas de ambas as políticas⁴⁸. As duas citações a seguir expressam claramente tal constatação, tornando, na

⁴⁸ Um interessante caminho para a interpretação da homogeneidade discursiva identificada, sugerido pela Profª Eneida Shiroma, é o Relatório Jacques Delors da UNESCO, publicado em português em 1996, o qual difundiu a idéia de que a educação no século XXI deveriam nortear-se por quatro eixos: aprender a aprender, aprender a fazer,

ausência de referência sobre a origem, difícil identificar de imediato a autoria de cada um deles (o primeiro é do PROEP e o segundo é do PLANFOR).

As habilidades são atributos relacionados não apenas ao saber-fazer, mas aos saberes (conhecimentos), ao saber-ser (atitudes) e ao saber-agir (práticas no trabalho). Implicam, pois, em dimensões variadas: cognitivas, motoras e atitudinais. Habilidades voltadas para a competência do trabalhador devem buscar o “aprender a aprender” e ao “aprender a pensar” que permite maior autonomia, maior capacidade de resolver problemas novos, de adaptação às mudanças, de superação de conflitos, de comunicação, de trabalho em equipes, de decisão ética. Considerando que a competência é formada ao longo da vida do trabalhador, exigindo um processo de educação contínua, as habilidades devem seguir essa mesma configuração. Assim, habilidades básicas, específicas e de gestão podem ser desenvolvidas em qualquer momento da vida de uma pessoa.

Competência profissional é uma questão de aprendizado formal e de experiência. Envolve não só domínio de tarefas e operações, mas conhecimentos, habilidades sociais e intelectuais, atitudes e comportamentos. A competência é permanentemente construída, aprimorada, renovada. Não é um estoque, mas um fluxo. Daí a importância da disposição para aprender, que alimenta esse fluxo. Mas, além de aprender, é preciso empreender. Não apenas no sentido restrito de montar um negócio próprio – o que, sem dúvida, se torna fundamental no contexto da reestruturação e mutação do emprego. Mas, acima de tudo, na aceção de localizar-se e empreender-se a si próprio, na economia e na sociedade em permanente transformação. O cidadão produtivo é aquele capaz de apreender e gerir uma realidade que tem como constante única a transitoriedade permanente.

Também são identificados facilmente pontos de convergência entre ambos quanto à idéia de aprendizagem continuada ao longo da vida e ao papel complementar da educação profissional em relação à educação básica. Embora esta última proposição seja mais difundida como sendo uma posição do PLANFOR, a mesma idéia está expressa, exatamente nesses termos, em documento do PROEP, sendo também ratificada pelo Secretário da SEMTEC em entrevista concedida à autora.

6.1.2 Empregabilidade, inserção e permanência no mercado de trabalho

As duas políticas já estiveram mais próximas de um consenso acerca desse ponto. O MEC apresenta em seus objetivos a meta de promover a inserção no mercado de trabalho, o exercício de atividades produtivas e a manutenção do emprego, voltando-se para os trabalhadores

já ocupados. Estratégias alternativas de geração de renda e o atendimento aos segmentos da população compostos por desempregados e por aqueles em situação de vulnerabilidade, focos explícitos do PLANFOR, não são objeto da política do MEC.

Nos primeiros anos do PLANFOR, a idéia de dotar o indivíduo de empregabilidade estava presente nos documentos e textos de referência⁴⁹ como um dos objetivos da política. Imediatamente tal posição foi firmemente criticada no meio intelectual por carregar, de modo implícito, a idéia de que a formação profissional proporcionaria a obtenção de emprego e que a situação de desemprego derivaria de uma falta de adequação (escolar ou de qualificação) do indivíduo ao novo contexto produtivo. Essa idéia foi combatida, recolocando-se o desemprego como resultado de uma situação econômica e política do país, na qual se misturavam aspectos de caráter estrutural e conjuntural, e não como responsabilidade do indivíduo. Posteriormente, o conceito de empregabilidade foi sumindo paulatinamente dos textos e documentos do PLANFOR, mantendo-se ainda a idéia de colocação dos egressos no mercado de trabalho.

Hoje, o entendimento do PLANFOR é de que a Educação Profissional, por si, não cria empregos; ela pode, isto sim, potencializar a criação e o aproveitamento de novas oportunidades de trabalho. Portanto, a formação profissional passa a ser tratada como um dos elementos que integram uma Política Pública de Trabalho e Renda. Isso significa que, além da qualificação profissional, é necessária a criação de mecanismos de fomento à geração de atividades produtivas, bem como de orientação e apoio ao trabalhador, através de serviços como intermediação e seguro-desemprego (SEFOR/MTb, 1998). Essa mudança da concepção inicial acerca das relações entre formação profissional e emprego está traduzida na mudança do nome da secretaria encarregada da formação dentro do Ministério, que se chamava SEFOR (Secretaria de Formação Profissional) e passou a se chamar SPPE (Secretaria de Políticas Públicas de Emprego)

⁴⁹ Ver, por exemplo, a seguinte citação extraída do artigo “Do operário padrão ao cidadão produtivo”, do então Secretário da Formação Profissional do MTE: “A nova feição do emprego, nos anos 90, atrai a atenção para um recente galicismo (ou anglicismo): a **empregabilidade**. A palavra foi lançada por especialistas em *outplacement* - expressão elegante para designar dispensa e recolocação de executivos e profissionais de nível superior. Significando, nesse contexto, o conjunto de conhecimentos, habilidades, comportamentos e relações que tornam o profissional necessário não apenas para uma, mas para toda e qualquer organização. O que, sem dúvida, é válido para o trabalhador em qualquer nível. Agora, mais importante que apenas obter um emprego, é tornar-se empregável, manter-se competitivo em um mercado em constante mutação. Preparar-se, inclusive, para várias carreiras e diferentes trabalhos – às vezes simultâneos” Mehedff (1997, p. 1).

em 1999.

6.2 Diretrizes para a Formação Profissional

O formato dos cursos oferecidos tem algumas diferenças. A SEMTEC, via PROEP, oferece cursos de: (a) nível básico, sem regulamentação e independente de escolaridade; (b) nível técnico, regulamentado pelas diretrizes curriculares, o qual fornece esse título somente para aqueles que já têm o diploma de ensino médio, aproximando-se, portanto, de um pós-secundário e (c) tecnológico, que é um curso de nível superior não-universitário. Embora o MEC proponha-se a oferecer cursos que não se limitam ao nível médio, ultrapassando, assim, as atribuições da SEMTEC, não houve envolvimento oficial de outras secretarias do MEC (de ensino superior, por exemplo). Isso indica a centralidade da figura do Secretário, que elaborou os fundamentos da reforma em todos os âmbitos, sendo que a reforma estruturou-se mais em torno dele do que da Secretaria que ele ocupava.

Desses três níveis, o que é mais detalhado e que até agora ocupa um lugar de destaque, em parte por mexer com uma rede imensa de escolas, é o ensino técnico. O ensino tecnológico ainda está envolto em indefinições. O nível básico é o menos estruturado entre os três níveis, seja em termos de duração, de requisitos e de objetivos. Em linhas gerais, aproxima-se muito do formato dos cursos do PLANFOR que, apesar de pouco estruturados, ainda assim são mais estruturados que os cursos básicos do MEC. A execução desses cursos tem sido assumida crescentemente pelo segmento comunitário, uma inovação do PROEP, que estimulou o surgimento dessa figura jurídica para viabilizar a canalização de recursos para outros segmentos que não os subordinados ao MEC.

A oferta de cursos de nível básico, tanto pelo PLANFOR quanto pelo PROEP, é um aspecto que deve ser analisado com cautela, considerando-se, de um lado, a crônica falta de recursos financeiros no país e, de outro, a articulação dos sistemas de formação profissional existentes. Tomadas de modo geral, independentemente das condições sócio-econômicas do país, a multiplicidade e mesmo a duplicidade de oferta não representam algo em si ruim. Contudo, isso precisa ser pensado considerando-se as sérias restrições orçamentárias enfrentadas pelo Brasil,

assim como a escassez de recursos internacionais e os altos juros cobrados pelos poucos recursos disponíveis. Assim, diante das carências sabidamente enfrentadas pelas escolas e pela existência de outro Plano – o PLANFOR – com oferta similar, seria melhor concentrar os esforços e os recursos através da articulação das iniciativas. Este é o segundo aspecto a considerar. A duplicação da oferta de cursos de nível básico não resulta da adoção de uma estratégia conjunta dos dois Ministérios de multiplicar as opções nesse nível de educação profissional. Trata-se apenas de uma sobreposição parcial entre as duas políticas. Isso revela a falta de articulação política entre ambos o Ministérios e, mais ainda, indica a existência de uma disputa velada sobre o campo da educação profissional, que se traduz na incapacidade de construção, no sentido mais rigoroso do termo, de um sistema de formação profissional no país. O que há, observando-se a classificação proposta pelo CINTERFOR (ver Capítulo 1), é a coexistência de dois arranjos que, no caso brasileiro, são três, se aos dois mencionados acrescentarmos o Sistema S, que coexiste com eles.

Em relação aos cursos de nível técnico, o principal ganho obtido é o retorno da população adulta trabalhadora aos bancos escolares. Essa mudança do perfil da clientela atendida é resultado da nova forma de organização dos cursos de nível técnico. Com duração menor e possibilidade de realização por módulos, esses cursos passaram a atrair adultos, já escolarizados e inseridos no mercado de trabalho, interessados no aperfeiçoamento profissional ou na obtenção de um diploma de técnico. É curioso notar que o resultado possivelmente mais positivo da reforma – a incorporação dessa nova clientela – não se encontra entre os objetivos da reforma da educação profissional. Uma hipótese-explicativa é de que tal ausência reflete a preocupação da reforma e, conseqüentemente, a sua orientação para o mercado de trabalho e as demandas do setor produtivo, e não para o atendimento das demandas de segmentos da população, quaisquer que sejam eles.

Os problemas observados no mesmo nível de ensino são decorrentes do esvaziamento destes cursos técnicos tanto dos seus conteúdos gerais e básicos, que constituíam a base para a aprendizagem dos conteúdos específicos e técnicos, quanto dos conhecimentos científicos e tecnológicos, que propiciavam uma sólida formação ao aluno. Essa formação científica e tecnológica é agora postergada para o nível tecnológico. Este se torna, por definição, o nível no qual se proporcionaria o aprofundamento conceitual e teórico, enquanto o nível técnico ofereceria

uma preparação mais imediata e operacional para o trabalho.

Este não seria um problema tão grave, quanto é de fato, se a população atendida pelos cursos de nível técnico fosse a mesma do ensino médio, ou seja, pessoas que estão aprendendo ou aprenderam recentemente esses conteúdos gerais e básicos. Porém, com a mudança do perfil da clientela, já referida anteriormente, isso não ocorre, fragilizando significativamente o argumento da complementaridade entre os dois níveis. Os alunos que constituem a clientela do nível técnico nem sempre contam com essa base de conhecimentos gerais atualizada, muitas vezes por estarem há bastante tempo longe da escola regular. Tal fato dificulta o aprendizado de conteúdos técnicos mais sofisticados, reforçando o cunho mais operacional desses cursos.

A característica mais marcante dos cursos oferecidos pelo PLANFOR é o baixo grau de estruturação proposto pelos formuladores da política no âmbito central, o que cria um espaço efetivo de participação para os atores sociais situados nos demais níveis. Há algumas diretrizes gerais, especialmente no que se refere à população a ser priorizada (segmentos vulneráveis), ao foco nas demandas “quentes” captadas no nível local e à estrutura dos cursos – que devem oferecer habilidades específicas, básicas e/ou de gestão. As demais definições são estabelecidas em nível regional e local pelos próprios demandantes das ações formativas, tarefa cujo desempenho envolve um longo aprendizado, disponibilidade e abertura ao diálogo social.

Os conteúdos dos cursos e a metodologia são definidos pelas executoras, idealmente, em contato permanente com os demandantes a fim de atender às suas necessidades. É claro que esse esquema nem sempre ocorre da forma como foi pensado. É possível que, mesmo com todos esses mecanismos de ajustes dos cursos, dos conteúdos e das metodologias às necessidades da população-alvo, em última instância, as executoras ofereçam cursos com formatos tradicionais, especialmente quando estas executoras são grandes instituições que já oferecem esses mesmos cursos para a população em geral.

Outro problema é que a flexibilidade do Plano (quanto ao tipo de cursos, objetivos, foco, setores atendidos e mercado de trabalho) eleva os riscos de imprecisões e perda de foco. Uma variedade de ações podem ser desenvolvidas sob esse Plano, nem sempre com resultados passíveis de mensuração, como, por exemplo, cursos voltados ao desenvolvimento da cidadania. O questionamento é acerca do objetivo desse tipo de curso, pois seria mesmo possível “ensinar”

ou “desenvolver” cidadania em cursos? Da mesma maneira, é pertinente perguntar sobre a validade de ensinar gestão de forma isolada, sem estar aplicada a uma situação real e concreta que os alunos estejam vivenciando. Tudo isso é muito difícil de ser mensurado, pois os parâmetros são muitos e muito amplos. A sensação, ao analisá-los, é de que ficamos com mais questões do que resultados a apresentar.

6.3 Estratégias

A política do MTE, promovida através do PLANFOR, não parte de uma estrutura institucional e organizativa já estabelecida, mas sim da articulação, da mobilização e do convencimento de diversos atores sociais chamados a aderirem aos objetivos do Plano. Para atingir esse objetivo, a existência de recursos para a execução das ações é uma peça-chave. Outro ponto central é o papel que o Ministério do Trabalho assume na área de formação profissional, até então pouco significativo, seja em termos de volume de recursos financeiros envolvidos no Plano, seja em termos de número de ações formativas e de pessoas treinadas pelo PLANFOR. Justamente a inexistência de uma estrutura já em operação facilitam a tarefa de propor uma nova institucionalidade para a formação profissional, uma vez que não há resistências institucionais, de cunho burocrático ou corporativo, a enfrentar. Por outro lado, é um Plano permeado por um certo grau de instabilidade, já que não há destinação de recursos garantida constitucionalmente para o mesmo. É um novo arranjo, que como tal exige capacidade política de negociação para a sua manutenção, sendo, portanto, também parte da sua estratégia de sobrevivência a conquista de adesão entre os mais diferentes segmentos, de empresários a trabalhadores, de organização não-governamentais e governamentais a universidades e o meio intelectual em geral. Uma sólida base de apoio e legitimação é fundamental para sua continuidade.

A reforma da educação profissional promovida pelo MEC, por sua vez, não se restringe à proposição de mudanças curriculares, nem tampouco ao que é sua face mais visível, a separação entre ensino médio e ensino profissional. Tudo isso está contido na reforma, mas a mudança operada vai além. O que foi estabelecido é uma nova estrutura, regida pelo MEC, que busca englobar toda a oferta de formação profissional existente no país, em todos os níveis, do básico

ao superior, passando pelo técnico. Para colocar em funcionamento essa reforma, a SEMTEC utiliza-se de toda a estrutura institucional e organizacional sobre a área de influência do MEC. Complementarmente, através do PROEP, atua junto a setores não-regulamentados, de ensino livre, criando a figura jurídica dos segmentos comunitários para incorporar também esse conjunto de atores sociais.

Segundo o então secretário da SEMTEC, em entrevista concedida à autora, “não há inovações em si na reforma; ela apenas estrutura, organiza e articula um processo de verticalização que vinha processando-se de maneira desarticulada”. A oferta de educação de nível básico era normalmente educação profissional que estava fora dos grandes centros de educação profissional com exceção, basicamente do Sistema “S”, que tinha uma tradição de oferta de aprendizagem e qualificação diversificada, não só de nível técnico. Ainda segundo o Secretário, “com a reforma, passa a se definir uma nova estrutura verticalizada que permite inclusive, internamente, nos diferentes níveis, complementações internas.” (Sr. Ruy Leite Berger, Secretário da SEMTEC, entrevista concedida em 12.11.2001).

Nas palavras do Secretário, fica claro o vulto da reforma proposta e a tarefa que o MEC pretende assumir na área da educação profissional. Não se trata apenas de uma mudança da oferta de educação profissional de nível técnico, ou seja, uma intervenção precisa em uma área subordinada à SEMTEC. Muito além disso, está sendo colocada em pauta a criação de uma nova estrutura para a educação profissional que ultrapassa o âmbito da própria SEMTEC, como já foi apontado neste capítulo.

As semelhanças com as proposições do PLANFOR são notáveis. MTE e PLANFOR, de um lado, e MEC e SEMTEC, de outro, atribuem-se funções idênticas quanto ao papel a ser desempenhado no campo da educação profissional, qual seja, o de ser seu articulador. Há uma disputa, não-explicitada, entre os dois Ministérios quanto a quem caberia exercer este papel de articulador do sistema ou rede de educação profissional no país. Ambos concordam com a coexistência de mais de um sistema, mas também defendem a existência de um articulador geral.

Por fim, as duas políticas são elaborados a partir de um mesmo marco de intervenção, como já analisado anteriormente, mas organizam-se em tornos de modelos diferentes. O MEC trabalha dentro de um modelo clássico de política. As principais características são a gestão

centralizada, sendo que tanto a elaboração da política quanto a sua implementação são definidas no âmbito central, financiamento e execução direta da maior parte das ações formativas, pouca capacidade de mobilização da sociedade em torno da proposta e utilização combinada de recursos legais (leis e decretos e hierarquia institucional) e de recursos financeiros (via PROEP) para colocar em funcionamento a reforma.

O PLANFOR opera a partir de um modelo que se difundiu mais recentemente na América Latina, no qual os ministérios do trabalho desempenham um papel de destaque⁵⁰. As principais características desse novo tipo de arranjo são: a descentralização, a pouca estruturação da política no âmbito central, o repasse das atividades de execução para a sociedade e o mercado, a ampla mobilização de atores sociais diversificados e, como principais estratégia para obtenção de adesões, um sólido trabalho de convencimento aliado à utilização de recursos financeiros.

⁵⁰ Sobre os diferentes tipos de arranjos, ver as seções 1.2.3 e 1.3.3.

Parte III

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

7. Análise da implementação da reforma da educação profissional: CEETPS/SP

O Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, responsável pela rede de ensino técnico no Estado de São Paulo, é uma autarquia ligada à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. No início responsável apenas pelas faculdades de tecnologia, foi assumindo gradativamente a rede de ensino técnico de 2º grau no Estado de São Paulo. Atualmente, o Centro tem sob sua jurisdição 99 Escolas Técnicas Estaduais (ETEs), oferecendo cursos técnicos nas áreas agrícola, industrial e de serviços, nove Faculdades Tecnológicas (FATECs), que oferecem cursos superiores de tecnologia, e oito Classes Descentralizadas, que oferecem cursos médios e técnicos, em convênio com a Secretaria da Educação, prefeituras municipais e empresas privadas.

Até 1996, antes da aprovação da LDB, o CEETPS oferecia o ensino integrado de 2º grau com o técnico. Nesse período, 90,15% dos alunos faziam o 2º grau integrado e apenas 9,54% faziam o técnico, chamado então de Qualificação Profissional (QPIII e QPIV)⁵¹. Em 2001, a situação mudara significativamente com a separação do ensino médio e técnico. Das 21.899 vagas oferecidas para o ensino médio em 1997, houve uma redução para 8.052 vagas em 2001, que correspondiam às vagas ocupadas por aqueles alunos que já estavam matriculados no ensino técnico integrado. Por outro lado, as vagas para o ensino técnico, que somavam 6.917 em 1997, subiram para 24.297 em 2001.

⁵¹ O QPIII destinava-se aos egressos do 1º grau e o QPIV, aos egressos do 2º grau.

Tabela 7.1 – Número e percentual de alunos e vagas, segundo a modalidade de ensino, no 1º semestre de 1997 e no 1º semestre de 2001, CEETPS/SP.

Modalidades de Ensino	2001				1997			
	Alunos		Vagas oferecidas		Alunos		Vagas oferecidas	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Total Supletivo	176	0,24	—	—	—	—	—	—
Total Médio	24.133	29,54	8.052	23,06	69.639 ⁽²⁾	90,15	21.899	75,41
Total Técnico	53.571	65,58	24.297	69,58	7.373 ⁽³⁾	9,54	6917	23,82
Qualificação Básica 1.º Ciclo / único	807	0,98	807	2,31	232	0,31	224	0,77
Total Qualificação Técnica ⁽¹⁾	2.991	3,66	1.762	5,05	—	—	—	—
TOTAL	81.678	100	34.918	100	77.244	100	29.040	100

FONTE: Elaboração própria a partir de CEETPS/SP (2001).

(1) Cursos de Auxiliar de enfermagem; (2) Antiga modalidade de ensino integrado; (3) Tomando QPIII e QPIV como equivalente à atual formação profissional de nível técnico; inclui as matrículas em Auxiliar de enfermagem, que em 2001 aparecem separadamente como Qualificação Técnica.

Quanto às habilitações de nível técnico, entre 1997 e 2001, manteve-se praticamente estável o número e o tipo de habilitações oferecidas. Em 1997, foram oferecidas 43 habilitações técnicas no ensino integrado e cinco para egressos do ensino médio (vendas, hotelaria, desenho industrial, desenvolvimento de comunidade e equipamentos médico-hospitalares). A partir de 2001, 12 novas habilitações passaram a ser oferecidas⁵², enquanto outras 11 deixaram de sê-lo⁵³. Porém, as principais mudanças ocorreram na estrutura dos cursos, e não nas habilitações oferecidas, o que indica que na prática as mudanças propostas ainda não se efetivaram.

As habilitações de nível básico apresentaram mudanças mais significativas. Em 1997, havia apenas seis habilitações, contra as 24 habilitações oferecidas em 2001. Em número de alunos, isso representou um acréscimo de 232 alunos atendidos em 1997 para 807 alunos em 2001.

⁵² Agroindústria, Automobilística, Curtimento, *Design* de Interiores, *Design* Gráfico, Informática, Logística, Mecatrônica, Pecuária, Refrigeração e Condicionamento, Transportes e Turismo (CEETPS/SP, 2001).

⁵³ Desenhista de Arquitetura, Desenhista Mecânico, Estradas, Estruturas Navais, Instrumentação, Máquinas Navais, Petroquímica, Processamento de Dados, Desenho Industrial, Desenvolvimento de Comunidade e Equipamentos Médico-Hospitalares (CEETPS/SP, 2001).

Quadro 7.1 – Habilitações básicas oferecidas e números de alunos no primeiro semestre de 1997 e no primeiro semestre de 2001, CEETPS/SP.

Habilitações básicas (2001)	Alunos⁽¹⁾	Habilitações básicas (1997)	Alunos⁽²⁾
Agente de Produção Agropecuária	30	Auxiliar de Escritório Informatizado	41
Agronegócios	21	Controle de Máquinas Elétricas	60
Ajustador Fresador	20	Marcenaria	53
Correspondente Comercial	20	Mecânica Geral	38
Cozinheiro-Chefe	47	Móveis e Esquadrias	20
Desenhista Copista – CAD	17	Solda Oxi-Acetilênica	20
Desenhista de Modas e Vestuário	40		
Desenho Técnico Mecânico – CAD	35		
Digitador	34		
Eletricista de Instalações Prediais	20		
Eletricista de Manutenção	75		
Eletricista Industrial	40		
Encanador de Obras Civas	25		
Fiscal de Campo	44		
Informática Avançada	20		
Informática Inicial	20		
Mecânico de Manutenção de Automóveis	15		
Mecânico de Manutenção de Máquinas	30		
Operador de Máquinas Operatrizes	20		
Operador de Software Gráfico	21		
Padeiro	43		
Piscicultor	20		
Torneiro Ferramenteiro	50		
Torneiro Mecânico	100		
24 habilitações	807	06 habilitações	232

FONTE: Elaboração própria a partir de CEETPS/SP (2001).

(1) 1º Ciclo (único); (2) 1º e 2º ciclo.

O Centro Paula Souza foi um dos primeiros no país a iniciar a implementação das mudanças no ensino médio e técnico, conforme proposto pela reforma da educação profissional. A primeira medida tomada, em 1997, logo após a promulgação do Decreto 2.208/97, foi a suspensão imediata das matrículas para o ensino médio integrado. Em seguida se deu início ao trabalho de reformulação dos currículos, ainda em 1997, antes mesmo de serem lançados os Referenciais Curriculares Nacionais para o ensino de nível técnico, o que só veio a ocorrer em 2000.

O processo de implementação da reforma no Centro Paula Souza pode ser dividido em dois momentos: o primeiro iniciou em 1997, tendo por base apenas o Decreto; o segundo ocorreu em 2001, já à luz dos Referenciais Curriculares Nacionais, e implicou a reorganização e a

reformulação de algumas medidas em funcionamento desde 1997. Nesse processo de implementação da reforma, apresentado a seguir, destacam-se dois atores importantes: no âmbito estadual, a rede Paula Souza, que de fato promoveu a implementação da reforma, e no local as unidades de ensino, que executaram as reformulações propostas.

7.1 Da Lei ao currículo – a gestão da reforma

A promulgação do Decreto 2.208/97 interrompeu as discussões, mesmo que restritas, em andamento acerca do PL 1.603 e pegou de surpresa os envolvidos, porquanto afetados pelas novas medidas. O Centro Paula Souza, apesar de vir participando das reuniões promovidas pelo MEC e de estar acompanhando os debates em torno do PL 1.603, foi surpreendido com a velocidade das mudanças realizadas por meio do Decreto 2.208/97. Segundo o Coordenador de Ensino Técnico do CEETPS, em entrevista concedida à autora:

Eu acompanhei e participei das discussões no MEC do [PL] 1.603. Eu sabia, já tinha cópias. Não achei que ia ser tão imediato, achei que ia para o Congresso, aí veio o Decreto e foi uma correria. (Coordenador do Ensino Técnico do CEETPS/SP, entrevista 1, concedida em 17.04.2001)

À época da promulgação do decreto, não existiam outros documentos orientadores das mudanças a serem efetuadas, exceto a LDB, que é bastante sucinta e genérica sobre o tema. O decreto, por sua vez, ao regulamentar a educação profissional é mais detalhado, porém ainda considerado insuficiente para deflagrar as mudanças que propunha:

Não tinha diretrizes, não tinha referenciais, não tinha nada, tinha um decreto muito simples. Se você comparar com o que ele pretendia, ele beira a simplicidade. (Coordenador do Ensino Técnico do CEETPS/SP, entrevista 2, concedida em 08.05.2001)

Isso explica, em parte, a lentidão com que a reforma foi implantada pelas demais redes – federal e estaduais de outras regiões do país. Em geral, a postura adotada foi de aguardo de um maior detalhamento dos objetivos da reforma. Mesmo o PROEP, programa responsável pela implementação da reforma, somente foi criado em setembro de 1997⁵⁴ e os Referenciais

⁵⁴ Portaria Interministerial 1.018/97, de 11/09/97, que cria o Conselho Diretor do Programa de Reforma da Educação

Curriculares Nacionais para o Ensino Técnico, foram publicados apenas em 2000.

A primeira etapa da implementação das novas regras para o ensino profissional de nível técnico no Centro Paula Souza, resultou em um formato de cursos que vigorou de 1998 até 2000. O ensino técnico ficou constituído por três módulos de qualificação profissional, mais um conjunto de disciplinas transversais – tais como, cidadania, meio ambiente, qualidade, produção de textos, tecnologia – que já existiam para o ensino médio. O segundo módulo confere um certificado de qualificação – o primeiro somente em alguns casos – e o final do terceiro módulo, com ou sem estágio, dependendo do tipo de curso, dá direito ao diploma de técnico se o aluno já tiver concluído o ensino médio. O ensino médio ficou organizado em três anos, constituído pelo núcleo comum, as mesmas disciplinas transversais e um módulo de qualificação profissional.

Essa primeira etapa foi conduzida de forma centralizada pela direção do Centro Paula Souza, segundo entrevistada concedida à autora, devido ao escasso tempo para implementar as mudanças:

O decreto saiu em abril e eu tinha que, até agosto, formular uma saída para o ensino médio e técnico. Então, não houve nenhuma discussão, houve uma discussão interna, aqui, com a equipe que eu tinha. Eu tive o mês de junho para fazer... Eu ia formulando, ia pedindo sugestões. Foi um processo de cima para baixo. Senão, não tinha como em setembro já estar oferecendo os cursos. (Coordenador do Ensino Técnico do CEETPS/SP, entrevista 1, concedida em 17.04.2001)

O Centro poderia aguardar uma maior definição sobre a reforma, da parte do MEC, para iniciar a implementação. Desse modo, disporia de mais informações para conduzir as mudanças e mais tempo para mobilizar as escolas em torno dos novos objetivos para educação profissional, angariando, assim, seu apoio. Contudo, esse não foi o caminho escolhido. De um lado, isso remete à questão dos diferentes tempos em jogo em uma política, questão tradicionalmente tratada nos estudos de implementação. O tempo do político é distinto do tempo do gestor, assim como este também não é o mesmo do tempo dos demais atores envolvidos, ou seja, cada um deles tem um ritmo que é estabelecido tomando como referência as suas necessidades, prioridades e condições particulares. A conciliação e a articulação desses ritmos distintos devem ser tomadas, desde o início, como uma questão estratégica no desenho das políticas. A citação

acima mostra que, por questões estratégicas ou políticas, foi estabelecido um determinado tempo para a implementação da política, que se revelaria, ao longo do processo, uma fonte adicional de conflito, dado o descompasso com o tempo dos demais atores sociais implicados na decisão.

De outro, isso expressa uma aposta na reforma, que propunha um novo *status* para a educação profissional que é o *metier* da escola e que se ressentia há anos da perda de identidade e importância. Segundo o Coordenador do Ensino Técnico do CEETPS/SP, o ensino técnico, integrado ao ensino médio, ficava a reboque deste último, expandindo-se na proporção em que se ampliava a demanda pelo ensino médio, não ficando claros o espaço e a procura efetiva pela formação técnica.

Então, a reforma tenta otimizar o investimento na escola técnica, na minha opinião. Por quê? Porque, quando você separa o técnico do médio, você pode, com o mesmo orçamento, olhando o período da noite, com três anos atender o dobro das pessoas. Porque na hora em que retiro a parte de ensino médio do currículo ele fica reduzido à metade, ou seja, fica reduzido a um ano e meio. Então, em três anos eu atendo duas vezes mais pessoas no período da noite, eu não posso dizer a mesma coisa da manhã e tarde porque a demanda é menor da formação técnica. E você também otimiza os recursos, vai poder usar muito mais os laboratórios, as oficinas. (Coordenador do Ensino Técnico do CEETPS/SP, entrevista 1, concedida em 17.04.2001)

Em 2000, a partir da definição dos Referenciais Curriculares Nacionais, algumas alterações foram feitas, particularmente no ensino médio, o qual teve sua parte diversificada reduzida no Centro Paula Souza para atender às diretrizes do MEC. Com isso, foi diminuída a carga horária do módulo técnico, que era oferecido pela Rede, e aumentada a parte destinada à base comum. Ainda no ensino médio foram introduzidos os projetos, voltados para seis áreas, porém como disciplina e não transversalmente. Vale observar que a formalização dos projetos como disciplina é fonte de críticas por parte de diretores e professores e de incompreensão da proposta por parte dos alunos devido à pouca integração com as demais disciplinas.

Quanto ao ensino técnico, algumas mudanças estão sendo estudadas, mas até o encerramento desta pesquisa, poucas alterações foram verificadas. A partir dos Referenciais, foi feita uma adaptação das disciplinas já existentes ao novo formato proposto.

A gente mantém os mesmos componentes curriculares, mas o que é que eu digo: jogue fora esse ementário e coloque dentro de cada disciplina as competências básicas e tecnológicas. Aí eu já uso os referenciais. Mas as disciplinas não foram construídas a partir das competências. (Coordenador do Ensino Técnico do CEETPS/SP, entrevista 1, concedida em 17.04.2001)

A opção por promover ajustes da grade curricular existente decorreu da dificuldade de viabilizar a nova proposta no tempo que o próprio Centro estabeleceu, ou seja, imediatamente. Esta foi a maneira encontrada de implantar as mudanças propostas em toda a rede e em todas as habilitações oferecidas, sem desestruturar demasiadamente o que já estava em funcionamento.

As novas alterações, diferentemente do que ocorreu em 1997, envolveram a participação de 150 coordenadores de área das escolas da rede. Ainda que tímida, a incorporação da comunidade escolar ao processo de implementação da reforma representou um avanço que foi bem recebido pelos diretores das escolas. Embora ainda seja considerada insuficiente por não envolver diretamente os professores na elaboração dos currículos. Mesmo assim, a presença dos coordenadores nos grupos de capacitação que discutiram os componentes curriculares permitiu atenuar a distância entre o órgão central da Rede e as escolas.

Penso que a relação Escola-Centro Paula Souza ainda é muito conflituosa, porque a tendência de professores e funcionários é dizer que não são ouvidos, que as coisas vêm de cima. Esses treinamentos mudaram um pouco essa mentalidade. O treinamento já teve esse efeito de aparar um pouco as arestas existentes. Hoje, parece que o pessoal já acredita um pouco mais naquilo que o Paula Souza propõe, mas ainda existe muita resistência. É uma relação meio conflituosa. (Diretor de Escola Técnica Estadual da Rede Paula Souza, entrevista 5, concedida em junho de 2001)

O grupo envolvido nas discussões dos Referenciais Curriculares teve um tempo extremamente exíguo para propor as alterações. Em dois meses, a direção central e os coordenadores definiram o perfil e as competências das habilitações que já eram oferecidas pelas escolas e de cada um dos módulos que as integravam. A definição de como tais competências seriam oferecidas – se através de disciplinas ou de outras formas de ação pedagógica – foi feita pela direção central, que optou por manter as mesmas disciplinas que já existiam, mudando apenas os nomes.

Eles definiram, com muito sacrifício, me surpreendeu muito, mas eles definiram, o perfil da cada uma das qualificações, e isso já foi olhando as competências dos Referenciais Curriculares da respectiva área profissional e depois cada módulo daqueles. No mês seguinte, pedi para escolher as competências e pedi para colocar as bases tecnológicas. Perfil, competências... mas como divide isso em disciplinas? Então, eu disse, muda o nome das disciplinas no limite que você não tenha que mudar o professor, para não mudar a vida do professor em novembro, dezembro. Por que tem essa parte, quando você trabalha no macro, você tem que olhar vários indicadores, porque, talvez, um problema como esse inviabilize a discussão. Eu não vou chegar, mudar a disciplina e desempregar você. Claro, todo mundo ali é colega de alguém que dá aula, então eu tive que pedir para que a mudança da disciplina não afetasse o perfil do professor. Claro que

isso é um limite. (Coordenador do Ensino Técnico do CEETPS/SP, entrevista 1, concedida em 17.04.2001)

O próximo passo previsto pela direção central é aprofundar as mudanças, partindo do pressuposto, contido nos Referenciais Curriculares, de que as disciplinas hoje existentes são extremamente fragmentadas e que, adotando a abordagem das competências, essas disciplinas poderiam ser agrupadas em grandes funções e subfunções.

O projeto da direção é construir uma nova proposta de currículo, a ser montada a partir do diálogo com o setor produtivo, eleito como parceiro principal do novo projeto pedagógico de “desenvolvimento intercomplementar do currículo: escola-empresa” (ARAÚJO, 2000, p.61). Esta é uma proposta, ainda em caráter experimental, que modificaria radicalmente o modelo pedagógico atual, como afirma o entrevistado.

Eu mapeio as ocupações em uma área, por exemplo, transporte. São quatro empresas majoritárias no transporte em São Paulo. Eu pedi todas as funções e atribuições, com as competências e habilidades. São 32 ocupações. Eu junto todas as ocupações semelhantes, pelo perfil, depois eu vou nos referenciais curriculares do MEC – outra coisa discutível – aí eu cruzo o perfil ocupacional com as competências e faço uma seleção de competências para aqueles perfis ocupacionais. Feito isso, você constrói os itinerários formativos. Fiz para açúcar e álcool, *design*, química, transporte, restaurante. É um trabalho feito a partir do setor produtivo. (Coordenador do Ensino Técnico do CEETPS/SP, entrevista 1, concedida em 17.04.2001)

Atualmente, no CEETPS, o ensino médio está sendo oferecido apenas no turno matutino. Os esforços do Centro estão concentrados na educação profissional de nível técnico. Há uma meta de redução progressiva do ensino médio. Segundo um diretor de escola entrevistado, o objetivo é manter 30% de ensino médio e 70% de ensino técnico. O nível básico é oferecido eventualmente, mediante acordos com a Secretaria de Relações do Trabalho ou outras demandas específicas, utilizando os recursos do FAT. A exigência de que as escolas ofereçam a educação profissional de nível básico consta no decreto e é reforçada no PROEP, porém não há um detalhamento a respeito do número de horas ou de alunos a serem atendidos. O pequeno grau de inovação constatado no CEETPS é reconhecido pela direção e atribuído a um movimento natural de resistência às mudanças:

As escolas, ainda... é aquele negócio: é fácil concordar com o novo, o difícil é esquecer o velho. Então, as escolas terminam funcionando dentro do modelo anterior. Até porque o ensino médio continua com as mesmas disciplinas; houve, assim, podemos dizer, pouca ousadia no plano curricular que a lei permite. (Coordenador do Ensino Técnico do

A equação entre promover mudanças e gerenciar estruturas já estabelecidas representa, sem dúvida, o maior desafio da reforma do MEC. Nesse sentido, o caminho percorrido pelo Centro Paula Souza ilustra bem tais dificuldades, sendo agravado pela opção de ser pioneiro no país na implantação e pela forma de condução do processo, que demonstrou baixa capacidade de envolver a comunidade escolar e de angariar seu apoio, indispensável para o sucesso das mudanças propostas.

No âmbito central, observa-se uma clareza acerca dos rumos a serem seguidos – sem entrar aqui no mérito se este é o melhor caminho ou não – que não se verifica nas escolas, entre diretores e professores.

7.2 O papel das escolas na implementação da reforma

O envolvimento das escolas do Centro Paula Souza com a reforma do ensino médio e profissionalizante antecede a aprovação da LDB. O relato das mudanças começa com o engajamento da comunidade escolar – diretores, professores, alunos e pais – na discussão do PL 1.603. As escolas, na época, posicionaram-se contrariamente ao PL, promovendo inclusive manifestações e exercendo pressão sobre os deputados para que o mesmo não fosse aprovado. Este foi um período de grande mobilização. Quando o PL foi retirado pelo governo acreditou-se inicialmente que os protestos haviam surtido efeito e que a retirada significava que o governo fora sensível às demandas e protestos da comunidade escolar. Posteriormente, como já foi assinalado, os fundamentos do PL foram recolocados pelo governo federal na forma de decreto. A elaboração da reforma do ensino profissional, de fato, ocorreu paralelamente às discussões desenvolvidas no Congresso, como pode ser visto na entrevista concedida à autora pelo Diretor Executivo do PROEP:

Isso tudo estava sendo estudado paralelamente à lei das diretrizes básicas que tramitava no Congresso já há algum tempo. Se não me engano, ela começou a tramitar em início dos anos 90 e só foi aprovada em dezembro de 96. Então, ela passou aí uns seis, sete anos tramitando no Congresso. O governo, o MEC naquela oportunidade, achou que ainda poderia demorar muito a aprovação da LDB. Havia várias dificuldades, vários projetos alternativos, projetos substitutivos. Um chamou Lei Darcy, outro chamou lei

não-sei-o-quê. Então, o MEC propôs um decreto-lei regulamentando, estabelecendo os nortes, as diretrizes para a reforma da educação profissional, trazendo como característica principal a separação dos currículos, o que seria ensino médio, o que seria educação profissional. (Sr. Domingos Spezia, Diretor Executivo do PROEP, entrevista concedida em 12.11.2001)

A direção do Centro surpreendeu-se não tanto com o conteúdo da reforma, mas sobretudo com o fato de as mudanças serem impostas através de decreto. Entretanto, para as escolas, não apenas o formato – um decreto que atropelou uma discussão em andamento –, mas também seu conteúdo causou surpresa. Segundo um entrevistado,⁵⁵ o decreto “caiu sobre a escola, nós não esperávamos”. A essa situação veio somar-se a intenção do CEETPS de implantar imediatamente a reforma; assim, ainda em 1997, as escolas receberam da direção do Centro Paula Souza o novo currículo para ser aplicado. Segundo entrevistado:

Houve muita resistência, no começo porque éramos contrários à reforma e vimos que tudo o que se falou não foi levado em consideração. Depois, a resistência teve origem na forma como estava sendo implementada a mudança, sem a participação das escolas que, de fato, conhecem o dia-a-dia da escola. (Diretor de Escola Técnica Estadual da Rede Paula Souza, entrevista 3, concedida em maio de 2001)

A resistência existente estava diretamente relacionada, do ponto de vista dos executores diretos da reforma nas escolas, por um lado, à discordância da nova proposta e, por outro, à insatisfação quanto ao modo de condução do processo (considerado precipitado e sem discussão suficiente para subsidiar as ações dos diretores). As escolas – que ficam na ponta e, portanto, em contato direto com a clientela – sentiram intensamente a pressão decorrente da necessidade de executar uma reforma que modificou profundamente o ensino profissional de nível técnico.

Os professores cobravam da direção da escola, os alunos cobravam da escola, os pais cobravam da escola. E a gente não tinha nem condições de defender, porque veio tudo de cima. (Diretor de Escola Técnica Estadual da Rede Paula Souza, entrevista 3, concedida em maio de 2001)

A inexistência de uma estratégia de adesão do público-alvo e a falta de informações sobre a reforma foram um dos principais fatores responsáveis pela resistência ocorrida, segundo avaliação da equipe central:

⁵⁵ Membro da Direção de Escola Técnica da Rede Paula Souza, entrevista 4, concedida em maio de 2001.

Uma resistência muito grande por parte da sociedade, diga-se de passagem, mal informada sobre os objetivos da reforma, com viés assim muito... muito distorcido, fabricado por moções de sindicatos, sobre o que aconteceria com o professor. Se o professor do ensino médio..., já que acabaria o ensino médio nas escolas federais, o que seria feito do professor. Então, ela tinha uma resistência muito grande à mudança que se pensava fazer. (Sr. Domingos Spezia, Diretor Executivo do PROEP, entrevista concedida em 12.11.2001)

Para as escolas, o segundo momento da implementação da reforma teve início em 2000, visando à adequação aos referenciais curriculares. Essa etapa foi considerada bem mais tranqüila, especialmente porque, através dos coordenadores de áreas que participaram do programa de capacitação e de redefinição dos currículos, os diretores conseguiram obter mais informações do que em 1997 a respeito das mudanças a serem implementadas.

A dinâmica proposta pelo Centro, mais ambiciosa, é de que esses coordenadores, participantes do programa de capacitação, funcionassem como multiplicadores nas escolas das discussões que realizaram nos cursos. Na prática, isso acabou não funcionando como elemento de disseminação do debate entre a comunidade escolar, pois as escolas têm como limite o número de horas de trabalho dos professores, o qual já é preenchido por atividades em sala de aula ou de preparação, além de problemas de conciliação de horários.

Este é um limite apontado pelos diretores, que consideram necessário um programa específico de capacitação dos professores dentro das escolas, com previsão de carga horária e remuneração. Há muitos pontos que restam incompreendidos da reforma, tanto entre os diretores quanto entre os professores, inclusive o conceito de competência, central dentro da nova proposta de educação profissional e que já vem sendo aplicado na Rede.

Mesmo nas diretrizes curriculares do MEC, a discussão do conceito de competência é insuficiente, como reconhece a direção do Centro Paula Souza.

Se você ler esses referenciais do MEC, verá que eles não partem de uma exegese desses conceitos, de um detalhamento, de uma discussão. Eles vão de chofre nisso. Não sei se o que tem lá é suficiente para você sair e esquecer o modelo da disciplina que estava muito associado à transmissão do conhecimento e separado da oficina, que era o treinamento em algumas habilidades. (Coordenador do Ensino Técnico do CEETPS/SP, entrevista 2, concedida em 08.05.2001)

Em relação ao novo ensino técnico e ao tipo de formação proporcionada uma das críticas mais freqüentes entre os entrevistados relaciona-se à curta duração dos cursos, que resultaria em

uma formação mais superficial.

O que eu estou vendo é que o pessoal sai com uma capacitação menor do que saia antes no integrado. Há algum retorno de empresas que chegam para gente e falam: eu quero alguém da ETE, mas que seja daquele curso anterior, porque esse não atende bem. O conceito do aluno da ETE no mercado é muito bom, só que esses que estão saindo agora está havendo muita crítica, no mercado, está havendo crítica. (Diretor de Escola Técnica Estadual da Rede Paula Souza, entrevista 5, concedida em maio de 2001)

A proposta que foi defendida pelas escolas técnicas que integram o Centro, na época da reforma, foi a de manutenção do ensino técnico integrado e a criação desses cursos técnicos, modulares e separados do ensino médio voltados para atender os trabalhadores. A grande mobilização durante o período que antecedeu à reforma, a não-incorporação das propostas das escolas e a velocidade com que as mudanças foram implementadas pelo Centro estão na base da grande rejeição às mudanças realizadas.

Atualmente, decorridos mais de três anos das primeiras mudanças, observa-se ainda a permanência de um olhar crítico em relação à reforma, mas também a disposição de tentar fazer o melhor possível dentro das condições existentes.

O aspecto considerado positivo na reforma pelos entrevistados é que esse novo formato trouxe para escola o aluno trabalhador, que estava afastado dos estudos. Segundo os entrevistados, após a reforma, o perfil dos alunos que freqüentam o ensino técnico modificou-se substancialmente, sendo composto, hoje, por pessoas mais velhas, que concluíram seus estudos há bastante tempo, em escolas ou cursos supletivos e que já estão inseridas no mercado de trabalho, porém nem sempre na área dos cursos que realizam.

Embora esse aspecto tenha sido considerado positivo por todos os entrevistados, o novo perfil do estudante do ensino técnico acrescenta um problema que tem sido objeto de reclamação por parte de alunos e professores. Dado o tempo decorrido entre a conclusão do ensino médio (2º grau na época em que essas pessoas concluíram seus estudos) e o ingresso nos cursos técnicos, esses alunos têm uma grande defasagem de conhecimentos básicos que repercute negativamente sobre o aprendizado. Nesse sentido, professores e diretores têm-se posicionado a favor da inclusão de um módulo de conhecimentos básicos, semelhante ao núcleo comum, visando a atenuar essa dificuldade.

Esse problema, contudo, não pode ser creditado somente à LDB ou ao Decreto 2.208/97, uma vez que o Centro Paula Souza tem autonomia e competência para estabelecer a grade curricular dos seus cursos, desde que atendidas às diretrizes que constam nos Referências Curriculares Nacionais. O maior entrave para efetuar as adaptações demandadas pelas escolas reside na questão financeira, pois a inclusão de um módulo a mais significa um custo maior, com o qual nem o Centro nem as escolas têm condições de arcar. A adesão ao PROEP, que significaria um aporte de recursos para efetuar tais mudanças, apresenta algumas limitações, porque a verba cobre despesas com equipamentos e ampliação da estrutura das instalações escolares, mas não a elevação de gastos com o pessoal.

Esta dificuldade – verbas limitadas para remunerar professores – é apontada pelos diretores como um dos entraves à incorporação dos professores na implantação da reforma nas escolas. Segundo os entrevistados, para que os professores pudessem participar sistematicamente da discussão dos propósitos da reforma e da definição do Plano Estratégico da Escola, seria necessário o aumento de suas cagas horárias, uma vez que no caso do CEETPS eles são contratados como horistas. O mesmo problema apresenta-se em relação à necessidade de promover uma capacitação interna dos professores, especialmente quanto à metodologia de ensino. Essa demanda estaria relacionada ao perfil diferenciado dos alunos do nível técnico – uma parcela maior de jovens e adultos já inseridos no mercado de trabalho –, o que exigiria uma metodologia de ensino específica para esse público.

Quanto ao perfil dos alunos formados pelas escolas técnicas do Centro, algumas observações podem ser feitas. A separação do ensino técnico do ensino médio conferiu uma nova identidade ao ensino técnico, distinguindo-o significativamente do que antes era oferecido. Trata-se, de fato, de uma ruptura e da constituição de um novo ensino técnico, com outros propósitos e voltado para o atendimento de demandas diferentes.

São dois modelos de cursos totalmente diferentes, voltados para atividades bem diferenciadas dentro da indústria. Isso leva a repensar [os cursos]. Por exemplo, onde os alunos tinham uma discussão teórica bastante grande de determinados assuntos, hoje em dia a discussão teórica é menor e eles têm que ver a parte mais prática. (Coordenadora pedagógica de Escola Técnica Estadual da Rede Paula Souza, entrevista 6, concedida em maio de 2001)

O ensino técnico oferecido anteriormente era assentado sobre uma sólida base de

conhecimentos científicos e tecnológicos, e a prática consistia na aplicação desses princípios. Formava-se, então, um técnico com uma sólida base de conhecimentos técnicos e tecnológicos, em alguns casos bastante sofisticados. Esse perfil de técnico era adequado a um determinado tipo de inserção no mercado de trabalho, no qual os técnicos ocupavam a posição intermediária entre os engenheiros e a produção.

Entretanto, as mudanças na produção ocorridas nas últimas décadas alteraram o perfil da demanda. Os engenheiros mantiveram suas posições na estrutura hierárquica das empresas, mas também foram gradativamente ocupando as posições intermediárias antes desempenhadas pelos técnicos. Simultaneamente, o enxugamento promovido nas empresas e a redução nos níveis hierárquicos contraíram ainda mais o espaço ocupado pelos técnicos. Por outro lado, passou a se exigir na produção trabalhadores mais qualificados, posição que começou a ser ocupada pelos técnicos. Porém, a demanda era por técnicos com outro tipo de formação, de cunho mais operacional, pois aquele tipo de formação mais sofisticada já não correspondia às atuais necessidades e ocupações às quais os técnicos passaram a ter acesso.

Um diretor cita uma situação ilustrativa dessa mudança no perfil da demanda. Segundo o entrevistado, a escola oferecia um curso que não estava com muita demanda, porém a ocupação para a qual o curso capacitava despontava com altos índices crescimento. Intrigado com a situação, o diretor vai até uma grande empresa, potencial empregadora dos egressos do curso, para entender o que ocorria e descobre que o interesse da empresa é por técnicos com conhecimento mais operacional e menos científico.

Acho que hoje o mercado procura mais essa pessoa com qualificação básica do que o técnico.(...) Eu estive com a gerência de recursos da empresa “x” e eles estão em um processo de seleção de operador. Eles querem um técnico voltado para a parte de operação, enquanto o nosso aqui era muito voltado para a parte de análise de laboratório. (Diretor de Escola Técnica Estadual da Rede Paula Souza, entrevista 5, concedida em maio de 2001)

Do ponto de vista da comparação com os cursos que eram oferecidos anteriormente, os entrevistados demonstram uma percepção de que o atual curso técnico perde em termos de conteúdo, o que, segundo eles, é uma visão partilhada pela maioria dos professores. E, mais ainda, que a grande rejeição, por parte do corpo docente, em oferecer esse novo tipo de formação profissional, se deve à avaliação de que houve uma queda na qualidade dos cursos oferecidos. Por

outro lado, também se reconhece que esses cursos são adequados a uma demanda do setor produtivo por trabalhadores mais qualificados para operar ao nível da produção.

Em 2002, uma proposta-piloto de um curso em moldes mais semelhantes ao estabelecido na reforma foi aprovada pelo Conselho Estadual de Educação. O projeto, desenvolvido pela FATEC, segue o sistema de módulos com certificação independente. O primeiro módulo, com duração de um ano, conferirá o certificado de instrutor de informática. Após a conclusão do módulo, o aluno será avaliado por uma banca examinadora e, caso seja aprovado, poderá optar por realizar os cursos de banco de dados, programação ou teleprocessamento de redes, obtendo, ao final deste, o diploma de curso superior em Projeto de Sistemas de Informações. A terceira fase oferece formação superior em tecnologia (licenciatura ou bacharelado), com títulos em Análise de Sistemas e Tecnologias da Informação, habilitado em Desenvolvimento de Sistemas, Gerenciamento de Sistemas e Tecnologias e Telemática; Título de Licenciatura em Tecnologias e Sistemas da Informação e Título de Tecnólogo em Projeto de Sistemas.

O ingresso nesta proposta-piloto da FATEC Ourinhos é por processos seletivos desde sua entrada para o Módulo I até as titulações. O processo seletivo para uma das 400 vagas oferecidas destinou-se àqueles candidatos que concluíram o Ensino Médio ou equivalente. Ao Módulo II, o candidato deve ter obtido o Certificado de Competência Profissional de Instrutor de Informática. Após cursados os dois Módulos, com no mínimo 75% de frequência em cada uma das atividades dos Módulos, e tendo obtido o Diploma de Projeto de Sistemas, o candidato estará apto a participar da terceira fase do projeto. (www.centropaulasouza.com.br)

Quanto ao papel da escola, a partir das definições das diretrizes curriculares e do estabelecimento das competências de cada área, cabe-lhe definir as competências específicas demandadas pelo mercado de trabalho:

A organização curricular de cada curso de determinada habilitação profissional deverá ter como parâmetro as competências gerais definidas pela Resolução CNE/CEB nº 04/99 para cada área profissional. A partir dessas competências, caberá à Unidade Escolar definir as competências específicas exigidas pelo mercado de trabalho e que irão indicar as áreas de conhecimento que estarão instrumentalizando os futuros profissionais no desenvolvimento das atividades peculiares da ocupação pretendida. As áreas profissionais reconhecidas na Resolução supra citada são: Agropecuária, Artes, Comércio, Comunicação, Construção Civil, *Design*, Geomática, Gestão, Imagem Pessoal, Indústria, Informática, Lazer e Desenvolvimento Social, Meio Ambiente, Mineração, Química, Recursos Pesqueiros, Saúde, Telecomunicações, Transportes e Turismo e Hospitalidade. (www.educacao.sp.gov.br)

Esta é uma tarefa de vulto a ser assumida pelas escolas, a qual exige condições e apoio

por parte dos gestores e formuladores da política para a sua execução. Isso retiraria as escolas da posição de espectadores à qual foram relegadas e, por extensão, de críticos privilegiados, incorporando-as efetivamente à reforma da educação profissional ao torná-las parceiras, e não apenas executoras.

7.3 Considerações sobre o caso da Rede Paula Souza

A análise do caso da Rede Paula Souza demonstra as dificuldades enfrentadas na implementação da reforma promovida pelo MEC. Embora a SEMTEC identificasse a implementação como momento crítico da reforma, chegando a criar o PROEP, dotado de verbas e de flexibilidade na sua utilização para conquistar adesões aos objetivos da reforma, isso não se mostrou suficiente.

A centralização, observada no momento da elaboração da política, foi o primeiro fato que gerou reações em relação à reforma, não ainda em relação aos conteúdos propostos, mas à forma como a mesma foi concebida, deixando à parte desse processo o conjunto do segmento escolar. Os efeitos negativos daí advindos ainda poderiam ser atenuados, caso o momento seguinte – da implementação – fosse precedido por um grande movimento de mobilização, informação e difusão da proposta, de modo a sanar as dúvidas relativas ao conteúdo da reforma e reduzir o clima de incertezas no segmento escolar. Novamente se verifica uma falta de iniciativas sólidas e sistemáticas nesse sentido, denotando o privilégio e/ou a confiança depositada nos instrumentos tradicionais de execução de políticas públicas, o uso da legislação, como “porrete” e dos recursos como “cenoura”.

O uso de recursos financeiros como promotor de adesões é um mecanismo mais eficiente quando a política envolve o mercado, como é o caso do segmento comunitário que tem-se mostrado solidário aos princípios da reforma na mesma proporção em que tem utilizado o PROEP como espaço para obtenção de verbas públicas. Todavia, no caso da reforma no ensino técnico, trata-se de um público muito particular, composto por professores de ensino médio e de escolas técnicas. Uma rápida olhada pela trajetória desse segmento mostra sua importância e participação no processo de democratização do país e sua atuação destacada em prol de melhores

condições de ensino. É uma categoria que, historicamente, não reduz sua atuação sindical à questão salarial. Isto sugere a necessidade de práticas diferenciadas para segmentos diferenciados. Sistemas de conquista de adesão apoiados na distribuição de verbas, que podem funcionar bem em determinados segmentos, não terão o mesmo resultado entre educadores. Ao contrário, é provável que considerem a vinculação entre obtenção de recursos e adesão ao conteúdo da reforma como uma medida autoritária.

Outro aspecto a ser considerado para entender a reação observada é o contexto no qual a reforma ocorre. Aqui dois aspectos concorrem para a explicação do fenômeno. De um lado, há um novo marco de realização de políticas públicas que se estabelece em várias áreas com acento sobre a participação, a descentralização e o envolvimento de atores sociais, entre outros aspectos. Apesar dos problemas que esse modelo pode conter, ele representa um corte simbólico em relação ao padrão anterior, caracterizado pela centralização e pela elaboração das políticas por técnicos e especialistas que, embora apresente alguns aspectos positivos, ficou definitivamente associado ao período autoritário, para o bem e para o mal. Assim, ao executar uma política de corte clássico, a SEMTEC assumiu os riscos e suas consequências.

De outro lado, o segmento escolar, que teve participação ativa durante todo o processo constituinte e que se manteve mobilizado em torno da aprovação da LDB, foi excluído do processo de definição de reforma da educação profissional, não havendo espaços de interlocução e de negociação estabelecidos. Isso não quer dizer que a SEMTEC ignorasse ou não reconhecesse a existência de um projeto alternativo do segmento escolar para a educação profissional. Não se trata aqui, porém, do simples acesso ou conhecimento da proposta, mas sim de um ato político de reconhecimento da importância do segmento escolar. Isso se traduziria na sua incorporação como interlocutor privilegiado, com espaço de ação – que poderia ir da participação na definição da política à mera homologação da mesma – estabelecido formalmente dentro do desenho da política.

Uma segunda questão central é a ausência de mecanismos eficientes de comunicação, que deveriam, para serem efetivos, estar previstos no desenho da política, contemplando os diferentes níveis envolvidos. A falta de informação segura, em todos os níveis foi um inimigo da reforma criado em suas próprias trincheiras. Considerando que ainda hoje muitos aspectos da

reforma permanecem indefinidos ou eivados por diferentes leituras, cabe perguntar se não teria havido uma certa precipitação no lançamento da regulamentação sobre a educação profissional.

Algumas divergências, e mesmo contradições nos documentos e nas falas de integrantes da equipe da SEMTEC e do PROEP, indicam a falta de homogeneidade do discurso interno. Esse problema foi reconhecido pelo Secretário da SEMTEC, ao ser indagado sobre tal questão em entrevista concedida à autora, e exemplificado através do conflito que se estabeleceu com as Escolas Técnicas Federais (primeira citação). Para o Secretário, esses problemas decorreram do processo de amadurecimento da própria equipe (segunda citação):

Penso que o próprio Ministério, muitas vezes, contribuiu para essa confusão, na hora em que usava alguns desses argumentos [a questão do financiamento e dos custos das escolas técnicas] para o público das escolas federais. (...)

Mas obviamente amadureceu. Amadureceu até no discurso. Amadureceu na concepção e amadureceu no discurso. (Sr. Ruy Leite Berger, Secretário da SEMTEC, entrevista concedida em 12.11.2001)

Essa parece ser uma interpretação consistente das divergências identificadas e indica que o afinamento ocorreu ao longo do tempo. Entretanto, essa falta inicial de apropriação e domínio sobre a política, pela própria equipe que a princípio a conduziria, elevou o nível de conflito em torno da reforma. Tal falta de informação transmitiu-se em cadeia por todos os níveis, levando alguns estados a retardarem a implementação da reforma.

Da mesma forma, o CEETPS precipitou-se ao iniciar imediatamente após a promulgação do Decreto 2.208/97 a implementação da reforma, cujo processo foi deflagrado antes mesmo da publicação das Diretrizes Curriculares Nacionais. Em defesa dessa decisão, pode-se lembrar que, de início, não estava enunciado que as escolas deveriam aguardar mais informações, entre as quais a elaboração de diretrizes específicas para esse nível de ensino. Assim, partindo de informações insuficientes ou controversas, ocorreu na Rede Paula Souza o mesmo fenômeno observado no âmbito central. A reforma, pouco clara para o conjunto de escolas, teve início sem ser precedida por um amplo processo de mobilização e/ou de informação, assim como também não foram criados, no âmbito estadual, mecanismos participativos para incorporar diretores, professores, alunos e comunidade em geral. Vale ressaltar que a implementação em cada estado deu-se em ritmos diferentes e com mecanismos específicos, não cabendo, portanto, generalizar as conclusões que se referem ao caso da Rede Paula Souza para as demais redes de escolas técnicas.

No caso do CEETPS, a realização de ajustes, como, por exemplo, a progressiva incorporação de diretores através da criação de mecanismo sistemáticos (seminários regulares) para aprofundamento da discussão sobre a reforma, ajudou a minorar as dificuldades inicialmente enfrentadas. Sem dúvida, esse processo de ajuste consistiu, para todos os envolvidos, em um processo de aprendizagem não só de conteúdos, mas do próprio ato de fazer política que envolve a sua crítica permanente, sendo necessário, por vezes, repensá-la com o propósito de alcançar os objetivos propostos. O mesmo procedimento, embora bastante tímido, foi observado no âmbito central que, especialmente a partir de 2001, passou a promover seminários regionais e nacionais com o intuito de difundir e explicar a reforma para os escolas e para os interessados em constituir o chamado segmento comunitário. A capacidade dessas medidas para minorar os efeitos negativos acumulados nos primeiros anos de vigência da reforma ainda não está claros.

A política do MEC para a educação profissional mostra-se híbrida quanto ao modelo de implementação, com elaboração centralizada das concepções gerais, das diretrizes e dos objetivos. A implementação, tratada como ação de gestão, tem uma instância especificamente criada para tal fim, o PROEP, ao mesmo tempo em que é atribuída aos níveis estadual e local da rede institucional, sobre a qual o MEC tem influência, a responsabilidade sobre a mesma. Há algumas mostras de descentralização, sobretudo ao se atribuir diretamente às escolas as tarefas de compor as competências específicas das ações formativas, bem como ao responsabilizá-las pela criação de mecanismos de captação de demanda e de estreitamento de laços com o sistema produtivo. Considerando que não houve uma construção coletiva da reforma, o que garantiria o comprometimento para com seus objetivos, seria esperada, em contrapartida, a oferta de um maior volume de informações, capaz de apoiar o desempenho das tarefas atribuídas às escolas. No entanto, o MEC possui uma produção escassa de documentos e orientações sobre a reforma – o que não deixa de ser um indicador que reflete o acúmulo de discussões em uma dada área – especialmente, se comparada ao volume de material de referência e de apoio produzido pelo MTE no mesmo período.

Todos os aspectos até aqui apontados traduziram-se em dificuldades significativas na implementação do PROEP e reconhecidas pelo mesmo em seminário, realizado em julho de 2002, sobre a gestão estadual da reforma.

As principais dificuldades detectadas no processo de implantação da política e da reforma da educação profissional, relatadas pelos estados residem: (1) na ausência de definição, na maioria dos estados, de um modelo jurídico para os órgãos gestores, (2) na ausência de organização, na maioria dos estados, de um órgão gestor bem estruturado e que contemple certo grau de autonomia (financeira e administrativa) e de flexibilidade, (3) na manutenção do foco dos estados na construção dos centros previstos no PEP, não priorizando a implantação da reforma, (4) na ausência de pessoal técnico em elaboração, análise, execução e administração de projetos, (5) na burocracia dos trâmites dos processos de licitação junto ao PROEP, (6) na rotatividade das equipes das Secretarias responsáveis pelo PEP, provocando descontinuidade e ou paralisação nos processos de execução, e (7) dificuldades na elaboração dos projetos pedagógicos e conseqüente reflexo na implantação dos Centros. (PROEP, 2002)

8. Análise da implementação do PLANFOR/RS

O PLANFOR vem funcionando no Estado do Rio Grande do Sul desde 1995, seguindo as diretrizes do PLANFOR nacional. No Rio Grande do Sul, o Plano Estadual de Qualificação é conduzido pela Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (STCAS/RS)⁵⁶. Desde a primeira edição do plano, foram efetuadas mudanças incrementais na política, resultado das avaliações realizadas, mas que não alteraram as diretrizes centrais.

A própria concepção nacional do PLANFOR, pelo que temos acompanhado nos últimos anos, nos seus eixos básicos é a mesma, mas ela tem-se modificado. Seus grandes objetivos, de potencializar a rede de educação profissional, mas também de articular progressivamente todas as entidades da sociedade, o próprio avanço conceitual no sentido de criar uma concepção mais voltada para as mudanças no mundo do trabalho, quer dizer, esses eixos básicos permanecem. Porém, sentimos que o programa vem construindo-se a partir da experiência da sua implementação. (Sr. Ivo Fioroti, Diretor do Departamento do Trabalho da STCAS/RS, entrevista concedida em outubro de 2000)

A possibilidade de realizar tais ajustes é definida e prevista no desenho do Plano. Isso permite uma flexibilidade para fazer modificações consideradas necessárias. Se, por um lado a ausência de uma legislação específica que regule as ações do Plano podem torná-lo mais instável, exigindo constantes negociações com vistas à sua manutenção, por outro, confere uma liberdade aos implementadores da política que é avaliada positivamente.

Tem alguns aspectos positivos, por exemplo, de não se formatar programas mais fechados, mas que ainda mantém alguns elementos [que devem ser seguidos por todos], tomando por exemplo a orientação de que os cursos tenham as três habilidades, e que não sejam apenas um adestramento a uma ocupação específica, mas que incorporem elementos de gestão, de habilidades básicas, conteúdos ligados à cidadania, a linha que articula com elevação de escolaridade. (Sr. Ivo Fioroti, Diretor do Departamento do Trabalho da STCAS/RS, entrevista concedida em outubro de 2000)

Com isso, efetivamente se incorpora desde o desenho do Plano a implementação como momento de elaboração de políticas. As diretrizes apontam possibilidades, cabendo aos implementadores, em cada estado, definir de que modo desenvolverão essas diretrizes. No Rio

⁵⁶ Os dados utilizados neste capítulo foram obtidos através das seguintes fontes: (a) Relatório da Avaliação Externa do PEQ/RS; (b) entrevistas realizadas com gestores do PEQ/RS, professores e alunos de ações de qualificação profissional; (c) observação de reuniões com gestores locais do Plano (prefeituras, comissões de emprego); (d)

Grande do Sul, a opção foi a de estimular a participação de diferentes atores sociais em todos os níveis, mobilizando o que é chamado pelos gestores locais de atores públicos.

Tudo isso estava previsto no PLANFOR, se olharmos do ponto de vista das diretrizes, como possibilidade. A forma como nós aqui, no governo do Estado, temos trabalhado a construção da demanda – não apenas trabalhar com as CMEs – mas a forma gradativa como nós temos trabalhado para que as Comissões realizem audiências públicas, apresentando um pouco as orientações do Plano aqui no Estado e oferecendo a oportunidade de que essas entidades, instituições [ONGs, organismos de trabalhadores e de empresários], elas apresentem seus projetos nas comissões. O poder que aqui no Estado nós damos às CMEs de deliberarem sobre 70% dos recursos tem oportunizado a entrada de todos esses projetos, dessa fermentação, dessa constituição da democracia. (Sr. Ivo Fioroti, Diretor do Departamento do Trabalho da STCAS/RS, entrevista concedida em outubro de 2000)

Do montante de recursos liberados para o Estado em 2000⁵⁷, 30% foram destinados a projetos focados (selecionados pela STCAS com base nas demandas apresentadas por entidades com representação estadual ou voltadas para segmentos específicos da população) e 70% para atender às demandas encaminhadas pelas Comissões Municipais de Emprego (CMEs) e Prefeituras Municipais (PMs). Em 2000, a distribuição dos recursos (totais e parcelas) e das vagas, alunos e cargas horárias, segundo a modalidade de curso⁵⁸, considerando aqueles realizados com a primeira parcela, foi a seguinte:

Tabela 8.1 – Distribuição dos recursos, vagas, alunos e carga horária segundo modalidade de curso, PLANFOR/RS (2000).

	Recursos	Modalidade de curso		Total
		Cursos isolados	Projetos	
Total	18.249.170,56			160.000*
1ª parcela	14.481.982,08			
Vagas		58.444	95.816	154.260
Alunos		58.444	9.720	68.164
Carga horária		193.040	135.177	328.217
2ª parcela	3.760.156,48			

FONTE: Dados brutos extraídos de Bulhões et al. (2001).

* Nota do Relatório de Avaliação: Os dados apresentados na tabela referem-se à utilização da primeira parcela, pois a coleta de dados já havia sido encerrada quando o restante dos recursos chegou ao Estado.

análise de documentos. O detalhamento dessas informações está apresentado na Introdução.

⁵⁷ Excluindo-se os 4% destinados a projetos especiais.

⁵⁸ Para efeitos de análise os cursos foram classificados aqui conforme sua forma de organização e objetivos e não

Os programas de qualificação do PEQ/RS tiveram dois formatos básicos de cursos oferecidos: os que integravam projetos e os que eram oferecidos de maneira isolada. O formato dos cursos de qualificação oferecidos dentro de projetos e aqueles oferecidos isoladamente é bastante diverso. Segundo o Relatório de Avaliação Externa:

Os cursos isolados se caracterizaram, em geral, por serem ações mais pontuais voltadas primordialmente para a qualificação profissional *stricto sensu*, possuindo uma carga horária média mais reduzida. Tais cursos resultaram, prioritariamente, das demandas municipais. Para efeito desta análise, considerou-se como “projetos” as ações assim definidas pela STCAS. De forma geral, possuíam uma carga horária significativamente maior do que a verificada entre os cursos isolados e se caracterizaram por congregar ações de qualificação profissional (cursos e/ou outras modalidades de ações) articuladas entre si, que se organizaram em torno de objetivos, metodologias e/ou seqüências de ações voltadas para o atendimento das necessidades de parcelas específicas da população. Tais projetos foram encaminhados, principalmente, por entidades com representação nacional, estadual ou regional. (BULHÕES et al., 2001, p. 2)

8.1 Gestão

No âmbito estadual, a Secretaria do Trabalho assumiu a implementação do PLANFOR, realizando o planejamento juntamente com a Comissão Tripartite Paritária de Emprego (CTPE). A tarefa de planejamento incluiu: (a) a definição do desenho geral do Plano (metas, recursos, clientela, abrangência); (b) o levantamento das demandas de qualificação dos municípios; (c) a priorização das demandas encaminhadas e (d) a seleção de projetos especiais. No caso do Rio Grande do Sul, a CTPE não apenas homologou o Plano, como consta nas diretrizes nacionais, mas também atuou na definição dos critérios utilizados.

Essa forma de funcionamento, em que várias tarefas são definidas em âmbito estadual, permite uma significativa autonomia por parte dos estados para organizar os contornos que o PLANFOR vai assumir, acomodando as diretrizes nacionais às demandas regionais. Um exemplo é a definição feita pela STCAS e pela CTPE de que 70% dos recursos financeiros seriam destinados para ações de educação profissional demandados diretamente pelos municípios e 30% seriam alocados em projetos especiais. Esses projetos seriam encaminhados diretamente à

apenas a fonte de encaminhamento da demanda – municipal ou projetos enviados diretamente à Secretaria.

STCAS por demandantes (organizações de caráter diversificado) que propunham ações que ultrapassassem os limites de um determinado município, abrangendo regiões, segmentos sociais ou setores específicos, distribuindo as atividades por todo o Estado. Também ficou no âmbito estadual a definição das metas, expressas em recursos financeiros e número de treinandos, para os diferentes setores econômicos e sua distribuição por regiões e municípios.

Outra questão-chave, definida no âmbito estadual, foi o atendimento das clientela prioritárias. Para atingir o objetivo proposto foram, colocados em funcionamento mecanismos de discriminação positiva que garantiram a participação da população-alvo preferencial. Esses mecanismos incluíram ações desde a divulgação dos programas de qualificação, formas específicas de inscrição, critérios de seleção dos candidatos, o controle do processo de matrícula até medidas de apoio aos alunos adotadas no decorrer dos cursos, como a oferta de vale-transporte, lanche e bolsas para a realização dos mesmos.

Vale ressaltar a descentralização observada em diversos níveis – do âmbito central para o estadual e do estadual para o local – e o espaço de atuação reservado para o Estado e para os municípios. No caso do PLANFOR/RS, a STCAS e a CTPE definiram um conjunto de tarefas a serem desenvolvidas no âmbito estadual, de modo a assegurar o cumprimento de algumas diretrizes que julgavam centrais. Entre elas, destaca-se a garantia de prioridade de acesso para os segmentos vulneráveis e o estabelecimento de critérios claros para a distribuição dos recursos para evitar que algumas regiões, por sua capacidade de elaboração, detivessem a maior parcela dos recursos.

Embora possa haver recomendações gerais nas diretrizes nacionais, é no âmbito estadual que são tomadas as decisões acerca do papel que Estado, mercado e sociedade assumirão no Plano, bem como o que será atribuição do nível local e do nível estadual. Portanto, esse arranjo específico encontrado no Rio Grande do Sul, inclusive com a inclusão das demandas originadas das assembleias do Orçamento Participativo⁵⁹, nem sempre se repetirá em outros estados.

⁵⁹ Segundo o Relatório de Avaliação Externa da UFRGS, os documentos utilizados foram o Plano Plurianual 2000-2003 e a Proposta de Orçamento para 2000; o Orçamento 2000; as Informações dos Programas e Projetos da Temática de Desenvolvimento (STCAS, Secretaria da Ciência e Tecnologia, Secretaria do Turismo, Secretaria da Agricultura e Abastecimento, Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais) e as tabelas de prioridades do Orçamento Participativo para 2000, por regiões do Estado.

Outra definição da STCAS e da CTPE, tomando por base as diretrizes nacionais, foi de que a elaboração de demandas de qualificação (correspondente a 70% dos recursos) seria realizada em âmbito local, ou seja, todos os municípios poderiam encaminhar demandas através das Comissões Municipais de Emprego (CME). A eficácia dessa proposta é comprovada pela participação de 348 CMEs (89,5% dos municípios), sendo que os municípios que não possuíam CME encaminharam igualmente suas demandas, porém através das prefeituras municipais. Esse foi o caso de 41 municípios, que representam 10,5% total de municípios do Estado.

A Secretaria Estadual ainda assumiu a função de instrumentalizar e apoiar as CMEs e PMs na construção das demandas. Para tanto, elaborou um manual de orientação, realizou eventos (reuniões e fóruns) e distribuiu documentos de apoio sobre o mercado de trabalho do Estado, a realidade socioeconômica das três macrorregiões do Estado, a realidade socioeconômica dos municípios (REM-FEE) e as estratégias de desenvolvimento regional.

Segundo o Relatório de Avaliação Externa da UFRGS, a preocupação em subsidiar as CMEs representou um avanço em relação aos anos anteriores. Observou-se que foi dedicado mais tempo aos eventos de apoio, que congregaram um maior número de pessoas e municípios e que foram fornecidos documentos, materiais e dados mais detalhados para subsidiar os municípios na elaboração de suas demandas.

Outra iniciativa a ser destacada foi o fornecimento, no manual de orientação aos parceiros, de informações sobre o valor total do Plano e os critérios de distribuição desses recursos. Tais informações, além de permitirem maior transparência sobre a utilização e as formas de alocação dos recursos disponíveis, possibilitaram aos municípios elaborar suas demandas já tendo em vista o total de recursos a eles destinados.

No nível local, as CMEs e as PMs tiveram autonomia para definir a forma de levantamento da demanda. Em geral, isso ocorreu através de reuniões dos integrantes das CMEs, com eventual participação de outros interessados. Além de definir a demanda de cursos, estes deveriam ser ordenados por prioridade, para o caso de haver corte de verbas. A STCAS fez uma recomendação para que a priorização a ser feita considerasse as perspectivas de inserção dos egressos dos cursos no mercado de trabalho da região.

A importância, no desenho do PLANFOR, de contar com uma demanda bem definida

torna crucial a intervenção e a capacidade dos atores municipais de formulá-la. Nos documentos do Plano, a definição da demanda em nível local é sugerida como a melhor maneira de captar as necessidades da região, ou “informações quentes”, como são chamadas. Contudo, a visão estratégica dessa demanda nem sempre é clara, assim como há o risco de que a oferta existente de cursos no município ou na região acabem por “moldar” a demanda. Nesse sentido, o esforço da Secretaria Estadual de municiar as CMEs com informações é um auxílio importante, porém não uma garantia da qualidade da demanda. Este é dos pontos frágeis do PLANFOR, pois sendo um Plano “puxado pela demanda”, esse momento, sobre o qual sua ação é muito limitada, pode ser decisivo para o seu desempenho.

Outro aspecto captado pela pesquisa de avaliação foi a dificuldade dos parceiros municipais em utilizar adequadamente os dados disponibilizados. A análise dos documentos com as demandas municipais, que foram encaminhados à STCAS, evidenciou a insuficiência dos diagnósticos apresentados sobre a realidade local para embasar os cursos por eles solicitados. A falta de conexão entre ambos pode indicar que o diagnóstico apresentado cumpriu mais uma exigência formal do que de fato funcionou como balisador da demanda. A superação desse problema exigiria um trabalho intenso de capacitação dos parceiros locais. As secretarias, que poderiam desenvolver essa tarefa, nem sempre contam com condições humanas e físicas e capacitação técnica adequadas para tal fim.

Para a alocação da parcela de 30% dos recursos, reservada pela STCAS e pela CTPE para projetos encaminhados diretamente à Secretaria, foram definidos critérios que previam sua utilização em projetos aprovados no ano anterior e que previam continuidade e em projetos voltados para a inserção no sistema público de trabalho e renda. Posteriormente, foi agregado o critério de articulação às políticas sociais, através de projetos que viabilizassem ações de qualificação junto a populações específicas, socialmente vulneráveis (Bulhões et al, 2001). Esses projetos, encaminhados por entidades com representação nacional, estadual ou regional, apresentaram uma participação expressiva de entidades de trabalhadores como proponente. Sindicatos e similares representaram 44,4% dos proponentes de projetos selecionados pela STCAS. A comparação do perfil das entidades proponentes de projetos selecionados pela STCAS em 1999 e em 2000 revela a diminuição da participação relativa de entidades públicas governamentais e não-governamentais, de sindicatos e associações de empregadores e de

movimentos sociais e associações não-sindicais. Por outro lado, cresceu a participação relativa das entidades sindicais e associações de trabalhadores, do Sistema S e de entidades de natureza privada.

Quadro 8.1 – Participação dos atores na definição das metas do PEQ-RS/2000.

Atores	Tipo de atuação na definição das metas
STCAS	1. Ajuste das demandas enviadas pelas CMEs e pelas PMs para adequação ao valor correspondente a cada município. 2. Escolha dos projetos correspondentes ao percentual de recursos sob sua definição (30%).
CMEs e PMs	Escolha das ações e/ou projetos correspondentes ao percentual sob sua definição (70%), apresentados em ordem de prioridade.
CTPE	1. Acompanhamento do processo de construção das metas, recebendo relatos regulares da STCAS e solicitando informações. 2. Apreciação da planilha de metas da STCAS, elaborada após o levantamento de demandas das CMEs e das PMs e da seleção de projetos sob definição da STCAS.

FONTE: Bulhões et al. (2001).

8.2 Execução

A execução das metas e das demandas aprovadas foi realizada através da contratação de instituições atuantes na área. No entanto, todo esse processo ocorreu sob a direção da STCAS com o acompanhamento da CTPE e das CMEs.

Para executar os cursos de qualificação, a Secretaria firmou contrato com 54 instituições executoras, escolhidas através de um processo de pré-qualificação, com dispensa de licitação, conforme define a legislação competente. Os critérios para negociar a distribuição dos cursos entre as executoras incluíram a indicação das CMEs, a especificidade das atividades das executoras e dos cursos a serem realizados e a área de abrangência das instituições habilitadas⁶⁰.

O Estado realiza a pré-qualificação das entidades executoras. Onde as executoras, além de comprovar toda a sua regularidade fiscal, competência técnica, elas indicam quais são as suas áreas de atuação, do ponto de sua especificidade na educação profissional, e a abrangência territorial. Isso vai definir depois qual o universo da demanda que ela vai executar. É um trabalho técnico, a Secretaria vai definir [quais cursos cada executora vai realizar]. (Sr. Ivo Fioroti, Diretor do Departamento do Trabalho da STCAS/RS, entrevista concedida em outubro de 2000)

⁶⁰ Das 101 instituições que se inscreveram, 62 foram habilitadas e destas 54 assinaram contrato com a STCAS para a execução de cursos.

O PLANFOR, conforme consta em suas diretrizes gerais, propunha-se a articular a REP já existente, disseminando o novo conceito de educação profissional. No caso do Rio Grande do Sul, observa-se uma significativa diversificação das executoras. Das 51 instituições que assinaram contratos com a STCAS para a execução de cursos relativos à primeira parcela de recursos liberados, 46 (90,2%) eram instituições não públicas. Destas, 37,3% eram entidades religiosas, assistenciais e organizações voltadas para o atendimento de portadores de necessidades especiais (PNE), 15,7% eram escolas técnicas e de educação básica, 15,7% eram universidades e instituições de ensino superior e 13,7% eram entidades de trabalhadores (sindicatos, centrais, associações e escolas sindicais). As demais executoras eram associações de empregadores e fundações de empresas (três), cooperativas (três), uma entidade integrante do Sistema S e uma enquadrada na categoria de empresa mista.

Às executoras, além da realização dos cursos, foi atribuída a tarefa das matrículas, as quais somente poderiam ser feitas através do sistema informatizado montado pela STCAS. Esse sistema de inscrição, além de permitir a entrada dos dados relativos à inscrição, fazia uma triagem dos candidatos, pontuando-os de acordo com os critérios de priorização de acesso. Este seria, portanto, um sistema mais refinado que o SIGAE (Sistema Geral de Análise Estatísticas) sugerido pela SPPE. Contudo, o Relatório de Avaliação do PEQ/RS ainda identificou alguns problemas:

(...) o processo de inscrição apresentou deficiências, tais como comunicação insuficiente entre a STCAS, as executoras e os candidatos, e problemas na elaboração da Ficha de inscrição. Também registrou-se um baixo percentual de selecionados em relação ao total de inscritos (20,7%). Houve, ainda, um importante percentual de excluídos, por não apresentarem os pré-requisitos exigidos. Na medida em que restaram vagas não ocupadas e havia 136.879 suplentes, é possível que tenha ocorrido, como em 1999, uma não correspondência entre quantidade de vagas em determinados cursos e o número de interessados, apontando para uma eventual inadequação entre os interesses do público-alvo e as ofertas de cursos. (BULHÕES et al., 2001, p. 37)

Apesar dos problemas relatados, o esforço empreendido para atingir a população-alvo do Plano foi efetivo. No Rio Grande do Sul, os segmentos com prioridade de acesso – que incluem pessoas econômica e socialmente vulneráveis, ou seja, aquelas menos escolarizadas, mais pobres e vítimas de discriminação por fatores como sexo, idade, cor/etnia e/ou em decorrência de serem portadoras de deficiências – foram atendidas em patamares superiores aos registrados na PEA e na população gaúcha para esses mesmos segmentos.

(...) pode-se afirmar que o Plano atingiu o objetivo de garantir o acesso destes segmentos aos cursos de qualificação através do conjunto de ações desenvolvidas pela STCAS que incluíram divulgação, inscrição, seleção, matrícula e medidas de apoio. Cabe uma ressalva em relação à escolaridade dos alunos, ainda relativamente alta se comparada com a PEA, embora se tenha progredido, desde 1998, no alcance das populações menos escolarizadas, particularmente sem o Ensino Fundamental completo. (BULHÕES et al., 2001, p. 34)

Igualmente, os segmentos com prioridade de foco – que incluem as pessoas desocupadas, em risco de desocupação, empreendedoras (particularmente micro e pequenos negócios) e aquelas que trabalham de forma autônoma, associativa ou autogerida – foram contemplados pelo Plano.

Adicionalmente, se considerarmos, para o conjunto dos alunos, as proporções de desempregados (28,5%), de ocupados com inserção precária (32,9%), de inativos jovens que, provavelmente, buscam se qualificar para ingressar/reingressar no mercado de trabalho (12,7% do total de alunos) e, ainda, o fato de que uma parcela de trabalhadores pode estar em risco de desocupação, é possível concluir que o Plano se aproximou de sua meta de destinar pelo menos 90% das vagas a *pessoas desocupadas, em risco de desocupação, empreendedoras e que trabalham de forma autônoma, associativa e autogerida*. (SPPE/MTE, 2000, p. 17)

A qualidade dos cursos oferecidos pelo PLANFOR tem sido objeto de freqüentes questionamentos. A pergunta central é em que medida todo o esforço para oferecer cursos com características diferentes dos existentes “na praça” é efetiva, uma vez que a execução dos mesmos é delegada ao mercado. No caso analisado, buscou-se contornar esse problema através da exigência feita às executoras para que elaborassem e apresentassem à Secretaria um projeto pedagógico dos cursos ministrados, com definição de conteúdos e metodologias em conformidade com as diretrizes nacionais do PLANFOR e adequados ao público-alvo dos cursos. Isso garantiria, ao menos, a elaboração de cursos específicos para ser executado no PLANFOR.

Ainda em relação aos cursos oferecidos, observou-se o desempenho diferenciado daqueles que integravam projetos, de um lado, e de outro, dos cursos que foram demandados de forma isolada, na maioria dos casos, pelos municípios⁶¹.

Analisando o Relatório de Avaliação Externa (BULHÕES et al., 2001), conclui-se que os cursos que faziam parte de projetos foram os que mais se aproximam (e em alguns casos até

⁶¹ Conforme definição de cursos isolados e de cursos de projetos apresentada no início deste capítulo.

superam) dos objetivos expressos pelo PLANFOR de “fomentar a visão de EP como conjunto de ações diversificadas que envolvem desde cursos até a assistência técnica” e de “superar a idéia de EP como sinônimo de cursos em sala de aula com cargas horárias e currículos pré-definidos”. Contudo, esses cursos atenderam apenas 14,3% dos alunos, utilizando para isso 49,7% dos recursos financeiros totais.

Os cursos isolados não apresentaram nenhuma inovação significativa em termos de formato, sendo que 74,5% deles apresentavam como objetivo a profissionalização *stricto sensu*. Esses cursos atenderam 85,7% dos alunos, com 50,3% dos recursos totais e utilizando 58,8% da carga horária total. Significa que esse tipo de curso, com carga horária⁶² e custos menores, foi responsável pelo atendimento da maior parte dos alunos qualificados pelo Plano.

O diferencial a ser destacado em relação aos cursos “ofertados na praça”, refere-se o fato de serem definidos a partir das demandas locais e a presença, exigida pelo PLANFOR e STCAS, de habilidades específicas, básicas e/ou de gestão. Mesmo assim, segundo o Relatório de Avaliação Externa, observa-se uma predominância de habilidades específicas, especialmente nos cursos isolados, nas quais 12,5% dos alunos não tiveram habilidades básicas, 41,8% dos alunos não tiveram habilidades de gestão e 9,8% dos alunos não tiveram nenhuma dessas duas habilidades. Embora a presença destas habilidades seja um eixo central do Plano, mantém-se a oferta de ações de qualificação não-pautadas por essa diretriz. Isso indica que ainda não foi completamente superada a tendência de repetir no interior do Plano o formato dos cursos que tradicionalmente são oferecidos no mercado.

Se forem tomados como indicadores de uma nova visão de EP a capacidade de promover a integração entre as habilidades, a variedade de ações pedagógicas oferecidas e a formação dos instrutores, pode-se afirmar que os cursos que integravam projetos obtiveram resultados mais positivos do que os cursos isolados. Contudo, cabe reproduzir a ressalva, contida no Relatório de Avaliação Externa, de que o desempenho positivo dos projetos não pode ser utilizado como critério para extinguir os cursos isolados, que são solicitados pelos municípios:

⁶² Nos cursos isolados, 61,6% das turmas foram oferecidas para cursos com até 60h de duração e a CHT média foi de 65,3 horas.

É importante ressaltar, no entanto, que a avaliação mais positiva dos projetos não pode significar a exclusão da oferta de cursos isolados, uma vez que essa modalidade de cursos atendeu à maior parte da clientela do PEQ-RS/2000 e se destinou, mais pontualmente, à profissionalização. Isto remete à necessidade de aprimoramento desses cursos visando à sua efetiva articulação com demandas locais e qualidade na sua execução. (BULHÕES et al., 2001, p. 66)

Outro aspecto importante da execução das ações formativas é a qualidade do quadro de professores e instrutores que as instituições executoras possuem ou contratam para a realização dos cursos. Quase a totalidade das executoras (98%) contratam professores especialmente para esses cursos. Em relação à qualificação dos professores que atuam nos cursos isolados, de acordo com os índices de qualificação e de preparo pedagógico⁶³ calculados pela equipe de avaliação externa da UFRGS, os professores/instrutores atingiram o patamar de 55.7. O preparo pedagógico que eles receberam das instituições executoras atingiu um índice de apenas 34.2. Segundo a equipe de avaliação esses índices de capacitação e preparo pedagógico são insuficientes se se considera que:

(...) a efetividade do processo ensino-aprendizagem está vinculada tanto à qualificação individual dos professores/instrutores quanto à possibilidade de realização de um trabalho coletivo de concepção, implementação e avaliação dos projetos pedagógicos, que deve envolver o corpo docente e a instituição de ensino a que eles estão vinculados. (BULHÕES et al., 2001, p. 64)

É interessante notar que o índice de preparo pedagógico é superior entre os professores que atuam em cursos que integram projetos, indicando que os mesmos desenvolveram atividades voltadas para a formação dos formadores.

Por fim, do ponto de vista dos alunos que realizaram os cursos, os principais problemas existentes são: (a) tempo curto de duração dos cursos e, em especial, o pouco tempo dedicado aos conteúdos relativos à parte profissionalizante; (b) pouca prática durante o curso e (c) insuficiência de equipamentos e/ou materiais disponibilizados (Bulhões et al., 2001). Ainda assim, de modo geral, os alunos avaliam positivamente a oportunidade de realizar cursos profissionalizantes gratuitos, nos quais ainda contam com medidas de apoio, tais como o recebimento de transporte,

⁶³ O índice de qualificação foi gerado a partir de médias ponderadas das respostas às questões sobre escolaridade, ocupação principal, tempo de experiência e cursos como professor, tempo de experiência e cursos na profissão ensinada. O índice de preparo pedagógico, gerado da mesma forma, inclui questões sobre treinamento, informações e preparo fornecido pela executora aos professores.

lanches e materiais didáticos, o que é compreensível em um contexto de crise e de ausência de políticas sociais.

8.3 Considerações sobre o caso do PLANFOR/RS

A análise da implementação do PLANFOR no estado do Rio Grande do Sul demonstra o quanto as possibilidades abertas pela estrutura flexível do Plano permite diferentes arranjos, os quais podem acentuar determinados aspectos conforme as diretrizes estaduais. Este é, paradoxalmente, um dos maiores ganhos e um dos maiores riscos do Plano. Seus melhores resultados são obtidos onde a sociedade civil é mais fortalecida; porém, o contrário também é verdadeiro. Por outro lado, o próprio Plano pode constituir-se em um elemento fomentador da organização da sociedade e da prática de participação e co-responsabilidade social.

No caso analisado, a característica de fomentar a participação de diferentes atores sociais vai ao encontro das orientações estaduais, sendo estimulada em todos os níveis e, inclusive, integrada aos mecanismos de participação já existentes, como o caso do Orçamento Participativo. Por outro lado, embora concebido de maneira descentralizada, percebe-se, neste caso, uma forte presença do Estado, que regula várias instâncias e cria mecanismos (como, por exemplo, o da inscrição, que já faz a triagem dos candidatos de acordo com os critérios de prioridade de acesso) para garantir o alcance dos objetivos considerados centrais.

O embaralhamento das fronteiras entre elaboração, implementação e execução da política é outra característica forte desta política. Nela está presente a possibilidade de entrecruzamento desses momentos nos âmbitos estadual e local, nos quais podem ser incorporados diversificados atores sociais, em diferentes momentos, e com graus variados de autonomia e possibilidades de intervenção. Este é um arranjo inovador do ponto de vista da execução de políticas públicas. Contudo, o grau em que tais possibilidades abertas serão utilizadas pode variar notavelmente de um estado para outro.

Enfim, o PLANFOR coloca possibilidades que, para serem efetivas, exigem um rigoroso trabalho de formulação, supervisão e controle nos níveis estadual e local a fim de garantir a oferta de cursos e o tipo de qualificação afinadas com as suas diretrizes. As dificuldades a serem

enfrentadas poderiam ser agrupadas em três tipos: (a) riscos na demanda, (b) riscos na execução e (c) outros riscos.

(a) Riscos na demanda

O momento de realização da demanda é um dos pontos críticos da política do PLANFOR, mas também revela uma aposta, positiva, na capacidade dos atores locais de agirem em prol dos interesses coletivos. O processo de construção da demanda exige, além de uma boa capacidade de articulação de diferentes setores e segmentos sociais, uma análise minuciosa de informações e dados sobre o município/região para garantir não apenas o atendimento de necessidades imediatas, mas também uma perspectiva estratégica. Os principais fatores que podem gerar distorções na demanda apresentada são:

- (a) a falta de organicidade das CME: a inserção das comissões municipais e de seus representantes nos municípios é fundamental. De um lado, as CMEs necessitam de legitimidade para envolver outros segmentos da sociedade no processo de definição de demandas. De outro lado, o domínio da realidade local é crucial na escolha dos mecanismos a serem utilizados para captar a chamada demanda “quente” da sua região.
- (b) riscos de uma demanda “viciada”: um dos riscos que existem é que, uma vez definida a demanda, a partir daí se repita anualmente, com pequenas variações, as mesmas solicitações que seriam apenas atualizadas. Embora se possa até considerar que, uma vez realizado um diagnóstico do mercado de trabalho, o mesmo não precise ser refeito anualmente, já que as mudanças no sistema produtivo não ocorrem tão rapidamente, é absolutamente necessário rever os cursos solicitados, readequando a demanda às populações-alvo e garantindo a diversificação dos cursos ofertados.
- (c) formação de uma “rede de elaboradores profissionais de projetos” de demanda: a tarefa da construção de demanda e a elaboração de diagnóstico sobre o mercado de trabalho não é uma tarefa simples, especialmente quando não é uma prática institucionalizada a elaboração de projetos com justificativas e diagnósticos sérios como embasamento de pedidos de verbas. Portanto, não é incomum a contratação de

serviços de terceiros para elaborar os projetos, o que em princípio não seria um problema, desde que mantida uma sintonia fina com a CME. Contudo, começam a surgir indicadores de que alguns destes projetos, elaborados por profissionais contratados, repetem o mesmo tipo de diagnósticos e, o que é pior, de demanda para diferentes regiões, o que seguramente se trata de uma improvável coincidência.

(b) Riscos na execução

Na execução, as principais dificuldades referem-se aos cursos oferecidos e à capacidade dos gestores de garantir uma oferta de qualidade e em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo PLANFOR. O caso analisado do PLANFOR/RS é especialmente interessante nesse aspecto, pois demonstra que, apesar do esforço dos gestores para garantir uma oferta de cursos diferenciada da tradicional e da mobilização das CMEs, estimuladas a acompanhar e exigir qualidade dos cursos ofertados, ainda persiste, em percentuais não desprezíveis, uma oferta bastante tradicional e, por vezes, em desacordo com as diretrizes estabelecidas. Os principais riscos enfrentados na execução podem ser agrupados da seguinte forma:

- (a) difusão de cursos rápidos, baratos e com baixa qualidade: o controle sobre a qualidade dos cursos que as executoras ministram é um dos principais desafios a serem enfrentados. O caso do PLANFOR/RS mostra que os cursos oferecidos como parte de um projeto maior apresentavam qualidade superior à daqueles demandados isoladamente. Isso pode indicar que, quanto maior o envolvimento do demandante com os cursos solicitados, melhores são os resultados obtidos nos mesmos.
- (b) oferta dos mesmos cursos que são oferecidos no mercado: isso pode significar um problema se os cursos não forem adequados ao público-alvo do Plano, ou se não seguirem as diretrizes estabelecidas quanto à presença de habilidades específicas, básicas e/ou de gestão nos mesmos. Portanto, o problema não reside no fato de oferecer cursos disponíveis no mercado, alguns dos quais de excelente qualidade e reputação, mas sim de que essa oferta não seja adaptada aos propósitos do Plano e à sua população-alvo.

(c) o uso de recursos do PLANFOR para promover ações que já vinham sendo realizadas com outros recursos: esse aspecto, na verdade, refere-se menos à qualidade dos cursos e mais ao modo de utilização dos recursos públicos. O problema aqui reside no fato de que, ao usar os recursos do PLANFOR para desenvolver cursos que já vinham sendo realizados com outras fontes, os recursos do FAT não estariam contribuindo para aumentar a oferta global de ações formativas na Rede de Educação Profissional já existente, sendo apenas mais uma fonte para desenvolver aquilo que já existia anteriormente.

(c) Outros riscos

Outros riscos que acompanham a política do MTE, e que podem ser agravados ou minorados conforme o estado, são relativos ao uso político dos recursos e à eficiência dos mecanismos de gerenciamento, supervisão e avaliação. Os dois aspectos estão intimamente relacionados e eventuais falhas no último podem elevar os riscos do primeiro. De uma parte, há questões técnicas envolvidas na criação de sistemas eficazes de gerenciamento, supervisão dos cursos e de avaliação do Plano. De outra, há interesses políticos, tanto no âmbito estadual, quanto no local, que podem enviesar a oferta dos cursos, privilegiando regiões ou setores com melhor trânsito político. Nesse sentido, a avaliação externa poderia funcionar como mecanismo de controle e de freio ao uso indevido dos recursos do Plano. No entanto, essa possibilidade somente será efetiva se for garantida a isenção dessa avaliação e a adoção de medidas que conduzam a redefinições a partir dos resultados da avaliação, evitando que a mesma tenha apenas a função formal de cumprir uma exigência do Ministério do Trabalho.

9. Similaridades e diferenças das políticas quanto à implementação

A análise comparativa de ambas as políticas, em relação ao processo de implementação, revela várias diferenças significativas, ao contrário do resultado a que se chegou quando as duas políticas foram comparadas do ponto de vista de suas concepções, de suas diretrizes e de seus objetivos, nos quais foram encontrados mais pontos consensuais entre elas do que a princípio era esperado. Em grande parte, essas diferenças refletem as estratégias adotadas pelos implementadores, mas não se pode esquecer que tais estratégias são largamente condicionadas pelo desenho geral da política.

Vale retomar que, neste trabalho, considerou-se a implementação como parte do processo de elaboração da política e, portanto, como *locus* de conflito e negociação, no qual os mediadores desempenhariam um papel fundamental. Contudo, o espaço de intervenção dos mesmos é amplamente vinculado ao desenho da política e ao estabelecido acerca do seu grau de autonomia e participação.

A percepção do papel dos implementadores, bem como de suas possibilidades e de seus limites de atuação é essencial para analisar as diferenças verificadas e que a seguir serão apresentadas.

9.1 Práticas de gestão

A descentralização é uma das características das políticas públicas desenvolvidas nos anos 90, conforme analisado no Capítulo 1. A questão da **centralização/descentralização** foi abordada anteriormente em relação ao desenho de ambas as políticas, sendo agora retomada do ponto de vista da implementação.

No caso do CEETPS/SP, a implementação da reforma foi conduzida de maneira fortemente centralizada, particularmente em um primeiro momento, como confirmam diretores

de escolas entrevistados e o próprio Coordenador do Ensino Técnico da Rede. Posteriormente, foram realizados ajustes que abriram caminho para a incorporação, em especial, de diretores e coordenadores de área, na definição dos parâmetros que orientariam as escolas na reformulação da educação profissional. Finalmente, no âmbito da execução propriamente dita, no qual se localizam as escolas, a incipiente descentralização promovida ainda não apresentou resultados concretos.

O PLANFOR/RS conduziu a política de forma descentralizada, mas resguardou um espaço de atuação do Estado. Este, através dos técnicos da STCAS e do Departamento de Trabalho, responsabilizou-se pela criação de mecanismos de orientação e suporte aos demais atores envolvidos, pela definição das atribuições dos diversos níveis e atores envolvidos e pelos mecanismos de supervisão e controle da execução da política, esta última compartilhada com as CETPE e as CMEs.

Considera-se que, no que tange à questão da centralização/descentralização, os implementadores da política em ambos os casos – CEETPS/SP e PLANFOR/RS – eram dotados, em maior ou menor grau, de autonomia para estabelecer o modo de condução do processo. Para a explicação da adoção de práticas mais centralizadas no caso do CEETPS e menos centralizadas, no caso do PLANFOR/RS, lançam-se aqui algumas sugestões de interpretação. A primeira, que é extensiva às duas, relaciona-se com o grau de importância atribuído à centralização/descentralização ainda no desenho da política. No caso do PLANFOR, a descentralização é um dos três princípios que regeram desde o início a sua estruturação, criando uma cadeia de estímulos à sua utilização. Já no caso da reforma da educação profissional, desde o princípio a política foi desenvolvida, pelo MEC e pela SEMTEC, com alto grau de centralização. Se, de um lado, isso não impede práticas mais descentralizadas no momento da implementação (que são inclusive previstas nessa etapa), por outro, não produz um ambiente ou “cultura” da descentralização, no sentido de tratá-la como princípio organizador da prática.

A segunda sugestão relaciona-se com a importância dos contextos políticos e sociais, nos quais estão inseridos os implementadores, na conformação das estratégias por eles adotadas. Nesse sentido, a estratégia de descentralização prevista no PLANFOR nacional é convergente com a prática de atuação dos gestores do Plano no Rio Grande do Sul, cujo governo estadual do

período analisado já havia estabelecido esse mesmo princípio para várias outras políticas, existindo, portanto, não apenas um ambiente propício, mas também uma experiência acumulada na condução de políticas de cunho descentralizado. No caso do CEETPS, há uma outra situação, igualmente particular, que está relacionada com a história específica do Centro Paula Souza, que por ser uma instituição voltada ao ensino tecnológico pôde, através da reforma, resgatar a sua identidade de origem e assumir um papel de protagonista no processo. Assim, a forma centralizada de condução do processo observada no CEETPS, mais do que expressão de uma postura centralizadora dos implementadores, é antes resultado da tomada de decisões políticas e estratégicas que priorizaram a implementação imediata da reforma, mesmo que isso implicasse maior grau de centralização.

A **mobilização de atores sociais relevantes** ocorreu em graus bastante diferentes nas duas políticas, sendo mais expressiva no PLANFOR. Contudo, isso precisa ser analisado considerando-se as particularidades do desenho das duas políticas.

No caso da reforma da educação profissional, os atores do âmbito local – as escolas – já estavam incorporados, por definição, desde o princípio. A mobilização dos atores sociais, nesse caso, poderia ser lançada como uma estratégia de sensibilização e de conquista de apoio à reforma. A execução da política poderia se concretizar, como de fato se concretizou no caso analisado, independentemente dessa mobilização; ela apenas tornaria o caminho da implementação mais suave e menos conflituoso.

O PLANFOR, ao contrário, pressupõe a mobilização de atores sociais para funcionar; sem eles não há Plano, pois a articulação de atores integrantes da rede de educação profissional é o princípio e a condição de seu funcionamento. Portanto, é compreensível e até natural, encontrar um alto grau de mobilização de atores sociais nesta política.

Associado à mobilização de atores sociais, a **construção de coalizões de apoio** assumiu uma importância significativamente maior na implementação do PLANFOR do que da reforma da educação profissional, pelas mesmas razões acima expostas. Nesse aspecto, os gestores estaduais do PLANFOR/RS demonstraram uma grande capacidade de negociação e de articulação de parcerias com um leque de atores sociais muito diversificado. As escassas críticas ao Plano no Estado refletem o quanto os implementadores foram bem-sucedidos em suas

estratégias de construção de coalizões de apoio, que se deu, em parte, através da incorporação de todas os segmentos da sociedade no Plano, o que garantiu seu comprometimento para com seus objetivos.

No caso do CEETPS/SP, a fraca percepção da importância das coalizões de apoio, mesmo no caso de uma reforma regida por lei, resultou na inexistência de formulação de estratégias e mecanismos para tanto. O fato de a reforma ter sido definida de maneira centralizada no âmbito central e de ser instituída via decreto já era fonte de problemas consideráveis que caberia ao CEETPS/SP enfrentar e contornar no momento da implementação. Por isso, a construção de coalizões de apoio, nos níveis estadual e local, assumia uma importância ainda maior. De fato, a sua ausência revelou-se, ao longo do tempo, um dos principais problemas na implementação da reforma e traduziu-se em resistências nas escolas e em conflitos no interior da própria Rede.

A criação de **mecanismos efetivos de comunicação** para difundir e discutir os objetivos das políticas e para orientar os interlocutores na sua execução é uma dimensão que, assim como a anteriormente analisada, é fundamental para o sucesso de qualquer política, independentemente de seu desenho mais geral. Essa iniciativa seria mais bem-sucedida se esses mecanismos já estivessem em funcionamento desde o âmbito central, pois isso se traduziria na produção de eventos e documentos de apoio que facilitariam as tarefas dos implementadores. Porém, mesmo isso não ocorrendo, como no caso do MEC, ainda assim é possível estabelecê-los no momento da implementação.

O PLANFOR/RS, auxiliado pela adoção dessa prática no âmbito central e, portanto, contando com um vasto material produzido sobre o Plano, conseguiu levar adiante essa difícil tarefa. Nesse sentido, também incrementou gradualmente os canais de comunicação com os atores locais e, em especial, concentrou esforços para a capacitação dos mesmos, envolvendo outras instâncias governamentais (como a Fundação de Economia e Estatística – FEE), a equipe de avaliação externa da UFRGS e a Unitrabalho.

O CEETPS/SP, por sua vez, não contava com documentos e materiais de referência produzidos no âmbito central, mas tampouco estabeleceu como sua prioridade a criação de mecanismos de comunicação com a comunidade escolar. Isso veio a ser feito somente a partir de

2000, através da realização de seminários regulares dirigidos aos diretores e coordenadores de área das escolas técnicas, o que melhorou a comunicação e as relações com esse segmento. No entanto, não foram definidos outros mecanismos de comunicação direta com os professores e os outros segmentos escolares (funcionários, pais e alunos).

9.2 Características da execução

A etapa da execução representa o ponto culminante de qualquer política. É por ela e para ela que todos os esforços devem estar voltados. Nas políticas analisadas, a execução ocorre na esfera local, onde estão situadas, em um caso, as escolas e, no outro, os cursos de qualificação e onde está também o público atingido diretamente pelas políticas, que deve usufruir dos resultados proporcionados pelas mesmas. Todo o trajeto analisado até aqui é desencadeado e só adquire seu sentido pleno quando se concretiza no momento da execução, ou seja, no momento da realização dos cursos. A eficiência das políticas, em última instância, é definida pelos resultados aí alcançados. E estes, por sua vez, dependem não apenas de uma definição precisa da estrutura e conteúdos dos cursos, mas também dos mecanismos postos em funcionamento para assegurá-los.

Para assegurar a **qualidade dos cursos** oferecidos e, por extensão, da formação proporcionada aos alunos, cada uma das políticas analisadas lançou mão de mecanismos específicos de acordo com suas particularidades e os problemas enfrentados.

No PLANFOR, a qualidade dos cursos é bastante dependente do engajamento dos atores sociais envolvidos, especialmente demandantes e executores, nos propósitos do Plano. Quanto mais estreita a relação entre o público-alvo, os demandantes e os executores, maior a probabilidade de serem oferecidos cursos de qualidade. Observou-se que os cursos com melhor desempenho, segundo os relatórios da Avaliação Externa da UFRGS analisados anteriormente, integravam projetos de qualificação mais amplos, nos quais, em geral, se verificava essa relação mais próxima entre os demandantes e os executores e, principalmente, entre os demandantes e o público ao qual se destinavam os cursos, o que permitia um maior conhecimento acerca das especificidades do alunos e das necessidades de formação profissional existentes.

Por outro lado, entre os problemas que comprometem significativamente a qualidade dos

cursos estão a insuficiente capacitação e preparo pedagógico dos professores e a pouca ou nenhuma disponibilidade de equipamentos nos cursos. Esses dois problemas não são passíveis de serem equacionados facilmente, como atesta o caso do PLANFOR/RS, no qual, a despeito dos mecanismos criados para resolver essa questão, ela permaneceu colocando em xeque a confiabilidade e o reconhecimento social dos cursos oferecidos pelo Plano.

Isso pode indicar um problema estrutural do Plano. O fato de a qualidade dos cursos ser pouco permeável aos sistemas de controle estabelecidos pode estar relacionado com o desenho do Plano. Anualmente renovam-se parte dos parceiros executores dos cursos e, ainda quando a mesma instituição continua oferecendo cursos para o PLANFOR, isso não significa a permanência dos professores, uma vez que os mesmos não precisam pertencer ao quadro fixo de pessoal das executoras. É usual a contratação de professores somente para a realização dos cursos contratados pelo PLANFOR, o que dificulta o acúmulo de conhecimento e experiência pedagógica nas instituições. Por esse motivo, a cada ano, repetem-se os problemas relativos à capacitação e ao preparo pedagógico dos professores, exigindo novo investimento em treinamento e capacitação técnicas dos mesmos, o que tem ocorrido apenas nos projetos.

No Centro Paula Souza, os problemas que afetam a qualidade dos cursos são um pouco diferentes. A questão da capacitação e do preparo pedagógico do corpo docente não é um problema; ao contrário, é um trunfo da reforma educacional, pois mesmo diante de situações adversas há um empenho dos professores para assegurar a qualidade dos cursos. Contudo, a qualidade dos cursos é comprometida pela falta de equipamentos nas escolas, o que poderia ser minorado se todas tivessem acesso aos recursos do PROEP, o que no caso analisado não estava ocorrendo, pois apenas algumas escolas haviam sido incluídas no PEP do Estado – requisito que as habilita a solicitar recursos. Adicionalmente, o sistema de remuneração por hora/aula dos professores do Centro Paula Souza, por não prever um tempo para atividades extras a serem desenvolvidas fora da sala de aula, representou um obstáculo à maior participação dos mesmos nas definições que ocorreram nesse período transitório da implementação da reforma. Nessa fase da implementação foram estabelecidas as competências específicas dos cursos oferecidos, segundo as diretrizes curriculares nacionais (definidas no nível central) e as competências por áreas (definidas no nível estadual pelo CEETPS/SP).

Todavia, o principal problema em relação à qualidade dos cursos está no nível técnico, que concentra as críticas em relação à reforma e, mais especificamente, à dualidade que instituiu entre ensino médio e profissional. A resolução dessas questões implica a modificação da legislação sobre a educação profissional e média vigente, o que deve ocorrer em breve, uma vez que a partir da posse do Governo Lula iniciou-se o processo de rediscussão do decreto 2.208/97 e de elaboração de uma proposta alternativa em face dos problemas identificados no mesmo.

Quanto ao **tipo de formação oferecida**, a análise será feita considerando os objetivos explícitos e implícitos das duas políticas. Em relação aos objetivos das respectivas políticas, observou-se que o PLANFOR/RS e o CEETPS/SP, com maiores ou menores problemas, estão afinados com esses objetivos. No caso do CEETPS, foram identificados vários problemas de gestão na implementação da política, porém os cursos que estão sendo oferecidos, mesmo considerando os problemas acerca da qualidade apontados anteriormente, apresentam um foco no mercado e uma forte vinculação, em construção, com as demandas do segmento produtivo. Ao longo deste trabalho buscou-se mostrar a centralidade que ambas as questões assumem no caso da reforma da educação profissional, tanto nas suas diretrizes, suas concepções e seus objetivos (Capítulo 4) quanto na condução de sua implementação (Capítulo 7).

No caso do PLANFOR, vale retomar a análise sobre a amplitude dos objetivos do Plano, que permitem desde a inclusão de ações voltadas à qualificação em ocupações específicas até cursos voltados à cidadania, e que podem abranger desde o segmento mais moderno da economia até os grupos vulneráveis (ver Capítulo 5). Assim, se se considera o eixo da inserção no mercado de trabalho, os resultados do PLANFOR/RS são bastante críticos. No entanto, o desempenho do PLANFOR/RS é altamente positivo se for tomada a questão – considerada na análise aqui empreendida como o aspecto mais forte do Plano e, implicitamente, seu maior objetivo – de proporcionar aos segmentos vulneráveis oportunidades de qualificação, às quais eles não teriam acesso por meios próprios.

9.3 Dificuldades identificadas na implementação

Ao longo do processo de implementação das políticas, tanto o PLANFOR/RS quanto o

CEETPS/SP promoveram ajustes visando a contornar as dificuldades encontradas ao longo desse percurso. Isso indica uma atuação comprometida dos gestores que foram capazes de reconhecer os problemas existentes e, mais ainda, buscar soluções para os mesmos. Alguns desses problemas foram minorados, ou até mesmo solucionados, enquanto outros permanecem como desafio para os gestores das políticas.

No caso do CEETPS, várias dificuldades enfrentadas podem ser sintetizadas na necessidade de equacionar o problema de como promover mudanças em estruturas pré-estabelecidas. Em outras palavras, a reforma da educação profissional incidiu sobre instituições sociais fortemente estruturadas – as escolas – nas quais há uma forte cultura institucional e profissional. A reforma, portanto, ao promover mudanças profundas nessas instituições, implica a transformação das práticas institucionais e comportamentais estabelecidas.

Já no caso do PLANFOR, os problemas colocam-se em torno da necessidade de construir um arranjo inovador que implica uma maneira diferente da usual de relacionamento entre Estado e sociedade civil. O Plano é desenhado pressupondo o engajamento de um amplo e variado leque de atores sociais em diversos níveis e depende, em vários aspectos, da capacidade de organização da sociedade civil para alcançar resultados positivos.

Os dois casos exigiram, assim, uma grande capacidade de articulação e de negociação de interesses por parte dos implementadores. No caso da reforma da educação profissional promovida pelo MEC, as reações foram dirigidas tanto ao conteúdo da reforma quanto à maneira como ela foi definida no âmbito central. Nesse sentido, a condução da reforma no âmbito estadual poderia ser orientada de modo a contornar os problemas que já se colocavam antecipadamente. Contudo, no CEETPS, as práticas de gestão analisadas anteriormente não só foram incapazes de reduzir o nível de conflito, como, em um primeiro momento, até o acirraram.

No caso do PLANFOR, a gestão do Plano no âmbito estadual assume uma importância notável. A sua capacidade de atuação na articulação dos atores sociais estaduais, na atribuição dos papéis dos mesmos, na orientação, no controle e na supervisão são decisivos para garantir resultados adequados aos objetivos do Plano e para aproveitar as possibilidades abertas pelo seu desenho inovador. Entretanto, mesmo nos estados onde os gestores estaduais mobilizam todos os seus esforços para desempenhar as funções acima referidas, isso não assegura o seu sucesso, ou

seja, a oferta de uma boa qualificação profissional, em parte devido aos limites relativos à falta de uma estrutura que propicie o acúmulo de experiências.

Outro componente essencial, que não pode ser garantido pelos gestores estaduais, mas apenas estimulado, é a capacidade de articulação da sociedade civil, tanto no nível estadual quanto no local, onde de fato residem as maiores dificuldades. E é justamente sobre os municípios que repousa uma das tarefas mais importantes do Plano, qual seja, a de definição das demandas, isto é, dos cursos que serão oferecidos à população. Entretanto, uma vez definidos, estes ainda dependem da capacidade dos executores para que a oferta, além de afinada com a demanda, apresente qualidade. De fato, como fica claro pela exposição, todos os níveis e todos os atores envolvidos desempenham papéis estratégicos e, como dificuldade adicional, todo o caminho percorrido para garantir o melhor desempenho possível deve ser refeito anualmente. Isso explica por que o desempenho do PLANFOR pode ser tão desigual em diferentes estados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. Desenvolvimento, competitividade econômica e exclusão social

O desafio com o qual o país ainda se defronta é a promoção de um modelo de desenvolvimento inclusivo. A partir desse objetivo, considera-se que o investimento em educação básica de qualidade é uma obrigação do Estado e direito de todos. Igualmente, considera-se estratégico para o país o desenvolvimento do ensino superior e a transformação do sistema de educação profissional em consonância com as mudanças no sistema produtivo e com o projeto de desenvolvimento nacional. Contudo, não se pode transformar a educação em panacéia ou em “chave do êxito” para os problemas de desenvolvimento do país. Os efeitos dos investimentos nesse setor só serão efetivos se acompanhados pelo enfrentamento de outros problemas que afetam de maneira drástica as possibilidades de o Brasil alcançar um padrão de desenvolvimento dinâmico, sustentado e igualitário para seus cidadãos.

Assim, os efeitos positivos para a promoção da equidade que poderiam advir dos investimentos públicos e privados na educação são limitados pela elevação dos níveis de pobreza, pela concentração da riqueza e pela péssima distribuição de renda. Além disso, a correlação positiva, freqüentemente estabelecida, entre a elevação dos níveis educacionais e a maior capacitação científica e tecnológica e o aumento da competitividade do país é comprometida por uma inserção desigual e subordinada na economia mundial.

Por outro lado, há ganhos significativos nesse processo se considerarmos que a educação profissional passou por um processo de valorização, deixando de ser vista como uma opção menor ou destinada apenas aos segmentos mais pobres da sociedade. Hoje se reconhece que a educação profissional é necessária em qualquer campo de atuação, ao longo de toda a vida profissional.

Uma vez abandonada a idéia de que a qualificação profissional é dirigida a um público muito restrito, e aceita a perspectiva de que todos, em algum momento de suas vidas produtivas,

necessitarão recorrer a processos de aprimoramento profissional, via qualificação ou requalificação, este tema torna-se um problema de todos. A positividade dessa mudança de enfoque reside no fato de que, em primeiro lugar, não estamos debatendo uma política dirigida para os “outros”, o que gera maior grau de envolvimento e preocupação com os resultados que serão obtidos. Em segundo lugar, ao entender a qualificação como parte da vida profissional de todos, ganha força a idéia do direito de acesso a um sistema de formação profissional de qualidade, ou seja, da educação profissional como direito, tal como preconiza a OIT.

As duas políticas aqui analisadas desenvolvem-se no mesmo espaço temporal e deparam-se, como primeiro ponto comum entre ambas a ser destacado, com o mesmo contexto, o que facilita o exame comparativo. O ponto de partida de ambas as políticas é a avaliação das mudanças processadas, em âmbito nacional e internacional, nos sistemas de produção e de trabalho, encabeçadas pelo processo de reestruturação produtiva e de mudanças nas estruturas de ocupação que apresentam novas demandas para os sistemas de formação profissional.

Considerou-se aqui que tais mudanças envolveram três grandes movimentos, que articuladamente buscavam proporcionar maior flexibilidade à estrutura produtiva brasileira. O primeiro é o de reestruturação das empresas através: (a) da introdução de novas tecnologias; (b) da adoção de estratégias de organização e de gestão do trabalho caracterizadas por maior flexibilidade funcional e (c) do enxugamento da estrutura das empresas com redução dos níveis hierárquicos. O segundo movimento é o de extensão das práticas de terceirização nas empresas, que passam a ocorrer também em partes da produção, resultando na focalização em atividades consideradas estratégicas e na transferência das demais para outras empresas. O terceiro movimento, é o de desenvolvimento de novas formas de relação interempresarial que incidem sobre as redes intersetoriais e as cadeias produtivas.

Do ponto de vista do emprego e da ocupação viu-se, durante a década de 90, a persistência de problemas que desde o início dos anos 80 afligiam o país. A continuidade dos altos níveis de desemprego, a proliferação de formas de ocupação em condições precárias e as perdas salariais não cederam mesmo nos períodos em que se verificou crescimento da produção. Esse fenômeno foi agravado pelo recuo das políticas de proteção social que fragilizaram os mecanismos de regulação das relações de trabalho, aumentando o leque de ocupações precárias,

especialmente através do emprego sem carteira de trabalho assinada, e também das ocupações de autônomos, trabalhadores por conta-própria e empregadores, em geral de micro e pequenas empresas.

Um segundo aspecto que permeia ambas as políticas é o novo ambiente institucional que passa a balizar a atuação estatal e o padrão de realização de políticas públicas em diferentes esferas. Assim, nas duas estão expressas, com maior ou menor ênfase, o comprometimento com a descentralização, a flexibilização, o estabelecimento de parcerias, o envolvimento e a co-responsabilização da sociedade civil e do mercado.

2. Concepções e diretrizes das políticas de educação profissional

As concepções gerais das políticas do MEC e do MTE e suas diretrizes foram estabelecidas, de um lado, considerando as questões acima apontadas e, de outro, de acordo com a avaliação que os Ministérios faziam acerca dos desafios que as mesmas colocavam para a formação profissional.

Ambos defendem que o sistema de formação profissional existente no país tornara-se incapaz de atender às novas demandas surgidas, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, exigindo uma profunda reformulação nessa área. Nos dois casos, a demanda assumiu um papel de destaque, sendo que no PLANFOR é expressa claramente nas diretrizes a adesão ao formato de oferta “puxada” pela demanda. Portanto, sua definição ocorre no nível local, sendo atribuída às CMEs que, por sua inserção nos municípios e/ou regiões, seriam atores privilegiados na captação da demanda “quente”.

No caso do MEC, esse modelo não é tão claro, mas há uma ênfase, reiterada em diversos momentos, sobre a necessidade de a oferta ser orientada pela demanda, embora se mantenha, em linhas gerais, o modelo ofertista (no qual as instituições e/ou o sistema definem os cursos a serem oferecidos). Nesse modelo, a captação da demanda ocorreria nos níveis estadual e local, através do estreitamento dos laços entre escolas e empresas e da utilização de estudos sobre o mercado de trabalho.

Um segundo aspecto comum quanto às diretrizes é a ênfase na flexibilidade da formação profissional a ser oferecida. Nos dois casos, há uma avaliação semelhante de que as instituições de formação profissional devem preparar trabalhadores aptos a enfrentar sucessivas entradas e saídas do mercado de trabalho e que devem ser propiciadas oportunidades para que eles possam requalificar-se ao longo de sua vida profissional. Vale ressaltar que tal perspectiva apresenta grande sintonia com o novo paradigma de formação profissional que se difundiu na América Latina nos anos 90, conforme apontado no Capítulo 1⁶⁴.

Nesse sentido, a reforma da educação profissional investiu na construção do que o PROEP chama de um modelo de educação flexível, capaz de se adaptar às “exigências do setor produtivo”. Nos cursos, a flexibilidade curricular foi estabelecida através da adoção do sistema modular e, no conjunto do sistema, buscou-se uma flexibilidade estrutural que permitisse complementações entre os diferentes níveis oferecidos (básico, técnico e tecnológico). No PLANFOR, a questão da flexibilidade perpassa todo o Plano; porém, na dimensão aqui destacada ela se dá através da atribuição aos atores locais de autonomia para definir os cursos a serem realizados, a carga horária, os conteúdos e as metodologias em conformidade com as suas necessidades e com as diretrizes nacionais do Plano.

Considerando as diferenças entre ambos, pode-se destacar a orientação predominante do MEC para o atendimento da população jovem e adulta de pessoas inseridas no mercado de trabalho e a formatação dos cursos observando as demandas do sistema produtivo, com vistas à inserção dos egressos no mesmo. O PLANFOR privilegia o acesso dos segmentos vulneráveis, com poucas chances de vir a se inserir no mercado formal. Dessa forma, fomenta o desenvolvimento de ações voltadas para a geração de renda, ao mesmo tempo em que integra a qualificação profissional à Política Pública de Emprego e Renda.

Quanto ao modelo de formulação de política, o do MEC aproxima-se do tipo mais clássico, no qual o Estado ainda opera como principal executor das ações de formação. A concepção, as diretrizes dos cursos e o desenho da política são definidos no âmbito central, através de um corpo técnico de especialistas. Observa-se ainda pouca capacidade de mobilização

⁶⁴ Ver especialmente a seção 1.2.3.

da sociedade e utilização combinada de recursos legais (leis e decretos e hierarquia institucional) e de recursos financeiros (via PROEP) para colocar a política em funcionamento.

O PLANFOR, por sua vez, tem como características centrais: (a) a descentralização; (b) a pouca estruturação da política com vistas a aumentar a flexibilidade da mesma; (c) o repasse das atividades de execução das ações formativas para a sociedade e o mercado; (d) a grande capacidade de promover uma ampla mobilização de atores sociais diversificados e (e) a utilização combinada de recursos financeiros e convencimento como principais estratégia para obtenção de adesões. Este é um modelo que se tem difundido rapidamente por vários países da América Latina, sempre com os ministérios do trabalho assumindo um papel de destaque como articulador das ações.

Quadro 10.1 - Comparação entre as políticas do MEC e do PLANFOR em relação às suas concepções e diretrizes

Dimensões	MEC	MTE
Objetivos	▪ capacitar jovens e adultos para o desempenho de atividades produtivas; ▪ formar profissionais de nível médio, superior e de pós-graduação; ▪ especializar, aperfeiçoar e atualizar o trabalhador; ▪ qualificar, reprofissionalizar e atualizar jovens e adultos trabalhadores, com qualquer nível de escolaridade, visando à sua inserção e ao seu melhor desempenho no exercício do trabalho.	▪ reduzir o desemprego e o subemprego da PEA; ▪ combater a pobreza e a desigualdade social; ▪ elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo.
Instrumentos e meios disponíveis	▪ legislação – leis e decretos; ▪ financiamento – via PROEP; ▪ fraco trabalho de convencimento.	▪ Financiamento; ▪ forte convencimento.
Rede/estrutura organizacional	▪ o campo de influência é composto pela rede de escolas técnicas federais, estaduais e particulares.	▪ mobilização de instituições que já atuam na área de educação profissional e utilização das estruturas do Ministério e das Secretarias do Trabalho estaduais.
Estratégias de implementação	▪ centralizada ▪ criação do PROEP	▪ descentralizada; ▪ criação do PLANFOR.
Atores mobilizados	▪ sistema regular de educação; ▪ técnicos do Ministério; ▪ especialistas convidados; ▪ estímulo à criação do segmento comunitário; ▪ pequena incorporação de atores sociais relevantes.	▪ estrutura do MTE e das Secretarias; ▪ organizações governamentais; ▪ organizações não-governamentais; ▪ intelectuais e especialistas; ▪ entidades de formação profissional; ▪ alto grau de incorporação de atores sociais relevantes.
Grau de estruturação das ações	▪ nível técnico: fortemente estruturado; ▪ nível básico: não-estruturado; ▪ nível tecnológico: indefinido.	▪ pouco estruturado.
Público-alvo	▪ jovens e adultos trabalhadores.	▪ foco nas populações vulneráveis.
Relação com mercado	▪ foco na demanda das empresas/sistema produtivo; ▪ ações definidas de forma mista.	▪ foco na demanda do mercado; ▪ ações definidas pela demanda.
Influências observadas	▪ BIRD e BID; ▪ modelo tradicional ou clássico com algumas mudanças.	▪ CEPAL, OIT e CINTERFOR; ▪ modelo difundido na América Latina, a partir do Chile.

FONTE: Elaboração própria.

3. O processo de implementação

A implementação foi analisada como uma dimensão do processo de elaboração de política. Assim, buscou-se identificar, de um lado, os momentos, os atores e os espaços de tomadas de decisão e, de outro, reconstituir as estratégias de implementação utilizadas em cada uma das políticas.

O MEC implementou a reforma da educação profissional em toda a rede institucional que está sob sua influência (isso significa toda a rede regular de escolas técnicas, de qualquer dependência administrativa, centros de ensino superior tecnológico e faculdades tecnológicas) e que é, portanto, obrigada a seguir as diretrizes estabelecidas pelo nível central. Para acelerar a implementação da reforma e facilitar a obtenção de adesões aos seus objetivos, o MEC criou o PROEP, dotado de recursos próprios. Para incidir sobre o nível básico da educação profissional, não-regulamentado e, portanto, fora da alçada do MEC, o PROEP estrategicamente criou o segmento comunitário – uma figura jurídica – e o estimulou, através da disponibilização de recursos, a ofertar cursos de nível básico. Tais recursos são repassados pelo PROEP, uma vez que isso não poderia ser feito diretamente pelo MEC, que constitucionalmente deve destinar suas verbas para a rede pública regular de ensino.

No processo de implementação da reforma educacional promovida pelo MEC, o principal problema identificado e que contribuiu para elevar o grau de resistência às mudanças propostas, foi a pequena capacidade de construção de coalizões de apoio, de mobilização em torno dos objetivos da reforma e de incorporação dos atores sociais diretamente envolvidos na mudança (diretores de escola, professores e alunos).

No caso do PLANFOR, a implementação da política é um campo bastante aberto e com muitas possibilidades de intervenção nos diferentes níveis, com poder decisório distribuído ao longo da rede. Tal flexibilidade permite arranjos virtuosos, como no caso analisado, em que a política pôde ser transformada em espaço de negociação, de aprendizado e de fomento à

participação da sociedade na sua definição. No entanto, vale ressaltar, que esse tipo de arranjo – por ser fortemente dependente de uma eficiente condução do processo e do engajamento dos atores sociais envolvidos – também pode elevar os riscos – quando tais condições inexistirem – de haver demandas inadequadas às necessidades estratégicas da região, de ocorrer oferta de cursos com baixa qualidade ou que repetem o padrão tradicional, além dos problemas derivados do uso clientelista dos recursos públicos.

De modo geral, o PLANFOR notabilizou-se pela grande capacidade de mobilização de diferentes segmentos da sociedade em torno de sua proposta e por sua concepção flexível e descentralizada. Vale lembrar que sem essa articulação e mobilização dos atores integrantes da rede de educação profissional o Plano não existiria, pois não tendo uma rede institucional a ele vinculado, são esses atores que o colocam em funcionamento, o que, sem desmerecer o trabalho realizado, explica o esforço aí investido. No caso do PLANFOR/RS, isso resultou na criação de espaços para uma efetiva participação de diferentes atores sociais, com poder de decisão acerca das ações formativas a serem desenvolvidas.

A implementação da reforma educacional no CEETPS/SP foi marcada por reações e conflitos, em parte agravados pela decisão de implementar rapidamente a reforma da educação profissional, que teve início logo após a promulgação do Decreto 2.208/97. Essa decisão, tomada em função de avaliações estratégicas e políticas do Centro Paula Souza, comprometeu o processo de construção de coalizões de apoio e dificultou o estabelecimento de mecanismos de comunicação com o segmento escolar. Assim, em um primeiro momento, a implementação da reforma da educação profissional foi conduzida pelo CEETPS/SP de maneira bastante centralizada, repetindo o que já fora observado em relação à sua condução no âmbito central. Posteriormente, mas depois de já instalado um clima de conflito na instituição, foram criados mecanismos para incorporação de diretores e coordenadores de área das escolas técnicas no processo de implementação, reduzindo um pouco as reações à reforma.

Se a construção de coalizões de apoio é importante para a implementação de qualquer política, no caso do Centro Paula Souza isso era ainda mais crucial, visto que as reações à reforma já se manifestavam desde que ela foi instituída via decreto, interrompendo uma ampla discussão em andamento sobre a educação profissional, na qual as escolas tiveram uma

participação ativa. Portanto, já havia uma situação de descontentamento tanto em relação ao conteúdo da reforma quanto em relação à maneira como a SEMTEC e o MEC conduziram a questão.

No caso do PLANFOR/RS, ao contrário, o êxito obtido na construção de coalizões de apoio e o estabelecimento de canais efetivos de comunicação com todos os atores sociais envolvidos ajudam a entender o bom desempenho do Plano no Estado, nem sempre repetido em outras regiões do país. A principal dificuldade na implementação do PLANFOR – e que o caso do Rio Grande do Sul ajuda a elucidar – é a grande dependência que o Plano possui em relação aos atores envolvidos e os seus respectivos desempenhos. Assim, todos os envolvidos, sem exceção, devem estar altamente comprometidos com a obtenção de bons resultados, pois, se ocorrerem problemas em um dos níveis – na demanda, no planejamento, na gestão ou na execução – é muito provável que os resultados alcançados sejam comprometidos.

Quadro 10.2 - Comparação entre as políticas em relação à implementação.

Dimensões Seleccionadas	CEETPS/SP	PLANFOR/RS
Forma de gestão da implementação	▪ centralizada, realizada pelo CEETPS; ▪ há possibilidade de alcançar maior grau de descentralização.	▪ forte descentralização; ▪ compartilhada por atores do nível local (CMEs e demandantes) e estadual (CTPE e demandantes); ▪ resguardo do espaço de atuação do Estado.
Autonomia dos gestores estaduais na condução da reforma	▪ existente .	▪ existente.
Atores mobilizados	▪ restritos à rede institucional; ▪ criação do segmento comunitário.	▪ grande diversidade de atores envolvidos.
Espaços de atuação previstos para os atores sociais	▪ restrito às incumbências legais de cada um: redes estaduais implantam a reforma nos estados e escolas executam; ▪ execução compartilhada entre escolas e segmento comunitário.	▪ nas diferentes fases da implementação; ▪ participação no planejamento, na gestão, na demanda, no controle, na execução e na supervisão.
Construção de coalizões de apoio	▪ baixa capacidade de construção de coalizões de apoio.	▪ excelente capacidade de construção de coalizões de apoio.
Comunicação ao longo da rede	▪ baixo grau de comunicação; ▪ ajustes promovidos ao longo do processo, especialmente, através da realização de seminários para diretores e coordenadores de escolas.	▪ alto grau de comunicação; ▪ realização de seminários para todos os atores sociais envolvidos; ▪ disseminação de documentos de referência e de dados regionais.
Forma de execução das ações propostas (dos cursos de qualificação)	▪ direta, via rede institucional (maior parte); ▪ compartilhada, via segmento comunitário (nível básico da E.P.).	▪ repasse da execução de todas as ações para o mercado e a sociedade.
Formação oferecida	▪ mais voltada ao atendimentos das demandas das empresas.	▪ mais voltada ao fornecimentos de cursos para segmentos vulneráveis.
Consistência da oferta com objetivos das políticas	▪ consistente como o foco nas demandas do setor produtivo.	▪ consistente com o objetivo de proporcionar aos segmentos vulneráveis chances de ter acesso a cursos de qualificação.
Dificuldades enfrentadas	▪ alto grau de conflito; ▪ reação quanto ao conteúdo da reforma (extrapola o âmbito do CEETPS); ▪ reação quanto à forma de condução da reforma (no âmbito central e estadual); ▪ dificuldade para lidar com os entraves comportamentais e institucionais.	▪ o bom desempenho do Plano depende da capacidade de mobilização e do comprometimento dos atores sociais em todos os níveis; ▪ a renovação anual dos atores envolvidos requer que o esforço para garantir bons resultados repita-se anualmente.

FONTE: Elaboração própria.

4. A formação profissional proporcionada pelas duas políticas

Quanto aos resultados das políticas, obtidos na execução e expressos na formação profissional por elas oferecida, uma ressalva deve ser feita para tornar mais claro o que será dito a seguir. Há duas formas de analisar a questão, dependendo do parâmetro tomado. De um lado, pode-se analisar o tipo de formação oferecida considerando os objetivos das políticas – sem descurar dos objetivos implícitos, para evitar ser capturado pelo discurso oficial – e sua consistência com os mesmos. Esta foi a perspectiva seguida neste trabalho. De outro, pode-se analisar a formação oferecida tomando como referência as necessidades sociais e econômicas da população e/ou do país. São duas perspectivas que implicam formas específicas de análise e que conduzem a resultados diferentes. Nos debates acerca das políticas de educação profissional em andamento no Brasil esses dois enfoques têm-se embaralhado, gerando mais incompreensão sobre elas do que avanços. Ambas são importantes, mas têm na sua origem problemas diferentes.

Quanto à primeira questão, a formação profissional proporcionada pelas duas políticas em face dos seus objetivos explícitos e implícitos, algumas observações devem ser resgatadas em relação à qualidade dos cursos oferecidos. Observou-se que no PLANFOR/RS a qualidade dos cursos foi um problema crítico, especialmente para aqueles voltados à qualificação em ocupações específicas – denominados de cursos isolados – que foram demandados pelos municípios e que responderam pelo maior número de matrículas. Os dois principais problemas identificados foram a ausência e/ou a pouca quantidade de equipamentos disponíveis nos cursos e a insuficiente capacitação e preparo pedagógico dos professores. Os cursos oferecidos dentro de projetos mais amplos de qualificação, em geral originados por demandas supramunicipais dirigidas à segmentos específicos da população, foram melhor avaliados.

Assegurar a oferta de cursos de qualidade é, portanto, o principal desafio do PLANFOR, pois, em última instância, são os resultados obtidos na formação profissional que lhe conferem significado e relevância como política pública. Assim, um desempenho fraco nessa dimensão não só empalidece as conquistas alcançadas em outros momentos, como também compromete sua própria existência. A análise do caso do PLANFOR/RS pode revelar a dimensão desse problema, uma vez que, apesar dos esforços dos implementadores estaduais e dos mecanismos criados para

assegurar a qualidade dos cursos, esse problema vem-se repetindo anualmente.

A partir da análise empreendida sugere-se, como hipótese-explicativa que a persistência dos problemas que afetam a qualidade dos cursos pode estar associada ao próprio desenho do Plano. Em primeiro lugar, pela alta dependência dos seus resultados ao grau de engajamento obtido pelos diferentes atores sociais e, mais particularmente, ao uso que se faz das prerrogativas abertas pela flexibilidade e pela autonomia com que os mesmos contam, como já foi apontado. Uma evidência que reforça essa interpretação é a de que os cursos que apresentaram melhores resultados, aqueles que integram projetos, são justamente onde há maior proximidade entre demandantes e executores. A segunda questão, também vinculada ao formato do PLANFOR, é a dificuldade de acumular conhecimento e experiência pedagógica nas instituições executoras, tanto porque essas instituições nem sempre são as mesmas quanto porque os professores, na maioria dos casos, são contratados por ocasião dos cursos. Assim, com a renovação de professores e/ou executores, além de se perder a memória anterior, são exigidos novos esforços na preparação dos professores, o que ocorre mais freqüentemente nos projetos do que nos cursos isolados.

Por fim, todo o trabalho dos gestores do Plano, no sentido de comprometer demandantes e executores e demais atores sociais com a qualidade dos cursos, também deve ser renovado anualmente. Há uma forte instabilidade em torno do desempenho dos cursos e, por extensão, do próprio Plano, que pode gerar resultados muito diversificados nos diferentes estados e até no mesmo estado de ano para ano.

No Centro Paula Souza, os problemas que afetam a qualidade dos cursos são diferentes, mas alguns deles também estão relacionados a questões estruturais. Iniciando pelos aspectos positivos, a reforma educacional não enfrenta os problemas anteriormente apontados em relação aos professores que, além de terem um melhor preparo pedagógico e técnico, são, de modo geral, bastante comprometidos com as instituições nas quais atuam e engajados na oferta de ensino de qualidade. Um problema que afeta a qualidade dos cursos, mas que poderia ser sanado com investimentos em todas as escolas técnicas é a da falta de equipamentos, essenciais em cursos de qualificação profissional.

Um segundo problema – de ordem estrutural e, portanto de solução bem mais difícil –

refere-se à própria reforma, especialmente à dualidade instituída entre ensino médio e profissional e à oferta dos cursos de nível básico. A separação entre ensino médio e ensino profissional é apontada como um fator que compromete a qualidade dos cursos oferecidos no nível técnico. Com o fim do ensino técnico integrado, os alunos deixaram de ter conteúdos gerais e básicos que, além de servirem de base para a aprendizagem dos conteúdos específicos e técnicos, propiciavam uma sólida formação ao aluno. Tal fato é agravado porque parte desses alunos, em particular aqueles já inseridos no mercado de trabalho e que se encontram afastados da escola, apresentam uma defasagem no domínio desses conteúdos gerais, o que os leva a terem dificuldades maiores na aprendizagem dos conteúdos técnicos e específicos.

Em relação aos cursos de nível básico, as objeções são feitas quanto à sua qualidade (cursos curtos, voltados à formação específica, sem diretrizes curriculares) e à sua contribuição efetiva para elevação dos níveis de escolaridade e/ou capacitação técnica, especialmente porque, não existindo regulamentação curricular, não há mecanismos para assegurar sua qualidade.

A segunda maneira de analisar o tipo de formação oferecida foge do espectro de análise deste trabalho, mas sobre ela duas questões podem ser pontuadas a fim de que sejam tratadas em pesquisas futuras sobre o tema. No Capítulo 1, foram analisados os desafios colocados aos sistemas de formação profissional no entrecruzamento de transformações produtivas e exclusão social, em um novo marco de atuação do Estado. Assim, as estratégias adotadas pelas duas políticas analisadas respondem e intervêm sobre ambos os problemas. No caso do MTE com maiores resultados no enfrentamento da exclusão social e, no caso do MEC, com mais ênfase nas transformações produtivas, através do atendimento das demandas das empresas por qualificação profissional. É evidente que nenhuma das políticas está alheia aos problemas existentes, mas cada uma delas privilegia um conjunto de aspectos, o que não significa que não contemple as demais questões, porém com menor ênfase.

Em relação ao PLANFOR, chama atenção o fato de que, em sendo um programa de qualificação profissional, seu melhor desempenho é obtido, paradoxalmente, no combate à exclusão social. Isso pode ser inferido, de um lado, a partir da constatação de que os segmentos vulneráveis efetivamente têm acesso aos seus cursos e, de outro, dos fracos desempenhos obtidos quando se considera a inserção no mercado do trabalho. A questão que se coloca é sobre a

pertinência da inversão de recursos para a qualificação profissional em cursos que não proporcionam uma formação profissional de qualidade, embora forneçam outros e importantes ganhos aos seus egressos.

Em relação ao MEC, é inegável que, após a reforma da educação profissional, especialmente em função da separação entre ensino médio e ensino profissional e da oferta de cursos de nível básico, houve uma expansão significativa da oferta de qualificação. Contudo, a qualificação agora oferecida nos níveis básico e técnico, que respondem pelo maior número de matrículas, apresentam uma característica mais operacional e perdas na qualidade, comparativamente com o padrão anterior de ensino técnico integrado. O problema é delicado e de difícil solução, sugerindo um impasse entre quantidade e qualidade. Desse modo, a questão colocada é se é possível (e através de quais mecanismos) contornar esse dilema, especialmente se considerarmos a situação de crônica escassez de recursos existente no país.

5. Sistema ou sistemas de formação profissional?

A construção – se não de um sistema de formação profissional, ao menos de um trabalho conjunto em torno da questão da educação profissional – parece ter estado no horizonte dos dois Ministérios, mas essa intenção inicial não frutificou. Em 1995, houve um princípio de articulação das duas políticas, que teve como único resultado visível a elaboração de um documento comum. A partir daí, essa incipiente ligação dissipou-se e as duas políticas foram desenvolvidas paralelamente, embora simultâneas.

De fato, os dois Ministérios passaram a disputar o espaço de instância articuladora do conjunto da oferta de formação profissional existente no país. O MTE o fez através do PLANFOR, que apresenta entre seus objetivos a tarefa de articular toda a rede de educação profissional já existente. Essa rede, ou REP, como a denomina o PLANFOR, existe apenas virtualmente como forma de designar um conjunto de instituições que atuam na área da formação. Nessa rede, por definição, estaria inclusive o Sistema S e toda a rede do MEC, assunto sobre o qual este último nunca se manifestou, até porque ele próprio procurava estabelecer-se como articulador da educação profissional no país.

O MEC detém a competência legal sobre a política educacional em todos os níveis, o que, a partir da aprovação da LDB em 1996, incluí também a formação profissional, que passou a ser considerada uma modalidade de educação. Mesmo não explicitando como seu objetivo, o MEC passou atuar nessa direção. Para tanto, atribuiu à SEMTEC a tarefa de estruturar e regulamentar a formação profissional em todos os níveis, mesmo aqueles que a princípio estão fora da sua alçada, a qual abrangeria o ensino médio e o técnico. Logo, cada um por seus meios e com os instrumentos que dispunham, ambos os Ministérios tentaram firmar-se no mesmo papel.

Portanto, no Brasil se constituiu um arranjo particular, caracterizado pela coexistência de três sistemas independentes de educação profissional (MTE/PLANFOR, MEC/PROEP e Sistema S). A coexistência de sistemas independentes não é necessariamente um problema, porém a ausência de articulação entre os mesmos, por vezes, conduz à sobreposição de iniciativas, o que pode ser questionado em uma situação em que os recursos são escassos. Como exemplo disso, pode ser considerada a oferta de educação profissional de nível básico pelo MEC, que muito pouco difere – em termos de objetivos, de formato e de requisitos – dos cursos ofertados pelo PLANFOR. Assim, curiosamente, temos ao mesmo tempo três sistemas de formação profissional, dois geridos pelo setor público – MEC e MTE – e um público, mas com gestão privada – Sistema S – e nenhum sistema no sentido rigoroso do termo.

Mesmo de forma desarticulada, a coexistência dessas duas políticas governamentais teve o efeito final de elevar significativamente o volume de ações dirigidas à formação profissional no país, bem como diversificar a clientela atendida – que inclui desde a formação voltada para os segmentos produtivos mais modernos até as ações dirigidas aos segmentos excluídos e vulneráveis, passando pela expansão das ações voltadas ao assessoramento técnico e à qualificação de pequenos e microempreendedores.

Como efeitos não-previstos inicialmente, mas de notável impacto, destaca-se a criação de um espaço para o atendimento à população ocupada adulta no sistema regular de ensino e a expansão e qualificação dos sistemas tripartite, como as CME, que foram criadas em grande parte dos municípios do país em função do PLANFOR. Essas políticas também contribuíram para o acúmulo de conhecimento acerca da formação profissional, multiplicando e diversificando os tipos de ações propostas. Isso se deu tanto no PROEP, particularmente através do segmento

comunitário, quanto no PLANFOR, em que pode ser citado, entre outros, o Programa Integrar, hoje nacionalmente reconhecido tanto por sua qualidade quanto por seu caráter inovador, que articula elevação de escolaridade e qualificação.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Alice; SORJ, Bila; RAMALHO, José Ricardo. Os impactos sociais da terceirização industrial no Rio de Janeiro: um estudo de caso no setor das telecomunicações. In: CASTRO, Nadya; DEDDECA, Claudio. **A ocupação na América Latina: tempos mais duros**. São Paulo: ALAST, 1998.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. **Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 213-234, 1996.

ARAÚJO, Almério. A construção de currículos flexíveis baseado em competências. In: CEETPS/SP. **A nova educação profissional**. Livro de resumos do Seminário “Ensino médio e educação profissional”. São Paulo: CEETPS/SP, 2000.

ARRETCHE, Martha. **Mitos da descentralização**: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano 11, n. 31, jun. 1996.

AZEREDO, Beatriz. **Políticas Públicas de Emprego**: a experiência brasileira. São Paulo: ABET, 1998.

BANCO MUNDIAL. **Programas de formação e treinamento profissional nos países em desenvolvimento**: políticas para a flexibilidade, eficiência e qualidade. Divisão de Formação e Emprego – Departamento de População e Recursos Humanos. Washington DF: Banco Mundial, 1989.

BARONE, Rosa Elisa. **Educação e políticas públicas**: questões para o debate. Trabalho apresentado no Fórum Permanente das Relações Universidade e Empresa, São Paulo, 1999.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. [Artigo sem título] Disponível em www.comciencia.br, acessado em 11/10/2002.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **Fim de século**. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 12, n. 2, p. 21-26, abr./jun. 1998.

BONELLI, Régis. A reestruturação industrial brasileira nos anos 90: reação empresarial e mercado de trabalho. In: POSTHUMA, Anne Caroline (org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**: políticas para conciliar os desafios do emprego e competitividade. Brasília/São Paulo: Ed. 34/OIT e MTE, 1999.

BULHÕES, Maria da Graça et al. **Relatório de Avaliação Externa do PLANFOR/RS**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Desgaste na legislação laboral e ajustamento do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90. In: POSTHUMA, Anne. Caroline (org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**: políticas para conciliar os desafios do emprego e competitividade. Brasília/São Paulo: Ed. 34/OIT e MTE, 1999.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Flexibilidade e micro e pequenas empresas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 1, jan./mar. 1997.

CAMARGO, José Márcio (org.). **Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

CARDOSO, Adalberto Moreira. Reforma econômica, competitividade e relações industriais no Brasil: estudos de caso nos setores automobilístico e têxtil. **Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho**, ano 5, n. 9, 1999.

CARUSO, Luis A.; PERO, Valéria. Empregabilidade e Reconversão Profissional: trabalhadores desligados da indústria. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 1, jan./mar. 1997.

CARVALHO, Ruy Q.; BERNARDES, Roberto. **Reestruturação industrial, produtividade e desemprego**. Revista São Paulo em Perspectiva, Fundação SEADE, v. 10, n.1, jan./mar. 1996.

CARVALHO, Ruy Q.; Capacitação tecnológica, revalorização do trabalho e educação. In: FERRETI, Celso João et al. **Tecnologias, Trabalho e educação**. Petrópolis: Vozes, 1994.

CASANOVA, Fernando. **Formación Profesional, productividad y trabajo decente**. Boletín CINTERFOR, n. 153, 2002.

CASANOVA, Fernando. **Reformas recientes em los sistemas de formación profesional en América Latina y Caribe**. Boletín CINTERFOR, n.146, mayo-agosto de 1999.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Claudio de Moura. **Entrevista**. Revista Eletrônica do MEC. www.mec.gov.br

CASTRO, Nadya e DEDECCA, Claudio (org.). **A ocupação na América Latina**: tempos mais duros. São Paulo/Rio de Janeiro: ALAST, 1998.

CASTRO, Nadya. **Reestruturação produtiva, novas institucionalidades e negociação da flexibilidade**. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 11, n. 1, jan./mar. 1997.

CEETPS/SP. **Mapeamento das escolas técnicas**. São Paulo: CEETPS/SP, 2001.

CEETPS/SP. **A nova educação profissional**. Livro de resumos do Seminário “Ensino médio e educação profissional”. São Paulo: CEETPS/SP, 2000.

CEPAL/UNESCO. **Educacion y conocimiento** – eje de la transformacion productiva con equidad. Santiago do Chile: CEPAL/UNESCO, 1992.

CINTERFOR. **La formación: um hecho laboral, tecnológico y educativo**. Boletín CINTERFOR, n.145, enero-abril de 1999.

CINTERFOR. **Nuevo arreglos organizativos de la formación em la región americana**. Boletín CINTERFOR, n.147, setiembre-diciembre de 1999(b).

CORTES, Soraya M. Técnicas de coleta e análise qualitativa de dados. In: BAETA NEVES, Clarissa; CORRÊA, Máira. **Pesquisa Social e Empírica: Métodos e Técnicas**. Cadernos de Sociologia, v. 9, 1998. Porto Alegre: PPGS/UFRGS.

COUTINHO, Luciano; BALTAR, Paulo; CAMARGO, Fernando. Desempenho industrial e do emprego sob a política de estabilização. In: POSTHUMA, Anne Caroline (org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**: políticas para conciliar os desafios do emprego e competitividade. Brasília/São Paulo: Ed. 34/OIT e MTE, 1999.

CUNHA, Luis Antônio. **Ensino médio e ensino profissional**: da fusão à exclusão. Caxambu, 1997. (Texto apresentado na mesa-redonda “A nova LDB”, 20ª Reunião Anual da ANPEd.)

CUNHA, Luis Antônio. Ensino médio e ensino técnico na América Latina: Brasil, Argentina e Chile. In: YANNOULAS, Silvia C. (Org.). **Atuais tendências na educação profissional**. Rio de Janeiro, Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais, 2000b. (Coleção Políticas Públicas de

Trabalho, Emprego e Geração de Renda)

CUNHA, Luis Antônio. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. São Paulo/Brasília: Unesp/Flacso, 2000a.

DAHL, Robert. **A critique of the Ruling-Elite model**. American Political Science Review, 52, 1958.

DEDDECA, Claudio. **As políticas de qualificação e formação e seus efeitos sobre o mercado e as relações de trabalho**: algumas experiências européias. Relatório de Pesquisa. Campinas: Unicamp/IE, 1998. (mimeo)

DEMO, Pedro. Educação e desenvolvimento: análise crítica de uma relação quase sempre fantasiosa. **Boletim Técnico do SENAC**, v. 25, n.1, jan-abr. 1999. Disponível em <http://www.senac.br/informativo/BTS/index.asp>, acessado em 18/10/2002.

DIEESE (org.). **Emprego e desenvolvimento tecnológico**: Brasil e contexto internacional. Seminários internacional e regionais “Emprego e desenvolvimento tecnológico”. São Paulo: DIEESE, 1998.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 4., p. 13-26, 1996.

DONALDO, B. et al. **Trabalho e Educação**: centrais sindicais e reestruturação produtiva no país. Rio de Janeiro: Quartet, 1999.

DRAIBE, Sônia Miriam e HENRIQUE, Wilnês. “Welfare State”. Crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 6, v. 3, p. 53-79, fev. 1988.

DRAIBE, Sônia Miriam. [Artigo sem título] Disponível em www.comciencia.br, acessado em 11/10/2002.

DRAIBE, Sônia Miriam. Crise e transformação dos Estados de bem-estar social nas sociedades capitalistas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 6, vol. 5, p. 3-5, fev. 1988.

DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo**

em Perspectiva, v. 11, n. 4. pp. 3-21, 1997.

DROR, Yehezkel. **Design for policy sciences**. New York: American Elsevier Pub. Co., 1971.

DYE, T.R. **The policy analysis**. Alabama: The University of Alabama Press, 1976.

FALVO, Josiane F. **Reestruturação do modelo de formação profissional do SENAI-SP**. Dissertação de mestrado defendida no Instituto de Economia da Unicamp, 2001. (Orientador: Prof. Dr. Waldir José de Quadros)

FARIA, A. Terceirização: um desafio para o movimento sindical. In: MARTINS, H.; RAMALHO, J. R. **Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho**. São Paulo: HUCITEC, 1994.

FARIA, Regina M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, E. M. (org). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

FERRETI, Celso João. **Comentários sobre o documento Diretrizes Curriculares para a educação profissional de nível técnico MEC/CNE**. 1999 (mimeo)

FERRETI, Celso João. Mudanças em sistemas estaduais de ensino em face das reformas no ensino médio e técnico. In: CEDES. **Revista Educação e Sociedade**, ano XXI, abr. 2000.

FIDALGO, Fernando. **A formação profissional negociada: França e Brasil, anos 90**. São Paulo: Anita Garibaldi, 1999.

FIGUEIREDO, M. Faria; FIGUEIREDO, A. Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Revista Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, 1(3), setembro-dezembro de 1986.

FRANCO, M. L. O ensino de 2º grau: democratização? profissionalização? ou nem uma coisa nem outra? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 47, p. 18-31, nov. 1983.

FRANCO, M. Ciavatta. Qualificação, formação ou educação profissional? Pensando além da semântica. **Revista Contexto e Educação**, Ijuí, v.13, n. 51, p. 51-66, 1998.

FREITAG, Bárbara. **Escola, estado e sociedade** (6ª ed). São Paulo: Moraes, 1986.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Ed. Abril, 1984.

- FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GAJARDO, Marcela. **Reformas educativas na América Latina**: Balanço de uma década. Chile: PREAL, n.15, jul. 2000. Disponível em www.preal.cl, acessado em 29/03/2003.
- GALLART, María. **La articulación entre la educación y el trabajo en el fin de siglo**. Revista Lecturas de Educación y Trabajo, n. 4, Buenos Aires, Santiago e México, 1995.
- GALLART, María. **La interacción entre la sociología de la educación y la sociología del trabajo**. Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho, ALAST, ano 3, n. 5, 1997.
- GITAHY, Leda et al. Reconfigurando as redes institucionais: relações interfirmas, trabalho e educação na indústria de linha branca. In: **Revista Educação e Sociedade**, ano XVIII, n. 61, dez. 1997. (Número Especial Tecnologia, Trabalho e Educação)
- GITAHY, Leda. Reestruturação produtiva, trabalho e educação na América Latina. In: GITAHY, Leda (org). **Reestructuración productiva, trabajo y educación en America Latina**. Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho, ALAST, n. 3, 1994.
- GOLDENSTEIN, Lúcia. **Repensando a Dependência**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- GOSPEL (ed.). **Industrial training and technological innovation**: a comparative and historical study. London: Routledge and Kegan Paul, 1991.
- GUERRERO, Jaime Ramírez. **El financiamiento de la formación profesional em América Latina y el Caribe**. Boletín CINTERFOR, n. 153, 2002.
- HAM, Christopher; HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. Londres, 1993.
- HENDERSON, Humberto. La formación profesional en el sistema de las normas internacionales del trabajo. In: BARBAGELATA, Héctor-Hugo (ed.). **El derecho a la formación profesional y las normas internacionales**. Uruguai: CINTERFOR, 2000.
- HIRATA, Helena (org.). **Sobre o “modelo” japonês**. São Paulo: EDUSP, 1993.
- HUALDE, Alfredo. Técnicos e ingenieros em la maquiladora fronteriza de México: su rol como agentes inovadores. **Revista Lecturas de Educación y Trabajo**, n. 4, Buenos Aires, Santiago e México, 1995.

HUMPHREY, John. A gestão de mão-de-obra e os sistemas de produção no Terceiro Mundo. **Revista Estudos Avançados da USP**, São Paulo, v. 8, n. 21, p. 119-146, 1994.

IANNI, Octávio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

IANNI, Octávio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

IANNI, Octávio. Globalização e neoliberalismo. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 12, n. 2, p. 27-32, abr./jun. 1998.

IBARRA, Agustín. **El cambiante cenário economico, social y laboral y las nuevas necesidades de formación**. Boletín CINTERFOR, n. 146, mayo-agosto de 1999.

IBARROLA, María. **Las transformaciones de las políticas de formación profesional de América Latina**. Boletín Cinterfor, n. 147, setiembre-diciembre de 1999.

JOBERT, B. ; MULLER, P. **L'État en action**. Politiques publiques et corporatismes. Paris: PUF, 1987.

KUENZER, Acácia. **A questão do ensino médio no Brasil**: a difícil superação da dualidade estrutural. In: Coletânea CBE. Educação e Trabalho. São Paulo: CEDES/Papirus, 1994.

KUENZER, Acácia. **Educação Profissional**: categorias para uma Nova Pedagogia do Trabalho. Boletim do Senac, v. 25, n. 2, mar./ago. 1999.

KUENZER, Acácia. **Ensino Médio e Profissional**: as políticas do Estado neoliberal. São Paulo: Cortez, 1997.

LASSWELL, H. The policy orientation. In: LERNER, D. and LASSWELL, H. (eds.). **The Policy Sciences**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LEITE, Elenice. **Educação Profissional**: construindo uma nova institucionalidade. Brasília: SEFOR/MTb, out. 1996. (mimeo)

LEITE, Elenice. **Educação Profissional no Brasil**: no limiar de novas possibilidades. Texto elaborado para o “Seminário sobre Educación para el mundo del trabajo y lucha contra la pobreza” – UNESCO; IIEP e INET Argentina. Buenos Aires, novembro de 1995.

LEITE, Márcia; RIZEK, C. Cadeias, complexos e qualificações. In: NEVES, M.; LEITE, M.

Trabalho, qualificação e formação profissional. São Paulo: ALAST, 1998.

LEITE, Márcia. **O futuro do trabalho:** novas tecnologias e subjetividade operária. São Paulo: Scritta/FAPESP, 1994.

LEITE, Márcia. Qualificação, desemprego e empregabilidade. **Revista São Paulo em Perspectiva.** São Paulo, v. 11, n. 1, 1997.

LESTER, J. P. et al. Public policy implementation: evolution of the field and agenda for future research. **Policy Studies Review**, Arizona State University, v. 7, n.1, 1987.

LINDBLOM, Charles E. **O processo de decisão política.** Brasília: UNB, 1981.

LOPES, Juarez R. Brandão. **Transformações produtivas e implicações para as políticas sociais:** revisão bibliográfica. Campinas: NEPP, Caderno de Pesquisa n. 27, 1993.

MARKERT, Werner. Mudanças qualificacionais, formação profissional e politécnica na Alemanha. **Revista Tempo Brasileiro. Sistema Educacional e Novas Tecnologias.** Rio de Janeiro, n. 105, junho de 1991.

MARTINS, H. Souza. Os dilemas do movimento sindical em face da terceirização. In: MARTINS, H.; RAMALHO, J. R. **Terceirização:** diversidade e negociação no mundo do trabalho. São Paulo: HUCITEC, 1994.

MATTOSO, J. **A desordem do trabalho.** São Paulo: Scritta, 1995.

MEDINA, A. M. de Assis. Modelos e lentes: uma discussão sobre a análise da implementação de políticas públicas. **Revista Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 2, n.1, jan./abr. 1987.

MEHEDFF, Nassim G. **Do "operário padrão" ao cidadão produtivo:** o desafio de educar para a empregabilidade. In: SEFOR/MTb. Educação profissional no Brasil: conceitos e práticas em debate. Brasília, 1997.

MEHEDFF, Nassim G. **Educação Profissional: quem não qualifica não compete.** Brasília: SEFOR/MTb, 1996.

MILLS, C. Wright. **A elite do poder.** Rio de Janeiro: Zahar, 1956.

MORAES, C. S. V. (coord.). **Diagnóstico da Formação Profissional – ramo metalúrgico.** São

Paulo: CNM/Unitrabalho, 1999.

MULLER, Pierre. **Les Politiques publiques**. França: Presses Universitaires de France, 1990.

NELSON, R. (ed). **National innovation systems**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

NEPP. **Avaliação de programas sociais prioritários**. Relatório Final. Unicamp/NEEP, 1999.

NEVES, L. M. W. (org.) **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2000.

NEVES, L. M. W. Por que dois planos nacionais de educação? In: NEVES, L. M. W. (org.). **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2000.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Perspectiva, 1984.

OIT. **Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999** – Empleabilidad y mundializacion: papel fundamental de la formacion. Ginebra: OIT, 1998.

OLIVEIRA, M. Sales. Mudanças no mundo do trabalho: acertos e desacertos na proposta curricular para o ensino médio. **Revista Educação e Sociedade**, CEDES, ano XXI, n. 70, abr. 2000.

PAIVA, Vanilda. Educação e mundo do trabalho: notas sobre formas alternativas de inserção de setores qualificados. **Revista Contemporaneidade e Educação**. Rio de Janeiro, ano 3, n. 4, 1998.

PEREZ, J. R. Ruz. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, E. M. (org). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

PICCININI, Valmíria. O trabalho flexível na indústria calçadista. In: CASTRO, N.; DEDDECA, C. **A ocupação na América Latina**. São Paulo: ALAST, 1998.

POSSAS, Mário L. **Competitividade sistêmica e política industrial**: implicações para o Brasil. 2a. versão. Rio de Janeiro: IEI-FEA/UFRJ, 1995. (mimeo)

POSTHUMA, Anne Caroline (org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**: políticas para conciliar os desafios do emprego e competitividade. Brasília/São Paulo: OIT e

MTE/Ed. 34, 1999.

POSTHUMA, Anne Caroline. Transformations in the Brazilian vocational training system. Santiago, Equipo Consultivo Multidisciplinario de la OIT. In: OIT. **Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999 – Empleabilidad y mundialización**: papel fundamental de la formación. Ginebra: OIT, 1998.

POSTHUMA, Anne Caroline.(org) **Diálogo social, formación profesional e institucionalidad**. Ginebra: OIT/CINTERFOR, 2002.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

PRONKO, Marcela A. As políticas de formação profissional impulsionadas pelos Organismos Internacionais no Mercosul: um olhar sobre três casos (BID, OIT e UNESCO). In: **Atuais tendências na educação profissional**. YANNOULAS, Silvia C. (org.) Rio de Janeiro: Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais, 2000. (Coleção Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda)

RACHID, Alessandra. Nuevos sistemas de calidad en la industria de autopartes y sus efectos sobre la calificación de la mano de obra. **Revista Lecturas de Educación y Trabajo**, n. 4, Buenos Aires, Santiago e México, 1995.

REINECKE, G. Qualidade de emprego e emprego atípico no Brasil. In: POSTHUMA, A. Caroline (org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**: políticas para conciliar os desafios do emprego e competitividade. Brasília/São Paulo: OIT e MTE/Ed. 34, 1999.

ROGGERO, Rosemary. **Breve reflexão sobre as relações entre novas demandas de qualificação e formação profissional no movimento do capitalismo contemporâneo**. Boletim Técnico do SENAC, v. 26, n. 2, maio/ago 2000, Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.senac.br/informativo/BTS/index.asp>, acessado em 18/10/2002.

RUAS, Roberto Lima. Reestruturação sócio-econômica, adaptação das empresas e gestão do trabalho. In: GITAHY, Leda (org) **Reestructuración productiva, trabajo y educación en America Latina**. Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho, ALAST, n. 3, 1994.

SABATIER, Paul. **Top down and bottom up approaches to implementation research**. Journal

of Public Policy, n. 6, 1986.

SAGASTI, F. R. **Knowledge and development in a fractured global order**. Futures, v. 27, n. 6, 1995.

SALERNO, M. S. Flexibilidade e organização produtiva. In: CASTRO, N. (org) **A máquina e o equilibrista**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

SALM, Claudio; FOGAÇA, Azuete. **Desenvolvimento tecnológico e formação de recursos humanos**. In: Relatório do projeto Desenvolvimento tecnológico da indústria e constituição de um sistema nacional de inovação. Campinas: IE/Unicamp, 1990.

SALM, Claudio; FOGAÇA, Azuete. **Educação, Força de Trabalho e Competitividade**. IX Forum Nacional – Seminário Especial “Educação, Força de Trabalho e Competitividade”, 1998. (Relatório)

SALM, Claudio. As relações entre capitalismo e educação: prolegômenos. In: Castro, N. (org) **A máquina e o equilibrista**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

SALM, Claudio. **Economia da educação x economicismo**. Trabalho encomendado pelo GT Trabalho e Educação no 22º Encontro Anual da ANPEd. Caxambu: ANPEd, 1999.

SALM, Claudio. **Escola e trabalho**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SHARKANSKY, Ira. (ed.) **Policy Analysis in political science**. Chicago: Markham Publishing Co., 1970.

SILVA, Rose Neubauer da; MELLO, Guiomar Namó. Política educacional para os anos 90. In: ANPEd. **Estado e Educação**. Campinas: Papirus, 1992.

SILVEIRA, Carlos Eduardo F. da. **Tecnologia e emprego nos investimentos industriais recentes em São Paulo**. DIEESE/CESIT/CNPq Seminário Internacional: Tecnologia e Emprego: Experiências de Desenvolvimento Setorial e Regional, São Paulo, Brasil, 18 e 19 de Novembro, 1999.

SINGER, P. Para além do neoliberalismo: a saga do capitalismo contemporâneo. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 12, n. 2, p. 3-20, abr./jun. 1998.

SOARES, Laura Tavares. **Desenvolvimento e justiça social na América Latina**: modernização

ou retrocesso? Seminário Internacional “Alternativas de Desenvolvimento e a Questão Regional” promovido pelo DIEESE/CESIT, Rio de Janeiro, ago. 2001.

SOBRAL, Fernanda. Educação, Universidade e Sociedade. In: **Cadernos de Sociologia**, PPGS/UFRGS, v. 4, número especial. Porto Alegre: PPGS/UFRGS, 1993.

SOUZA, Donaldo B. et al. **Trabalho e Educação**: centrais sindicais e reestruturação produtiva no país. Rio de Janeiro: Quartet, 1999.

STARK, R. E. Reflexões sobre a educação profissional a partir da nova LDB. In: **Revista Trabalho e Educação**. Belo Horizonte, n. 5, jan./jun. 1999.

TAVARES, M. C., FIORI, J. L. **Desajuste Global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TEIXEIRA, Francisco J. S. **Os pressupostos liberais do governo FHC**. Universidade e Sociedade, ano IV, n. 10, p. 42- 64, jan. 1996.

TOLEDO, Enrique de la Garza (comp.) **Reestructuración productiva, mercado de trabajo y sindicatos en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

VARGAS, Fernando Zuñiga. **De las virtudes laborales a las competencias clave**: um nuevo concepto para antiguas demandas. Boletín do CINTERFOR, n. 149, mayo-agosto de 2000.

VIANA, A. Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, mar./abr. 1996.

WARDE, M. J. Algumas reflexões em torno da lei 7044. **Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas**. São Paulo, n. 47, p. 14-17, nov. 1983.

WILDAVSKY, A. **Speaking truth to power**: the art and craft of policy analysis. Boston, 1979.

WORLD BANK. **Education sector strategy**. World Bank, Washington DF, 2000. Disponível em www.worldbank.org, acessado em 03/08/2000.

WORLD BANK. **Priorities and strategies for education**. A World Bank review. (documento síntese). World Bank, Washington DF, 1995. www.worldbank.org

SITES REFERIDOS

www.educacao.sp.gov.br. Site oficial da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. Vários acessos.

www.centropaulasouza.com.br Site oficial do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETPS). Vários acessos.

www.iadb.org. Site oficial do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Vários acessos.

www.inep.gov.br Site oficial do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. Vários acessos.

www.mec.gov.br. Site oficial do Ministério da Educação (MEC). Vários acessos.

www.mec.gov.br/semtec/proep. Site oficial do PROEP. Vários acessos.

www.mte.gov.br. Site oficial do Ministério do Trabalho e Emprego. Vários acessos.

www.worldbank.org. Site oficial do Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD – Banco Mundial). Vários acessos.

DOCUMENTOS CONSULTADOS – MEC

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Capítulo III e Atos das Disposições Constitucionais Transitórias com a Incorporação da Emenda 14.

DECRETO n.º 2.208, de 17/04/97 – Regulamenta o §2º do art.36 e os artigos 39 a 42 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

INEP/MEC. **Resultados preliminares do Censo Escolar de 2001**. Brasília, 2002. Disponível em www.inep.gov.br/basica/censo.

LEI n.º 9.394, de 20/12/96 – Também chamada de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

MEC. **Referenciais Curriculares Nacionais** – Educação Profissional de Nível Técnico, 2000. CD-ROM.

PARECER n.º 17/97 do CNE/CEB. Diretrizes Operacionais para Educação Profissional em nível nacional.

PARECER n.º 76/75 do CFE/DEM. Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Ensino de 1º e 2º grau.

PORTARIA INTERMINISTERIAL n.º 1.018/97, de 11/09/97 Cria o Conselho Diretor do Programa de Reforma da Educação Profissional (PROEP).

PORTARIA n.º 1.005/97, de 10/09/97 Institui, no âmbito da Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC), a Unidade de Coordenação do Programa – UCP.

PORTARIA n.º 646/97, 14/05/97 Regulamenta a implantação do disposto nos artigos 39 a 42 da

Lei n.º 9.394/96 e no Decreto n.º 2.208/97 e das outras providências.

PROEP. **A nova educação profissional**. 2000. Disponível em www.mec.gov.br/semtec/proep.

PROEP. **Relatório do seminário** “Gestão estadual da educação profissional: fortalecimento dos órgãos gestores estaduais na implantação da Política de Educação Profissional. São Paulo, julho de 2002. Disponível em www.mec.gov.br/semtec/educprof/seminagestao. Acessado em: junho de 2003.

PROEP. **Relatório de Atividades do PROEP – 2001**. Disponível em www.mec.gov.br/semtec/proep.

SEMTEC/INEP/MEC. **Censo da Educação Profissional**: resultados 1999. Brasília, outubro de 2000.

DOCUMENTOS CONSULTADOS – MTE

MEDIDA PROVISÓRIA n.º 1.799, DE 1º JANEIRO DE 1999. Presidência da República. Subchefia para assuntos jurídicos.

MEDIDA PROVISÓRIA n.º 1.799-3, DE 18 DE MARÇO DE 1999. Presidência da República. Subchefia para assuntos jurídicos.

RESOLUÇÃO n.º 126 do CODEFAT - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - outubro de 1996.

SEFOR/MTb. **PLANFOR: Relatório Gerencial de 1999**. Brasília, 1999.

SEFOR/MTb. **PLANFOR: reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil**. Brasília, dezembro, 1998b.

SEFOR/MTb. **PEQs - 1996: perfil da clientela e avaliação de foco dos programas**. Brasília, junho, 1997a.

SEFOR/MTb. **Educação Profissional: o debate da(s) competência(s)**. Brasília, 1997b.

SEFOR/MTb. **PLANFOR: termos de referência ao avanço conceitual** (Centros Públicos de Educação Profissional, Modelos de Educação Profissional, Formação de Formadores, Certificação Profissional). Brasília, 1997c.

SEFOR/MTb. **PLANFOR 96/99: termos de referência dos programas de educação profissional**. Brasília, 1996a.

SEFOR/MTb. **Sistema Público de Emprego e Educação Profissional**: implementação de uma política integrada. Brasília, 1996b.

SEFOR/MTb. **Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado**. Brasília, 1995.

SPPE/ MTE. **Guia PLANFOR 2000**. Brasília, abril, 2000.

ENTREVISTAS GRAVADAS:

FIOROTI, Ivo Assunto: Implantação do PLANFOR no Rio Grande do Sul. Diretor do Departamento do Trabalho da Fundação Gaúcha de Trabalho e Assistência Social (STCAS). Entrevista concedida à autora. Porto Alegre: outubro de 2000. Entrevista gravada em 1 fita K7 (120 min) $\frac{3}{4}$ pps stereo.

BERGER, Ruy Leite. Assunto: Reforma do Ensino Médio e Técnico. Secretário da SEMTEC. Entrevista concedida à autora. Brasília: 12.11.2001. Entrevista gravada em 1 fita K7 (120 min) $\frac{3}{4}$ pps stereo.

LEITE, Elenice Monteiro. Assunto: PLANFOR. Representante do MTE, indicada pelo Secretário da SPPE. Entrevista concedida à autora. São Paulo: outubro de 2001. Entrevista gravada em 2 fitas K7 (120 min) $\frac{3}{4}$ pps stereo.

SPEZIA, Domingos. Assunto: PROEP. Diretor Executivo do PROEP. Entrevista concedida à autora. Brasília: 12.11.2001. Entrevista gravada em 1 fita K7 (120 min) $\frac{3}{4}$ pps stereo.

Entrevista 1. Assunto: Implementação da Reforma do Ensino Técnico no Centro Paula Souza (CEETPS/SP). Entrevista concedida à autora pelo Sr. Almério Araújo, Coordenador do Ensino Técnico do Centro Paula Souza. São Paulo: 17/04/2001. Entrevista gravada em 1 fita K7 (120 min) $\frac{3}{4}$ pps stereo.

Entrevista 2. Assunto: Implementação da Reforma do Ensino Técnico no Centro Paula Souza (CEETPS/SP) – continuação. Entrevista concedida à autora pelo Sr. Almério Araújo, Coordenador do Ensino Técnico do Centro Paula Souza. São Paulo: 08/05/2001. Entrevista gravada em 1 fita K7 (120 min) $\frac{3}{4}$ pps stereo.

Entrevista 3. Assunto: Implementação da Reforma do Ensino Técnico em Escola Estadual do Centro Paula Souza (CEETPS/SP). Entrevista concedida à autora por Diretor de Escola Técnica Estadual do Centro Paula Souza. São Paulo: maio/2001. Entrevista gravada em 1 fita K7 (120 min) $\frac{3}{4}$ pps stereo.

Entrevista 4. Assunto: Implementação da Reforma do Ensino Técnico em Escola Estadual do Centro Paula Souza (CEETPS/SP). Entrevista concedida à autora por Vice-Diretor de Escola Técnica Estadual do Centro Paula Souza. São Paulo: maio/2001. Entrevista gravada em 1 fita K7 (120 min) $\frac{3}{4}$ pps stereo.

Entrevista 5. Assunto: Implementação da Reforma do Ensino Técnico em Escola Estadual do Centro Paula Souza (CEETPS/SP). Entrevista concedida à autora por Diretor de Escola Técnica Estadual do Centro Paula Souza. São Paulo: junho/2001. Entrevista gravada em 1 fita K7 (120 min) $\frac{3}{4}$ pps stereo.

Entrevista 6. Assunto: Implementação da Reforma do Ensino Técnico em Escola Estadual do Centro Paula Souza (CEETPS/SP). Entrevista concedida à autora por Coordenador Pedagógico de Escola Técnica Estadual do Centro Paula Souza. São Paulo: junho/2001. Entrevista gravada em 1 fita K7 (120 min) $\frac{3}{4}$ pps stereo.

PALESTRAS:

BERGER LEITE, Ruy. Secretário da SEMTEC/MEC até janeiro de 2003. A nova educação profissional. São Paulo, Parlatino, de outubro de 2001. Palestra ministrada no Congresso da Educação Profissional. Palestra gravada em 1 fita K7 (90 min) $\frac{3}{4}$ pps stereo.

CORDÃO, Francisco. Membro do Conselho Nacional de Educação e Relator das Diretrizes Curriculares para o ensino técnico. A nova educação profissional. São Paulo, Parlatino, de outubro de 2001. Palestra ministrada no Congresso da Educação Profissional. Palestra gravada em 1 fita K7 (90 min) $\frac{3}{4}$ pps stereo.