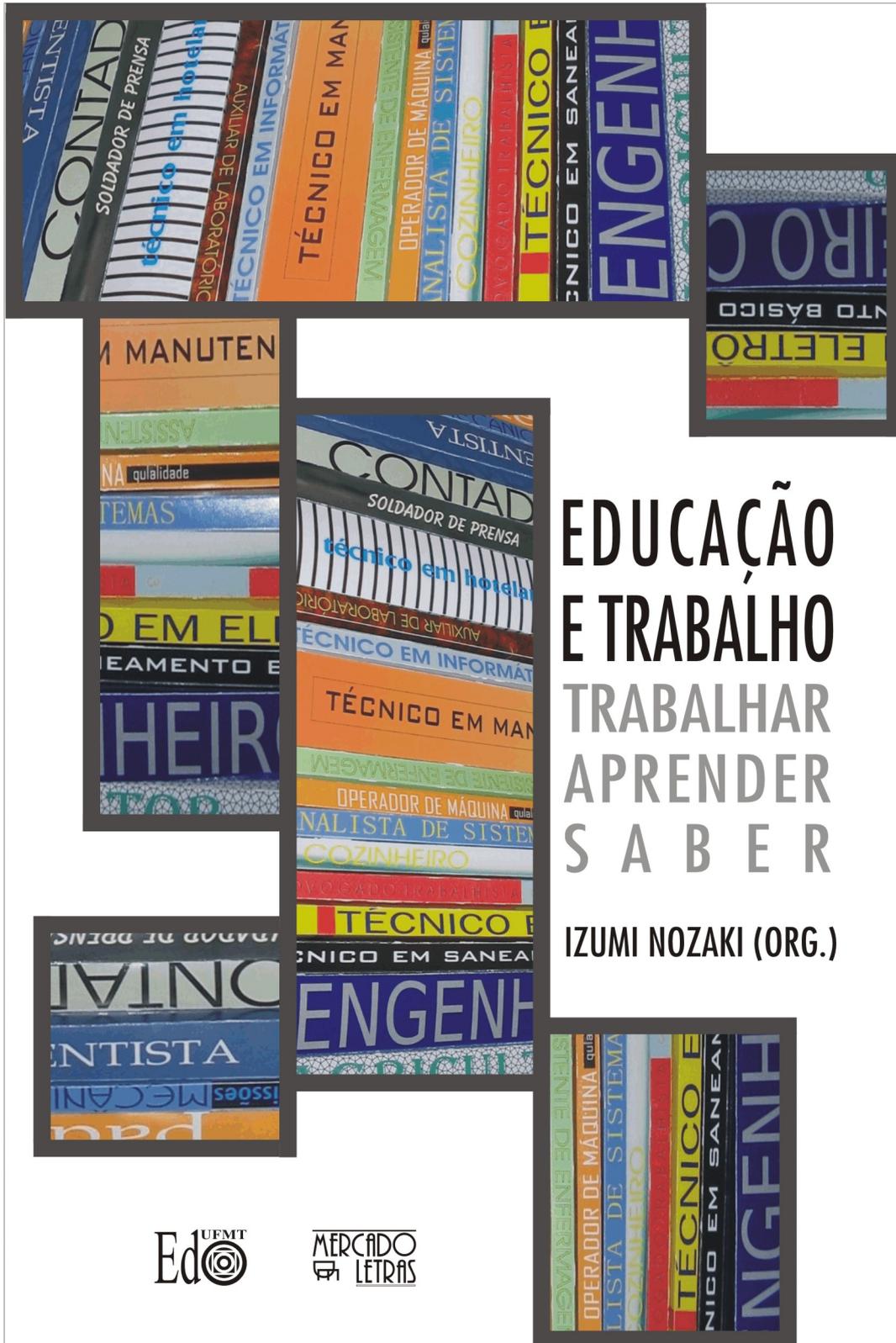


Autorização concedida a Biblioteca Central da Universidade de Brasília pelo editor da Mercado de Letras, em 26 de maio de 2021, para disponibilizar, gratuitamente, parte do livro, onde consta o seguinte capítulo: CASTIONI, Remi. A trajetória das políticas de educação profissional voltadas ao mercado de trabalho na última década. In: NOZAKI, Izumi (Org.). Educação e trabalho: trabalhar, aprender, saber. Campinas: Editora Mercado de Letras, 2008, p. 105-138; para fins acadêmicos e não comerciais (leitura, impressão e/ou download) a partir desta data.

A obra continua protegida por Direito Autoral e/ou por outras leis aplicáveis.

Qualquer uso da obra que não o autorizado sob esta licença ou pela legislação autoral é proibido.



EDUCAÇÃO E TRABALHO TRABALHAR APRENDER S A B E R

IZUMI NOZAKI (ORG.)

EdUFMT

MERCADO
LETRAS

**EDUCAÇÃO E TRABALHO:
TRABALHAR, APRENDER, SABER**



Ministério da Educação

Universidade Federal de Mato Grosso

Reitor: Paulo Speller

Vice-Reitor: Elias Alves de Andrade

Pró-Reitora Administrativa: Adriana Rigon Weska

Pró-Reitora de Planejamento: Tereza Cristina Cardoso de Souza Higa

Pró-Reitora de Ensino de Graduação: Matilde Araki Crudo

Pró-Reitora de Ensino de Pós-Graduação: Marinêz Isaac Marques

Pró-Reitor de Pesquisa: Paulo Teixeira de Sousa Júnior

Pró-Reitora de Vivência Acadêmica e Social: Marilda Esteves Calháo Matsubara

CONSELHO EDITORIAL DA EdUFMT (2007-2009)

Prof^ª Dr^ª Elizabeth Madureira Siqueira (Presidente)

Dr^ª Alice G. Bottaro de Oliveira

Dr^ª Anna Maria R. F. M. da Costa (Comunidade)

Dr. Antonio Carlos Maximo

Dr^ª Cássia Virgínia Coelho de Souza

Dr^ª Célia M. Domingues da Rocha Reis

Dr^ª Eliana Beatriz Nunes Rondon

Ms. Gabriel Francisco de Mattos

Dr. Geraldo Lúcio Diniz

Dr^ª Jacqueline Fernandes de Cintra Santos

Dr. Joaquim Eduardo de Moura Nicácio

Dr^ª Leny Caselli Anzai

Dr^ª Maria da Anunciação P. Barros Neta

Dr^ª Maria Inês Pagliarini Cox

Dr^ª Mariza Inês da Silva Pinheiro

Ms. Níleide Souza Dourado (Técnica)

Dr^ª Onélia Carmem Rosseto

Dr. Paulo Augusto Mário Isaac

Dr^ª Sandra Cristina Moura Bonjour

Dr^ª Suíse Monteiro Leon Bordest (Comunidade)

Dr^ª Telma Cenira Couto da Silva

Terêncio Francisco de Oliveira (Técnico)

Lauro Virgínio de Souza Portela (Acadêmico)

Geniana dos Santos (Acadêmica)

IZUMI NOZAKI (ORG.)

**EDUCAÇÃO E TRABALHO:
TRABALHAR, APRENDER, SABER**



DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
(CÂMARA BRASILEIRA DO LIVRO, SP, BRASIL)

Seminário Educação 2003 (1. : 2003 : Cuiabá, MT)

Educação e trabalho : trabalhar, aprender, saber / Izumi Nozaki, (org.) . --
Campinas, SP : Mercado de Letras; Cuiabá, MT : Editora da UFMT, 2008.

ISBN: 978-85-327-0283-8 (EDITORA DA UFMT)

ISBN 978-85-7591-093-1 (EDITORA MERCADO DE LETRAS)

Vários autores

Bibliografia

1. Educação – Congressos 2. Educação – Finalidades e objetivos 3. Educação
profissional 4. Trabalho e classes trabalhadoras I. Nozaki, Izumi. II. Título.

08-08694

CDD-370.6

Índices para catálogo sistemático:

1. Congressos : Educação 370.6
2. Educação : Congressos 370.6

capa e gerência editorial: Vande Rotta Gomide
preparação dos originais: Clarice Sampaio Villac

DIREITOS RESERVADOS PARA A LÍNGUA PORTUGUESA:

© MERCADO DE LETRAS EDIÇÃO E LIVRARIA LTDA.

Rua João da Cruz e Souza, 53

Fone: (19) 3241-7514

13070-116 – Campinas SP Brasil

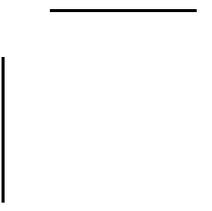
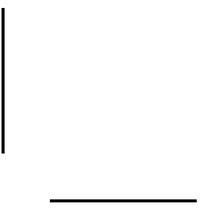
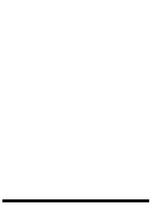
www.mercado-de-letras.com.br

livros@mercado-de-letras.com.br

2008

Esta obra está protegida pela Lei 9610/98.
É proibida sua reprodução parcial ou total
sem a autorização prévia do Editor. O infrator
estará sujeito às penalidades previstas na Lei.

*Este livro é dedicado aos trabalhadores de todas
as profissões que desafiam, dinamizam, transformam,
aprendem e ensinam nas diversas situações de trabalho.*



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	
EDUCAÇÃO E TRABALHO: TRABALHAR, APRENDER, SABER	9
<i>Izumi Nozaki</i>	
O TRABALHO NUMA PERSPECTIVA FILOSÓFICA	23
<i>Yves Schwartz</i>	
TRABALHO E EDUCAÇÃO DOS MIGRANTES DECASSEGUIS NO JAPÃO: UMA RETROSPECTIVA DOS ÚLTIMOS 20 ANOS	47
<i>Hisatoshi Tajima</i>	
GESTÃO E POLÍTICA EDUCACIONAIS: DA ADMINISTRAÇÃO À GESTÃO	61
<i>Maria Inês Rosa</i>	

EDUCAÇÃO, TRABALHO: PROBLEMÁTICAS CONTEMPORÂNEAS QUE CONVERGEM	77
<i>Bernard Charlot</i>	
DESEMPREGO ESTRUTURAL – DESAFIOS E PERSPECTIVAS	93
<i>Eunice Trein</i>	
A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL VOLTADAS AO MERCADO DE TRABALHO NA ÚLTIMA DÉCADA	105
<i>Remi Castioni</i>	
UM DESAFIO A SER (RE)PENSADO: A COMPLEXIDADE DA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA ÁREA DA SAÚDE	139
<i>Roseney Bellato</i>	
UMA PERSPECTIVA DE ANÁLISE SOBRE OS SABERES NO TRABALHO	147
<i>Eloisa Helena Santos</i>	

A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL VOLTADAS AO MERCADO DE TRABALHO NA ÚLTIMA DÉCADA

Remi Castioni

Os anos 90 do século XX, seguramente, serão lembrados não só por terem sido os últimos 10 anos do milênio, mas, sobretudo, por terem introduzido mudanças significativas na organização da sociedade. Se palavras como globalização, neoliberalismo e reestruturação produtiva, foram sendo assumidas como as responsáveis pelas novas formas social e econômica, a educação, em resposta aos desajustes provocados por esse novo estágio de reorganização capitalista, na orientação governamental, foi a recomendação. Assim, o desemprego, uma das conseqüências desse novo estágio, seria atribuído, não pela decorrência da introdução de novas formas de organizar a produção, mas sim, porque os indivíduos não estariam preparados para tirar proveito das novas oportunidades surgidas no novo mercado de trabalho.

Nessa nova fase, o indivíduo considerado isoladamente, como *homo oeconomicus*, assume a condição de portador de valor de uso, o qual dispõe e controla como lhe convém, não estando, portanto, sob as injunções das relações

mercantis. Nesse trabalho de reinversão operada por essa orientação, o indivíduo é tido como aquele que aliena o seu valor de uso na condição de valor de troca; sob essas relações, então, ele controlaria seu valor, no entanto, o que ocorre é o contrário, pois essas relações dependem do capital que disciplina esta relação. A máxima de Jean-Baptiste Say, do século XIX, conhecida como a *Ley de Say*, que diz que *a oferta cria sua própria demanda*, foi revigorada para dar sustentação ao debate. Em particular, no que se refere à qualificação profissional, houve um deslocamento conceitual qualificação e competência, afirmando-se agora que os indivíduos possuidores das competências exigidas pelo mercado teriam mais chances de se inserirem nele.

No nosso entender, houve uma importante inversão nesse deslocamento conceitual. Consideramos a *qualificação* um conceito porque tem uma referência coletiva que concerne ao emprego/ocupação em uma sociedade contratual regida pelo *salariato*, que regula a inserção dos trabalhadores no interior das estruturas hierárquica funcional e salarial. É em torno dessa inserção que também se explicita (opera) a contradição entre capital e trabalho e, por conseguinte, as reivindicações dos trabalhadores, a partir das atividades reais de trabalho por melhorias das condições de trabalho e de salário. Já a competência, seguindo o nosso ponto de vista, não seria um conceito e sim uma noção porque tem referência estrita ao indivíduo abstraído das relações sociais em uma sociedade configurada por relações de troca mercantis capitalistas.

A nossa reflexão toma por referência um programa governamental no âmbito do Sistema Público de Emprego no Brasil, originalmente denominado de Plano Nacional de Educação Profissional – PLANFOR. Posteriormente, a denominação passa a ser de Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador. Ele constituiu-se a nosso ver, em um programa encarregado de elaborar e *dissimular* os comportamentos que os trabalhadores deveriam possuir para enfrentar a nova fase do sistema capitalista. Tem-se como hipótese que o PLANFOR nessa atividade ideológica, utiliza-se dos fundamentos qualificação e competência, dando-lhes outros sentidos. A consequência dessa utilização é a *dissimulação* tanto dessa prescrição de comportamentos quanto da própria utilização em questão.

O PLANFOR, ao mesmo tempo em que promove a difusão dos novos “conceitos” em educação, agora sob a égide da competência e com ênfase nas novas noções do Mundo do Trabalho, empregabilidade, laborabilidade, trabalhabilidade, proporciona, através do deslizamento do conceito de qualificação em direção à noção de competência, a *dissimulação* de que é através da educação que o trabalhador alcançaria uma posição no novo mercado de trabalho.

Essa *dissimulação* é a expressão mesma daquela atividade ideológica, anteriormente assinalada. Nesse sentido, mediante a *dissimulação*, objetiva-se a prescrição dos comportamentos dos indivíduos para que eles assumam e, para tanto, se comportem como “grandes mercadores de si”. A crise do emprego passa a ser respondida, desta forma, não pela incapacidade que o modelo econômico atual apresenta para resolver esta questão, mas sim pelo fato de que são eles, os trabalhadores, os responsáveis pela sua trajetória no mercado de trabalho. Por intermédio da educação tenta-se essa modelação e dá-se novo sentido a teses desenvolvidas no terreno da psicologia behaviorista e aos princípios da Teoria do Capital Humano – TCH,¹ da segunda metade do século XX. No seu papel de *dissimulador*, o PLANFOR contou com um importante aliado, os sindicatos de trabalhadores que, com acesso à fonte de financiamento do programa, reproduziram, com raras exceções, os “conceitos” formulados por essa política pública.

A partir do PLANFOR, um programa com alcance planejado e voltado a capacitar trabalhadores desempregados, mobiliza-se os sindicatos para assim, conjuntamente, cumprir essa tarefa. Com isso, “aplana-se o terreno” para a política educacional de caráter geral. A partir de então, a política pública da educação assume os mesmos pressupostos contidos nessa ação proporcionada pelo PLANFOR, para instrumentalizar, na forma refinada de leis, decretos, parâmetros e diretrizes, um complexo sistema que dá sustentação à moldagem dos novos comportamentos exigidos pelo mercado. Rapidamente, e sem nenhuma resistência, as orientações que eram introduzidas pelo Ministério do Trabalho – MTE, foram sendo assumidas também pelo Ministério da Educação – MEC incorporando questões carregadas de signifi-

1. O principal objetivo desta teoria era o de provar os nexos existentes entre os avanços educacionais e o desenvolvimento econômico do País. Encontrou rápida divulgação entre os países em desenvolvimento na década de 1960, principalmente pelo fato de apresentar a idéia de que ela seria a solução para as desigualdades sociais.

cados e em pouco tempo fez-se chegar às salas de aula, pelo País afora, os comportamentos exigidos pelas empresas.

Uma outra condição, sem dúvida, foi a crise do mercado de trabalho que se abateu sobre as formas de financiamento da estrutura sindical, que rapidamente encontrou no PLANFOR a sua fonte de custeio, a ponto de hoje significar mais da metade de suas receitas, ou seja, do financiamento desta estrutura. Não imaginavam os dirigentes que o simples acesso aos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT consistiria também em reproduzir “conceitos”, muito bem delineados pelos formuladores da nova ordem dos mercados. As quatro Centrais Sindicais CUT (Central Única dos Trabalhadores), Força Sindical, CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores) e SDS (Social-Democracia Sindical), que têm assento no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, possuem contratos significativos em nível nacional, e as demais Centrais ou os sindicatos de trabalhadores não representados por aquelas se utilizam de contratos/convênios em nível dos Estados. Contando com as Organizações Não-Governamentais – ONGs e outros “parceiros” da sociedade civil, como o PLANFOR os chama, criou-se uma ampla rede de difusores que sedimentaram “conceitos”, raramente questionados, mas que tinham alcance planejado.

O objetivo desse texto é o de problematizar a orientação que subsidiou a introdução das políticas públicas no campo da educação voltada ao mercado de trabalho nos últimos anos no Brasil, e que também, sob os auspícios do Banco Mundial e do BID, também foi patrocinada em vários países latino-americanos.

O que subsidia as orientações no campo da educação

Paralelo à imposição dos novos “comportamentos” por parte dos organismos multilaterais, tanto para o capital como para o trabalho, o papel que o Estado exerce na determinação deles é mais bem explicitado, a partir do Consenso de Washington formulado por John Williamson. Imprimiu-se uma nova orientação, ao se apregoar, a partir da nova palavra da moda, a globalização, como a necessidade dos países abrirem seus mercados. No entanto, para eximirem-se das suas responsabilidades, os organismos multilaterais anunciavam que possíveis desajustes não seriam provocados por esse movimento, o da

globalização, mas sim, pela incapacidade dos indivíduos identificarem nele as novas oportunidades, uma vez que, com a abertura da economia ao capital internacional, surgiriam novas possibilidades de desenvolvimento e nelas estariam as novas “chances” abertas no novo mercado de trabalho, dado o conhecimento exigido para se operarem as novas tecnologias do Mundo moderno.

A resposta aos desajustes provocados pelas oscilações do “mercado” não estaria nele, uma vez que ele é perfeito, pois promove a alocação dos recursos. A resposta para os defensores do novo modelo tem de ser buscada nos indivíduos, a falta da educação (*sic*), é esta a nova ideologia que sustentou o debate no campo da educação nos últimos anos. Para enfrentar os “ajustes dolorosos”, os organismos multilaterais teriam proposto a adoção de políticas sociais de forma a amenizar os efeitos provocados por esses ajustes. Nesse particular, Draibe (1994, p. 94) teria identificado que não seriam mais políticas sociais tradicionais, mas sim, políticas pontuais que mudaram a forma do Estado atuar. Ao exigir distribuição direta de recursos (renda-mínima), descentralização e focalização dos programas e, parceiros para fazer chegar aos que necessitam, os tais programas, inaugura-se um novo modelo de Estado que se constitui em uma forma de privatização também da política social.

Gentili (1998) afirma que paralelo às recomendações aos países, propostas pelo Consenso de Washington, expressas através da disciplina fiscal, redefinição de prioridades do gasto público, reforma tributária, liberalização do setor financeiro, manutenção de taxas de câmbio competitivas, liberalização comercial, atração das aplicações do capital estrangeiro, privatização das empresas estatais, desregulamentação da economia, os organismos multilaterais, em particular, BID e BANCO MUNDIAL, pensam a educação como um sistema de produção. Assim, a crise do sistema educacional está relacionada à eficiência, eficácia e produtividade e isso diz respeito à dificuldade de o Estado em administrar a política educacional. Para tanto, é necessário tratar a educação como um verdadeiro “mercado”, passando assim a ser tratada como mercadoria. Nesta condição, significaria colocar o indivíduo como proprietário do seu destino, seja como responsável pela sua formação através dos *vouchers*, ou cheque-educação implementados no Chile, seja depois de formado, ele próprio definir a venda da sua força de trabalho, sua mercadoria, segundo a melhor oferta recebida. Esta é a nova ideologia no campo educacional: os indivíduos como

possuidores deste valor de uso se impondo no mercado por si sós. A consequência disso é a despolitização das relações sociais, visto que essa ideologia transfere aos indivíduos a responsabilidade, o fracasso e o insucesso da sua trajetória no mercado de trabalho. A resposta tem de ser buscada não neles, mas naqueles que partilham desta política que os empurrou nessa condição.

Ora, isso tudo que nos é apresentado como sendo algo novo e natural já havia sido analisado por Marx no *Gundrisse* quando criticou a naturalização das coisas ou a naturalização do social. A crítica feita à época por Karl Marx a Adam Smith e a David Ricardo aparece agora nessa nova fase do capitalismo como ideologização do natural, no caso, o mercado. O indivíduo, segundo os novos comportamentos, é uma “mercadoria” em potencial.

Tendo como pressuposto a necessidade de tratar a educação como um “negócio” e os indivíduos como grandes mercadores, pois possuem o que vender, o movimento articulado por essa “nova” crença patrocina importantes reformas macro e micro-institucionais, mediante as quais tenta-se institucionalizar o princípio da competição que deve regular o sistema escolar, enquanto mercado educacional. As mudanças são estruturadas em dois pilares: mecanismos de controle de qualidade e articulação e subordinação do sistema educacional às demandas do mercado. É isso que impulsiona todo o processo de transformação no campo educacional. Parte-se do pressuposto de que o meio impõe uma nova ordem, no entanto, sabe-se que o econômico nunca fundou esta relação, ele apenas propõe.

Em um texto que teve a preocupação de subsidiar a reforma educacional do sistema alemão, Claus Offe (1990), em sua análise, estimula-nos a refletir sobre os interesses do Estado em relação à Educação. Segundo ele, a política educacional é, entre todas as outras políticas setoriais, talvez o exemplo mais patente de como o Estado procura produzir uma aparência de igualdade de oportunidades e, com isso, de neutralidade em relação às classes no que concerne às suas próprias funções, quando na verdade, o *status* social e as oportunidades de vida dos indivíduos estão ligados ao movimento de uma economia regulada pelo lucro (*ibid.*, p. 40). De acordo com o autor, podemos afirmar, portanto, que a política educacional presta-se como nenhuma outra política setorial às finalidades de segurança da base de legitimação do sistema político, porque os encargos por ela impostos não podem ser considerados específicos de classes ou grupos. Suas atividades de reforma são interpretadas

como tão multifuncionais, que não pode ser levantada nenhuma objeção política fundamental influente contra a necessidade e o desejo básico de uma política educacional expansiva, ao menos (ainda) na Alemanha embora se possa observar o fortalecimento de restrições fiscais e de resistências de associações políticas (*ibid.*, p. 42).

Segundo ele, a qualificação dos indivíduos é apenas um meio para sua subsunção, ou seja, aceitação mais lucrativa à pressão de utilização do capital. Podemos afirmar que diante desta perspectiva, a produção do sistema educacional é analisada sob o ponto de vista de que a qualificação da força de trabalho é relevante para a produtividade, porém, este esquema de interpretação mostra que o objetivo da satisfação da demanda por maior qualificação da força de trabalho é utilizado como chave para esclarecer o desenvolvimento da política educacional.

É preocupante atribuir-se apenas ao indivíduo a responsabilidade pelo sucesso da sua trajetória no mercado de trabalho. Para os que aderem a esta idéia, o problema do desemprego é causado pela insuficiência de escolaridade ou de formação profissional, como se os trabalhadores pudessem disciplinar o capital, quando sabemos que as “qualidades” por eles adquiridas são variáveis que dependem diretamente do capital que as utiliza, à medida que delas necessita.

Essa ênfase dada à educação propiciou a criação de inibidores de acesso ao mercado de trabalho que têm como requisito amplos conhecimentos para o exercício das ocupações, às quais não se exigiriam tanto. A propósito da nossa observação vale citar a matéria que o *Estado*² publicou com o sugestivo título: ‘*Tirando peão e cozinheira, tudo exige computador*’. Transcrevendo a angústia dos trabalhadores que dão o título à referida matéria, que vagueiam entre as agências públicas de emprego e a rua Barão de Itapetininga no centro de São Paulo, tradicional ponto de recrutamento através dos chamados “plaqueiros”, o jornalista captou a declaração dos trabalhadores, para se recolocarem no mercado de trabalho, cuja média de reemprego, segundo a Pesquisa de Emprego e

2. FRANCO, C. “Alcides Rodrigues dos Santos, 77 anos, traduz com exatidão as novas teorias sobre o desemprego”. (Apud) *O Estado de São Paulo* – Economia -Trabalho/Globalização. São Paulo, 29 abril 2001, B5.

Desemprego – PED, da Fundação SEADE/DIEESE, é superior a 52 semanas, ou seja, um ano.

Sobre essa questão, em que pese todo o apego às novas diretrizes da Teoria do Capital Humano – TCH, mesmo os trabalhadores de maior escolaridade têm enfrentado regressão no acesso ao mercado de trabalho. Com base nas séries históricas da PNAD e na RAIS/MTB, Pochmann (2001, p. 69) mostra que a proporção de desempregados com mais de 8 anos de estudo variou de 22,2%, em 1989, para 45,3%, em 1998. Na análise que ele faz das ocupações que mais cresceram ao longo da década de 90 do século passado, um terço é composto de ocupações cujas “[...] atividades profissionais que mais recrutam trabalhadores não são aquelas associadas aos setores econômicos que poderiam ser objeto de mudança no conteúdo dos postos de trabalho e, por isso, estariam necessitando de trabalhadores mais qualificados”.

Nesse sentido, seria temerário afirmar que a elevação do indicador, anos de estudo citado anteriormente, garantiria um lugar a todos no mercado de trabalho. A resposta deve ser buscada não nos indivíduos e nos seus “atributos”, como a melhoria dos níveis de escolaridade, mas sim, no atual modelo econômico. E foi tendo por pressuposto este cenário que a difusão dos novos “conceitos” em educação foram sendo difundidos.

A nosso ver a ênfase no binômio educação/qualificação *versus* ocupação/emprego revela a incapacidade desse atual processo de desenvolvimento capitalista em curso de garantir o que se propõe, ou seja, a estabilidade e a melhora das condições de vida. Tenta-se atribuir a essa relação à condição de se estar ou não ocupado. A explicação para os que não conseguem uma ocupação é porque não possuem este valor agregado (educação/formação). Novamente reafirmamos a incoerência do princípio da eficiência alocativa apregoado pelos economistas, mostrando que as premissas as quais se assentam são falhas para explicar o sucesso ou não dos indivíduos no mercado de trabalho. Ou seja, a resposta para a ausência de emprego deve ser buscada no modelo econômico e não nos indivíduos.

No caso brasileiro, os traços gerais do mercado de trabalho têm apresentado diminuição da força de trabalho e precarização em sua estrutura, ou seja, presença de um maior contingente de trabalhadores sem carteira assinada e com menores salários. A escolaridade, que é tão enfatizada para reforçar o trabalha-

dor de “tipo novo”, não tem melhorado a condição dos trabalhadores ocupados. Para auferir o mesmo rendimento ao longo da década de 80, pago aos que tinham o ensino fundamental incompleto, era necessário, na década seguinte, o ensino médio incompleto (Alves e Soares 1996).

O Surgimento do PLANFOR

Os artigos 201 Inciso IV e 239 da Constituição Federal de 1988 determinaram a criação de um fundo, o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, formado pelas contribuições provenientes do PIS-PASEP para financiar o Programa de Seguro-Desemprego e as demais políticas do Sistema Público de Emprego. Esse fundo seria regulamentado pela Lei 7.998/90, de 11 de janeiro de 1990, e pela Lei 8.900/94, de 30 de junho de 1994, que criaram o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. A arrecadação anual do fundo é da ordem de R\$ 10 bilhões e o patrimônio do fundo já acumula R\$ 63,7 bilhões (FAT/MTE 2002, p. 27). O FAT tem 3 finalidades: repassar 40% da arrecadação ao BNDES, pagar o abono salarial e o seguro-desemprego. Na realidade, o PLANFOR não é explicitado pelas referidas leis e está “pendurado” no Inciso II do artigo 2º das respectivas leis que tratam da regulamentação do programa do seguro-desemprego.

As respectivas leis que criaram o FAT instituíram um conselho para a gestão dos recursos denominado de Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT. Os representantes do CODEFAT elaboram as diretrizes de aplicação dos recursos do FAT e disciplinam a distribuição dos mesmos no âmbito do Sistema Público de Emprego com base em Resoluções. A principal articulação visando a criação do PLANFOR foi dada pela publicação de uma Resolução do CODEFAT nº 81, de 19 de abril de 1995, que disciplinou o funcionamento do conselho tripartite, tendo sua composição original de 9 (nove) membros assim distribuídos: 3 membros do Governo, 1 membro do Ministério do Trabalho, 1 membro do Ministério da Previdência Social e outro membro do BNDES; 3 membros representando as Centrais Sindicais CUT, CGT e Força Sindical e 3 membros representando as confederações patronais: Confederação Nacional da Indústria – CNI, Confederação Nacional das Instituições Financeiras – CNF, Confederação Nacional do Co-

mércio – CNC. A Resolução nº 96, de 18 de outubro de 1995, estabeleceu critérios para transferência dos recursos do FAT ao PLANFOR e a gestão das ações de formação profissional por parte da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – SEFOR do MTb. Através da Resolução nº 226, de 09 de dezembro de 1999, a composição do CODEFAT foi ampliada para 12 membros com a entrada da SDS, Confederação Nacional da Agricultura e o Ministério da Agricultura.

Na Resolução nº 126, de 23 de outubro de 1996, estabeleceram-se as metas de qualificar e requalificar 20% da População Economicamente Ativa – PEA até o ano de 1999, a concepção do programa a ser implementado pelos Estados através de convênios chamados de Planos Estaduais, o custo do programa, o público-alvo e a padronização na abordagem dos conteúdos dos cursos definida enquanto habilidades básicas, específicas e de gestão. A partir de 1999, a meta de atendimento de 20% da PEA foi postergada para 2002. Esta modificação foi determinada pela Resolução nº 194, de 23 de dezembro de 1998. A partir desta Resolução, também, o PLANFOR passou a chamar-se Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador para diferenciar-se dos programas que estavam sendo implementados no âmbito do MEC, e a SEFOR foi transformada em Departamento de Qualificação Profissional da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – DEQP/SPPE. O PLANFOR informa que atendeu a mais de 15 milhões de trabalhadores desde a sua criação e investiu R\$ 2,5 bilhões.³

3. Aqui cabe uma distinção entre número de pessoas que realizaram os cursos e o número de matrículas. Embora seja expressivo o número de pessoas, há uma superestimação, pois como os cursos são de curta duração e não há mecanismos de limitar o acesso a eles, um mesmo trabalhador pode realizar vários cursos e ser assim contabilizado várias vezes. Esta dupla contagem é provocada pela estruturação dos cursos, como é o caso dos cursos de longa duração que precisam ser contabilizados várias vezes para justificar o custo/hora/aula-aluno. A dupla contagem, também, serviu para justificar a prestação de contas dos tomadores dos recursos. Investigações feitas em 2000, pelo jornal Correio Braziliense, entre os meses de março e abril, apontaram que a lista telefônica da Capital Federal era usada para lançar na prestação de contas o nome de “alunos”. A partir desse episódio e a conseqüente demissão do Secretário do Trabalho do Distrito Federal, Wigberto Tartuce, foram criados no âmbito do Ministério do Trabalho, critérios mais rígidos, mas que não impediram essa prática de dupla contagem e de “alunos-fantasmas” que foi adotada por outros Parceiros do PLANFOR. Conforme relatórios produzidos pela Secretaria Federal de Controle – SFC e o

Uma questão importante é que a representação do CODEFAT do lado dos trabalhadores, por meio da indicação das Centrais Sindicais, não se limitou apenas a exercer o papel de gestores, advogou também em causa própria, uma vez que por intermédio da Resolução nº 197, de 04 de novembro de 1998, foram estabelecidos critérios para a transferência de recursos às próprias Centrais para a execução de ações integradas do Programa de Seguro-Desemprego. Foi esta medida que possibilitou a Força Sindical construir em São Paulo, o Centro de Solidariedade do Trabalhador; a CUT, a Central de Trabalho e Renda em Santo André; a CGT, a Agência Integrada de Apoio ao Trabalhador – AGIT em Belo Horizonte e a SDS no Rio de Janeiro, a Central de Apoio ao Trabalhador – CAT. Todas as Centrais com assento no CODEFAT, a partir de 1998, passaram a contar com uma estrutura do Sistema Público de Emprego.

Nesse período (1998-2002), as Centrais Sindicais receberam R\$ 360 milhões para ações de qualificação profissional, computando-se ainda os anos anteriores quando elas buscavam recursos no âmbito dos estados e também em nível nacional, estima-se que os valores cheguem a R\$ 700 milhões. As Centrais e os sindicatos filiados a elas que acessavam os recursos não eram mais que 10% dos executores, mas absorveram, em média, 30% dos recursos do PLANFOR nos últimos anos. Isso sem contar os recursos do Plano Nacional do Sistema Nacional de Emprego – PLANSINE, em menor montante, R\$ 100 milhões/ano e onde também as Centrais, por conta das suas agências de intermediação absorviam, em média, 30% dos recursos. Com raras exceções, observaram-se programas que fugiam aos parâmetros estabelecidos pela orientação governamental. O interesse das Centrais Sindicais na questão da qualificação profissional mobilizou-as a adotarem a formação profissional por ser ela a nova fonte de financiamento da estrutura e da burocracia sindical, fortemente afetada com a redução das bases sindicais e com o fim do imposto sindical, do que constituir uma política de educação voltada para a elevação da escolaridade dos trabalhadores. Além do que, as Centrais abdicaram do seu princípio de gestoras da política para serem, elas próprias, executoras.

Tribunal de Contas da União – TCU foram apontados casos que o mesmo nome aparecia repetido de 2 a 15 vezes e mais de 90% das fichas de inscrição dos que freqüentaram os cursos apresentavam problemas.

A experiência brasileira mostrou que o SPE ficou distante do que preceitua a Convenção nº 88 da OIT, de 17 de julho de 1948, principalmente porque ele nunca chegou a ser de fato um serviço unificado de oferta de serviços voltados ao emprego⁴. No entanto, as Centrais Sindicais, ao fazerem aquela escolha, apostaram também na construção de estruturas próprias de intermediação ao emprego. A importância dada pelas Centrais Sindicais à gestão dos recursos do FAT pode ser medida pela presidência do conselho exercida por elas. Desde a fundação do CODEFAT, a bancada dos trabalhadores já exerceu a presidência por cinco anos, o governo por outros cinco anos e a bancada dos empresários por outros três anos. Quando completar seu mandato, em 02 de agosto de 2003, Francisco Canindé Pegado do Nascimento da CGT, terá sido o dirigente sindical que mais anos ocupará a presidência, três anos.

Um fator importante a destacar é que, a partir de 1995, ações de formação profissional contaram com um fluxo anual permanente de recursos da ordem de R\$ 300 milhões (médias anualizadas) provenientes do FAT. Somados a este, os recursos do Sistema “S” (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial-SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial-SENAC, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural-SENAR e Serviço Nacional de Aprendizagem nos Transportes-SENAT), provenientes da folha de pagamento das empresas, cuja tributação incide sobre a respectiva atividade econômica a que elas pertencem e, ainda, os orçamentos das redes das escolas técnicas de todos os níveis, estima-se que o montante de recursos mobilizados pela educação profissional pode atingir a algo como R\$ 5 bilhões/ano, aproximadamente 0,5% do Produto Interno Bruto – PIB ou 2,0% do orçamento da União, segundo valores de 1999, a partir do IBGE e do Balanço Geral da União, respectivamente.

Os resultados do PLANFOR

Como política pública voltada para a formação profissional, o PLANFOR deveria ter acabado em 1998. Tendo nascido como um ambicioso *Plano Nacional de Educação Profissional*, destinado a qualificar e requalificar anualmente 20% da

4. Para maiores informações sobre a construção do Sistema Público de Emprego – SPE ver, AZEREDO, B. *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira*. São Paulo-DF: ABET-STTER-GDF, 1998. (Coleção Teses & Pesquisas).

População Economicamente Ativa – PEA, 15 milhões de trabalhadores, o programa foi renomeado naquele ano para *Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador*, após sobreviver a debates internos envolvendo as equipes do MEC e do MTE, principalmente após o lançamento do convênio com o BID pelo MEC de US\$ 500 milhões para reformar a educação profissional de nível técnico no âmbito do *Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP*. As disputas internas revelaram as tentativas do MEC em coordenar as ações no campo da educação profissional. Para continuar com o programa, o MTE adotou um novo nome para fugir do enfoque pretendido pelo MEC.

O que se assistiu de 1998 até 2002 foi uma sobrevivência sofrível para o PLANFOR. Em 2002, uma seqüência de manchetes na imprensa estampou denúncias de desvios de finalidades, alunos-fantasmas, etc.

No entanto, em que pese às considerações sobre a execução do programa, algumas iniciativas merecem registro e que dizem respeito ao que queremos destacar. Trata-se da experiência conduzida pela Confederação Nacional dos Metalúrgicos – CNM ligada à CUT. O Programa Integrar, como foi chamado, possibilitava a conclusão do ensino fundamental (antigo 1º grau) aliando uma formação profissional ligada a sua experiência profissional. É um curso de 700 horas a serem cumpridas em 10 meses, portanto, muito superior à média do PLANFOR de apenas 70 horas.

A questão do custo do programa é fundamental para se entender os desvios de finalidades do PLANFOR. Ao fixar o custo como resultado do multiplicador hora-aula-aluno, os tomadores fixavam a carga horária sem de fato cumpri-la, ou aumentavam artificialmente o tamanho das turmas, com isso, asseguravam o faturamento, uma vez que o custo não podia exceder a R\$ 2,00. O PLANFOR não tinha flexibilidade para lidar com cursos de longa duração e a sua irregularidade na transferência dos recursos inviabilizava articulações com a rede pública de ensino.

Ao analisar as centenas de relatórios produzidos pelas equipes de avaliação, disciplinadas pelas Resoluções do CODEFAT e implementadas pela SEFOR e Secretarias Estaduais do Trabalho, muitas vezes com enfoques e objetivos diferentes uns dos outros, têm-se, como esperado, resultados muito próximos daqueles que se imaginam para uma política cujos objetivos são muito

difusos e de caráter massivo. Fogaça (2000), ao fazer um balanço destas avaliações, registrou o seguinte:

- predomínio de cursos tradicionais focados em ocupações que tendem a ser superadas;
- existência de grande número de projetos que, a pretexto de envolverem “parcerias”, na verdade, transferem ao Estado o ônus do financiamento de programas que atendem a necessidades específicas de grandes empresas, de modo geral multinacionais, que já se instalam no País com uma série de incentivos fiscais e às quais caberia esta responsabilidade;
- extrema pulverização das ações, distribuídas por múltiplas agências executoras, e sobre a maioria das quais não se tem qualquer controle qualitativo, quantitativo e de efetiva aplicação dos recursos recebidos via PLANFOR, ou ainda, acompanhamento dos egressos;
- nas situações onde não se observa a pulverização, se verifica, em contrapartida, a centralização destas ações nas instituições tradicionais de formação profissional, o que significa que o dinheiro público e, em particular, o dinheiro dos trabalhadores (porque se trata de recursos do FAT) está sendo utilizado para financiar aquelas instituições em ações que fazem parte de suas atividades tradicionais, para as quais elas já lançam mão de recursos “semipúblicos”, apesar de se auto-intitularem “instituições privadas”;
- nos cursos abertos, isto é, aqueles que se dedicam aos desempregados ou àqueles que, mesmo empregados, buscam por conta própria uma melhor qualificação e que, por isso, são cursos que não são realizados por encomendas específicas de empresas, o contingente de egressos que consegue emprego na nova qualificação tem sido pouco significativo, girando, no máximo, em torno de 10% do total de participantes;
- por último, dada a escassez de recursos que tem marcado a administração pública nos últimos anos, o PLANFOR, devido aos recursos do FAT, é claro, tem servido mais como moeda eleitoreira, ou de barganha política junto a governos de Estado, prefeituras municipais, sindicatos, etc. do que como um efetivo instrumento de elevação da escolaridade ou da qualificação dos trabalhadores brasileiros.

A situação da educação dos trabalhadores

A população brasileira atingiu segundo o Censo Demográfico realizado pelo IBGE no ano de 2000, 169,8 milhões de pessoas. No ano seguinte, quando da realização da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/2001, apurou-se que do total da população com mais de 10 anos de idade (População em Idade Ativa – PIA), 137.686.979 pessoas, nada menos que 17.398.188 pessoas eram analfabetas ou tinham menos de um ano de escolaridade, ou seja, 12,63% do total. Se adicionarmos a estes, os que tinham à época, até o ensino fundamental incompleto (menos de oito anos de escolaridade), encontraremos 62,26% da PIA. Em 1995, ano de lançamento do PLANFOR, para a mesma condição da PIA existiam 19.597.221 pessoas. Ou seja, nesse período houve uma redução de 2 milhões de pessoas na condição de analfabetas. Se o PLANFOR informa que atendeu a mais de 15 milhões, a pretendida focalização não encontrou seu alvo (*sic*).

TABELA 1 – POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA – PIA SEGUNDO ESCOLARIDADE, BRASIL, 2001.

NÍVEL	TOTAL	%	HOMENS	%	MULHERES	%
Analfabetos e (-) de 1 ano de estudo	17.398.188	12,64	8.513.452	12,81	8.884.736	12,47
Ensino Fundamental Incompleto	68.323.715	49,62	33.976.476	51,14	34.347.239	48,20
Ensino Fundamental Completo e Ensino Médio Incompleto	21.124.761	15,34	10.151.513	15,28	10.973.248	15,40
Ensino Médio Completo e Superior Incompleto	23.347.794	16,96	10.331.122	15,56	13.016.672	18,27
Ensino Superior Completo	6.536.482	4,75	3.009.858	4,53	3.526.624	4,95
Não declararam	956.039	0,69	451.234	0,68	504.805	0,71
Total	137.686.979	100,00	66.433.655	100,00	71.253.324	100,00

Fonte: IBGE, PNAD, 2001. Obs.: Os dados do PNAD para esta categoria não permitem uma melhor desagregação que a apresentada.

Em 1995, quando o *Plano Nacional de Educação Profissional – PLANFOR*, foi lançado pelo Ministério do Trabalho, havia no País 11 milhões de analfabetos, para uma População Economicamente Ativa – PEA de 74 milhões, ou seja, 15%.

Segundo a PNAD/2001, do IBGE, havia naquele ano uma PEA de 83 milhões e 9 milhões de analfabetos, ou seja, 11% dos economicamente ativos. Se a redução de quatro pontos percentuais é registro de comemoração, melhor seria se as estatísticas do PLANFOR tivessem atacado esse problema. Se o programa atendeu de fato a 15 milhões de trabalhadores, perdeu-se, mais uma vez, uma grande chance de enfrentar o problema do analfabetismo no Brasil.

Entre os economicamente ativos, ou seja, entre a parte da PIA, que está empregada ou desempregada, que forma a PEA, a escolaridade segue a mesma tendência. Assim, de uma população de 83 milhões de pessoas que estava no mercado de trabalho brasileiro em 2001, seja na condição de ocupada ou desempregada, nada menos que 54% não têm o ensino fundamental. Em 1995, eram 66,27% para uma PEA de 74 milhões. Entre 1995 e 2001, houve uma redução de cinco milhões de pessoas na faixa de ocupados com até 8 anos de escolaridade, principalmente por conta da entrada de um grande contingente de jovens com melhor escolaridade que se lançaram no mercado de trabalho e um número significativo de pessoas com baixa escolaridade que passaram para a condição de inativos.

TABELA 2 – POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA –
PEA SEGUNDO ESCOLARIDADE, BRASIL, 2001.

NÍVEL	TOTAL	%	HOMENS	%	MULHERES	%
Analfabetos e (-) de 1 ano de estudo	9.208.412	11,09	5.992.562	18,67	3.215.850	13,10
Ensino Fundamental Incompleto	35.817.451	43,03	5.992.562	18,67	3.215.850	13,10
Ensino Fundamental Completo e Ensino Médio Incompleto	14.044.800	16,87	8.138.098	25,36	5.906.702	24,07
Ensino Médio Completo e Superior Incompleto	18.223.566	21,89	9.079.050	28,29	9.144.516	37,26
Ensino Superior Completo	5.574.124	6,70	2.686.012	8,37	2.888.112	11,77
Não declararam	374.886	0,45	204.782	0,64	170.104	0,69
Total	83.243.239	100,00	32.093.066	100,00	24.541.134	100,00

Fonte: IBGE, PNAD, 2001. Obs.: Os dados do PNAD para esta categoria não permitem uma melhor desagregação que a apresentada.

Os dados do mercado de trabalho formal, informados pelas empresas na base de dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS/MTE-2001, também mostram que a escolaridade dos trabalhadores que têm registro formal não é muito animadora. Em que pese nas grandes empresas a situação da escolaridade ser mais elevada do que nas micro e pequenas empresas, os dados evidenciam que muitos esforços ainda precisam ser mobilizados para enfrentar o problema da baixa escolaridade dos trabalhadores. A seqüência de tabelas a seguir, em que pese a baixa cobertura da RAIS sobre o mercado de trabalho brasileiro, que capta segundo estimativas, pouco mais de 50% dos ocupados, revelam que mesmo entre os trabalhadores com registro formal de trabalho, a escolaridade é muito baixa e isso não é apenas uma característica das empresas de pequeno porte, onde se supunha que ela fosse pior do que nas grandes empresas.⁵ A baixa escolaridade é um retrato também das grandes empresas.

As informações a seguir correspondem aos registros do mercado de trabalho urbano, exclusivamente de celetistas, que era em 31/12/2001 de 19.611.930⁶ trabalhadores. Adicionando-se a estes os demais vínculos empregatícios (estatutários, empregados agrícolas) o tamanho do mercado de trabalho formal era naquele ano de 26.236.673 pessoas.

5. Há suspeitas de que os informantes, no caso as empresas, não estejam atualizando as informações da RAIS de um ano para outro no que se refere à escolaridade dos trabalhadores que permanecem no estabelecimento, e a atualização esteja ocorrendo apenas para as novas contratações. No entanto, isso não invalida a realidade do mercado e trabalho formal que apresenta em torno de 230 mil analfabetos nos quase 2 milhões de estabelecimentos constantes da base da RAIS.
6. Nas tabelas a seguir, excluíram-se as informações do setor de agropecuária, que mesmo na condição de registros urbanos, não foi possível de enquadramento segundo o método que utilizamos. O total desses registros representa 202.417 trabalhadores.

TABELA 3 – DISTRIBUIÇÃO DOS OCUPADOS NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL BRASIL 2001: SEGUNDO ESCOLARIDADE POR PORTE DE ESTABELECIMENTO

Total de estabelecimentos

ESCOLARIDADE	INDÚSTRIA	%	COMÉRCIO/ SERVIÇOS	%
Analfabetos	93.742	1,51	133.752	0,98
Ensino Fundamental Incompleto	2.524.658	40,63	3.832.583	28,19
Ensino Fundamental Completo	1.265.978	20,37	2.474.519	18,20
Ensino Médio Incompleto	555.408	8,94	1.396.936	10,28
Ensino Médio Completo	1.262.551	20,32	3.762.177	27,67
Superior Incompleto	172.661	2,78	634.071	4,66
Superior Completo	339.305	5,46	1.360.807	10,01
Total	6.214.303	100,00	13.594.845	100,00

Fonte: RAIS, 2001 – MTE/FAT – Codefat. Obs.: Apenas Celetistas Urbanos. Indústria inclui construção civil

TABELA 4 – DISTRIBUIÇÃO DOS OCUPADOS NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL BRASIL 2001: SEGUNDO ESCOLARIDADE POR PORTE DE ESTABELECIMENTO

Microempresa: até 19 empregados na Indústria; até 9 no comércio e serviços

ESCOLARIDADE	INDÚSTRIA	%	COMÉRCIO/ SERVIÇOS	%
Analfabetos	18.728	1,47	34.383	1,00
Ensino Fundamental Incompleto	522.750	40,97	946.691	27,40
Ensino Fundamental Completo	329.925	25,86	767.292	22,21
Ensino Médio Incompleto	144.889	11,36	466.560	13,50
Ensino Médio Completo	207.265	16,25	993.522	28,76
Superior Incompleto	20.670	1,62	105.777	3,06
Superior Completo	31.633	2,48	140.799	4,08
Total	1.275.860	100,00	3.455.024	100,00

Fonte: RAIS, 2001 – MTE/FAT – Codefat. Obs.: Apenas Celetistas Urbanos. Indústria inclui construção civil

TABELA 5 – DISTRIBUIÇÃO DOS OCUPADOS NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL
BRASIL 2001: SEGUNDO ESCOLARIDADE POR PORTE DE ESTABELECIMENTO
*Empresa pequeno porte: de 20 a 99 empregados na Indústria;
de 10 a 49 no comércio e serviços*

ESCOLARIDADE	INDÚSTRIA	%	COMÉRCIO/ SERVIÇOS	%
Analfabetos	28.983	1,69	34.284	0,94
Ensino Fundamental Incompleto	768.973	44,89	865.895	23,72
Ensino Fundamental Completo	370.779	21,65	733.531	20,09
Ensino Médio Incompleto	160.793	9,39	415.134	11,37
Ensino Médio Completo	278.396	16,25	1.068.944	29,28
Superior Incompleto	37.723	2,20	192.793	5,28
Superior Completo	67.292	3,93	340.664	9,33
Total	1.712.939	100,00	3.651.245	100,00

Fonte: RAIS, 2001 – MTE/FAT – Codefat. Obs.: Apenas Celetistas Urbanos. Indústria inclui construção civil

TABELA 6 – DISTRIBUIÇÃO DOS OCUPADOS NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL
BRASIL 2001: SEGUNDO ESCOLARIDADE POR PORTE DE ESTABELECIMENTO
*Empresa médio porte: de 100 a 499 empregados na Indústria;
de 50 a 99 no comércio e serviços*

ESCOLARIDADE	INDÚSTRIA	%	COMÉRCIO/ SERVIÇOS	%
Analfabetos	21.930	1,23	11.104	0,97
Ensino Fundamental Incompleto	727.256	40,78	179.363	15,67
Ensino Fundamental Completo	310.778	17,43	210.932	18,42
Ensino Médio Incompleto	165.579	9,29	134.777	11,77
Ensino Médio Completo	384.064	21,54	369.002	32,23
Superior Incompleto	57.895	3,25	73.495	6,42
Superior Completo	115.659	6,49	166.218	14,52
Total	1.783.161	100,00	1.144.891	100,00

Fonte: RAIS, 2001 – MTE/FAT – Codefat. Obs.: Apenas Celetistas Urbanos. Indústria inclui construção civil

TABELA 7 – DISTRIBUIÇÃO DOS OCUPADOS NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL
BRASIL 2001: SEGUNDO ESCOLARIDADE POR PORTE DE ESTABELECIMENTO
*Empresa de grande porte: mais de 499 empregados na Indústria;
mais de 99 no comércio e serviços*

ESCOLARIDADE	INDÚSTRIA	%	COMÉRCIO/ SERVIÇOS	%
Analfabetos	24.101	1,60	53.981	1,13
Ensino Fundamental Incompleto	505.679	33,63	1.271.109	26,62
Ensino Fundamental Completo	254.496	16,93	762.764	15,98
Ensino Médio Incompleto	145.462	9,67	380.465	7,97
Ensino Médio Completo	392.826	26,12	1.330.709	27,87
Superior Incompleto	56.373	3,75	262.006	5,49
Superior Completo	124.721	8,29	713.126	14,94
Total	1.503.658	100,00	4.774.160	100,00

Fonte: RAIS, 2001 – MTE/FAT – Codefat. Obs.: Apenas Celetistas Urbanos. Indústria inclui construção civil

Essa é a situação da escolaridade dos trabalhadores passados mais de 10 anos da *Declaração Mundial de Educação para Todos* patrocinada pelo Banco Mundial, ONU, PNUD, UNESCO e UNICEF e assinada por 155 países incluindo o Brasil entre 5 e 9 de março de 1990, em Jontien, na Tailândia. No Brasil, as orientações da Conferência foram explicitadas no programa chamado *Plano Decenal de Educação para Todos*, lançado durante o governo Itamar Franco, em 1993, e que se propunha a acabar com o analfabetismo. Em 1993, em Nova Delhi, Índia, houve uma conferência intermediária de monitoramento do marco educacional aprovado na *Conferência Mundial de Educação para Todos*. Foi decidido que seria necessário concentrar esforços nos nove países mais populosos do Mundo (Brasil, México, Paquistão, Bangladesh, Índia, Nigéria, China, Egito e Indonésia), os quais possuem os índices mais elevados de analfabetismo. O grupo passou a ser chamado de EFA-9 ou E-9. A UNESCO, na Reunião das Américas para a Avaliação da Educação para Todos, realizada em São Domingos, na República Dominicana, em fevereiro de 2000, preparatória para a Conferência de Dakar, no Senegal, em abril de 2000, mostrou seu desapontamento com o fato dos países não conseguirem cumprir com as metas estabelecidas.

Em que pese às várias iniciativas nos últimos anos empreendidas pelo Governo Federal não se conseguiu enfrentar a questão da baixa escolaridade dos trabalhadores, revelando que as ações conduzidas até aqui carecem de maior coordenação para o enfrentamento dessa questão. Isso reforça a idéia de que a ênfase na educação tinha outros objetivos que não aquele que deveria ter orientado as políticas educacionais. Quando Anísio Teixeira lançou o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” não imaginaria que 70 anos depois tivéssemos que invocá-lo novamente para atacar o analfabetismo, problema que está na origem da sociedade brasileira.

A trajetória da Educação Profissional

Embora a existência de iniciativas no campo da educação voltada para o trabalho date do Brasil-Colônia (Cunha 2000a), foi na República que a obrigatoriedade do ensino alçou destaque. A determinação constitucional relativa ao ensino vocacional e pré-vocacional como dever do Estado teve origem na Constituição de 1937 do Estado Novo no seu artigo 129. Este preceito, no dizer de Werebe (1994, p. 57), tinha o objetivo de atender às demandas do desenvolvimento econômico, que exigiam cada vez mais trabalhadores qualificados. No entanto, não conseguiu ocultar a dicotomia existente no ensino e assim ficou consagrado na lei que o objetivo do ensino secundário e normal era o de “formar as elites condutoras do país” e o objetivo do ensino profissional era o de oferecer “formação adequada aos filhos dos operários, aos desvalidos da sorte e aos menos afortunados, àqueles que necessitam ingressar precocemente na força de trabalho”. Esta visão é expressa pelo Ministro da Educação da época, Gustavo Capanema (1890-1985), na exposição de motivos, quando da promulgação da Lei Orgânica do Ensino Secundário, Decreto-Lei nº 4.244, de 09 de abril de 1942.

A herança dualista não só perdurava com as leis que regulamentaram a Constituição de 1937 como era explicitada nos princípios do Estado Novo, cujo ensino por sua vez, também, deveria ser executado pela *colaboração* das empresas e dos sindicatos de trabalhadores. Com as Leis Orgânicas do Ensino Profissional (Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942, ensino industrial;

Decreto-Lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943, ensino comercial), permitiu-se a criação de entidades especializadas como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), em 1942, e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), em 1946, bem como a transformação das antigas escolas de aprendizes artífices em escolas técnicas federais. Ainda em 1942, estabeleceu-se o conceito de menor aprendiz para os efeitos da legislação trabalhista e, dispôs-se sobre a “Organização da Rede Federal de Estabelecimentos de Ensino Industrial”. Com essas providências, o ensino profissional consolidou-se no Brasil, embora ainda continuasse a ser considerado como uma educação de segunda categoria.

Essa questão ocorreu após um intenso debate entre o Ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema, e o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, Valdemar Galvão. O que teria motivado esta disputa para ver quem administrava o ensino profissional foi uma determinação de Vargas, obrigando as empresas com mais de 500 empregados a construir refeitórios. Mesmo não tendo relação direta com o objeto do decreto, o artigo 4º do Decreto-Lei 1.238, de 2 de maio de 1939, obrigava-as a realizarem, também, “cursos de aperfeiçoamento profissional”. Vargas nomeia o Ministério do Trabalho para fazer este acompanhamento. Capanema trava uma batalha de bastidores, pois seu objetivo era de que o ensino industrial ficasse sob os cuidados da área da educação, uma vez que, na sua opinião, os trabalhadores deveriam ser livres para escolher os rumos a seguir após o término da aprendizagem (Schwartzmann *et al.* 2000, p. 252). Já os industriais expressam sua opinião através do presidente da FIESP, Roberto Simonsen, e Euvaldo Lodi, da Confederação Nacional das Indústrias – CNI, afirmando que não iriam assumir este ônus. O presidente Vargas os constrange dizendo que se não assumissem o que fora publicado passaria esta função para os sindicatos de trabalhadores (Cunha, 2000b, p. 42). Com o consentimento dos empresários foi criado o SENAI, através do Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, e posteriormente o SENAC, através do Decreto-Lei nº 8.622, de 10 de janeiro de 1946. Já o Ministério da Educação trataria de regulamentar o ensino secundário, conforme as leis citadas anteriormente.

Nos anos que se seguem após a criação e consolidação do SENAI e do SENAC, o ensino profissional organizado pelo Estado somente permitirá a plena equivalência entre todos os cursos do mesmo nível, sem necessidade de exames e provas de conhecimentos, a partir de 1961, com a promulgação da Lei

Federal nº 4.024/61, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A primeira LDB equiparou o ensino profissional, do ponto de vista da igualdade e da continuidade dos estudos, para todos os efeitos, ao ensino acadêmico, determinando o fim, pelo menos do ponto de vista formal, da velha dualidade entre ensino para “elites condutoras do País” e ensino para “desvalidos da sorte”. Todos os ramos e modalidades de ensino passaram a se equivaler, para fins de continuidade de estudos em níveis subseqüentes.

A Lei Federal nº 5.692/71, que reformulou a Lei Federal nº 4.024/61 no tocante ao então ensino de primeiro e de segundo graus, também representa um capítulo marcante na história do ensino profissional, ao generalizar a profissionalização do ensino médio, então denominado de segundo grau. Esta Lei, 5.692/71, sofre as influências da Teoria do Capital Humano e os programas que estavam em curso pelo governo do regime de *exceção*, em particular, o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra Industrial – PIPMOI criado, em dezembro de 1963, e o Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBRAL, de dezembro de 1967. Para Werebe (1994, p. 69), o que subsidia as modificações na lei é que “[...] havia insuficiente mão-de-obra de primeiro e segundo graus para atender às necessidades desse desenvolvimento e que a maioria das escolas existentes preparava mal seus alunos [...]”. Dentre seus efeitos vale destacar que a introdução generalizada do ensino profissional no segundo grau se fez sem a preocupação de se preservar a carga horária destinada à formação de base; o desmantelamento, em grande parte, das redes públicas de ensino técnico então existentes, assim como a descaracterização das redes do ensino secundário e normal mantidos por Estados e municípios; a criação de uma imagem da formação profissional como solução para os problemas do emprego, possibilitando a criação de muitos cursos mais por imposição legal e motivação político-eleitoral que por demandas reais da sociedade.

O ensino profissional, com a Lei nº 5.692/71, deixou de ser limitado às instituições especializadas. A responsabilidade da oferta ficou difusa e recaiu também sobre os sistemas de ensino públicos estaduais. A tentativa dessa nova lei foi a de criar uma “escola única” de segundo grau e, segundo Cunha (1991), tinha o objetivo de instituir uma “política de contenção” de matrículas no ensino superior, canalizando parte dos jovens para o mercado de trabalho.

Esses efeitos foram atenuados pela modificação trazida pela Lei Federal nº 7.044/82, de conseqüências ambíguas, que tornou facultativa a profissionalização no ensino de segundo grau ao substituir a expressão “qualificação para o trabalho” por “preparação para o trabalho”. A substituição, segundo Werebe (1994, p. 155), visava “[...] evitar a sujeição da profissionalização às demandas imediatistas do mercado de trabalho e a enfatizar a formação integral do aluno”. Se, por um lado, tornou esse nível de ensino livre das amarras da profissionalização, por outro, praticamente restringiu a formação profissional às instituições especializadas. Muito rapidamente as escolas de segundo grau reverteram suas “grades curriculares” e passaram a oferecer apenas o ensino acadêmico, às vezes, acompanhado de um arremedo de profissionalização. Enfim, a Lei Federal nº 5.692/71, conquanto modificada pela de nº 7.044/82, gerou ambigüidades relacionadas ao ensino profissional ao se difundirem, caoticamente, habilitações profissionais dentro de um ensino de segundo grau sem identidade.

A Lei Federal nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996, atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, configura a identidade do ensino médio como uma etapa de consolidação da educação básica, de aprimoramento do educando como pessoa humana, de aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental para continuar aprendendo e de preparação básica para o trabalho e a cidadania. A LDB dispõe, ainda, que “a educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva”. A LDB consagra também a expressão educação profissional em oposição ao que antes se chamava de ensino profissional.

Nesse sentido, a estrutura proposta pelo MEC determina que após o ensino médio, a rigor, tudo é educação profissional. Nesse contexto, tanto o ensino técnico e tecnológico quanto os cursos seqüenciais por campo de saber e os demais cursos de graduação devem ser considerados como cursos de educação profissional. A diferença fica por conta do nível de exigência das competências e da qualificação dos egressos, da densidade do currículo e da respectiva carga horária.

O Decreto Federal nº 2.208/97, de 17 de abril de 1997, estabeleceu uma organização curricular para a educação profissional de nível técnico de forma independente e articulada ao ensino médio, associando a formação técnica a

uma sólida educação básica e apontando para a necessidade de definição clara de diretrizes curriculares, com o objetivo de adequá-las às tendências do Mundo do Trabalho.

Ao regulamentar os artigos 39 a 42 (Capítulo III do Título V) e o § 2º do artigo 36 da Lei Federal nº 9.394/96, o Decreto Federal nº 2.208/97 configurou três níveis de educação profissional: básico, técnico e tecnológico, com objetivos de formar profissionais, qualificar, reprofissionalizar, especializar, aperfeiçoar e atualizar os trabalhadores em seus conhecimentos tecnológicos visando sua inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho. No nível básico é onde se inscreveriam os vários cursos mobilizados pelo PLANFOR nos últimos oito anos.

O nível técnico é “destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio” (inciso II do artigo 3º), “podendo ser oferecida de forma concomitante ou seqüencial a este” (artigo 5º), sendo que, a expedição do diploma de técnico só poderá ocorrer “desde que o interessado apresente o certificado de conclusão do ensino médio” (§ 4º do artigo 8º).

Esses cursos técnicos poderão ser organizados em módulos (artigo 8º) e, “no caso de o currículo estar organizado em módulos, estes poderão ter caráter de terminalidade para efeito de qualificação profissional, dando direito, neste caso, a certificado de qualificação profissional” (§ 1º do artigo 8º). E mais: “os módulos poderão ser cursados em diferentes instituições credenciadas” (§ 3º do artigo 8º) com uma única exigência: que “o prazo entre a conclusão do primeiro e do último módulo não exceda cinco anos” (§3º do artigo 8º).

O MEC iria disciplinar, via o Conselho Nacional de Educação – CNE, através da sua Câmara de Educação Básica com base na Resolução nº 4, de 05 de dezembro de 1999, as Diretrizes Curriculares para a Educação Profissional de Nível Técnico por área de atividade econômica (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, turismo e hospitalidade), cuja carga horária varia de 800 a 1.200 horas. Em 2002, também são instituídas as Diretrizes Curriculares para a Educação Profissional de Nível Tecnológico.

A reforma da educação profissional implementada a partir da nova LDB legitima um projeto dentre vários que estavam em discussão pela sociedade civil. Na realidade, isso ocorreu também com a própria LDB, cujo projeto do Executivo, à época, “atropelou” o projeto construído pela sociedade e conhecido como “substitutivo Jorge Hage”. Com o Decreto nº 2.208/97, se estabelece uma separação entre os ensinos médio e profissional, gerando sistemas e redes distintas, contrapondo-se à perspectiva de uma especialização profissional como uma etapa que ocorreria após a conclusão de uma educação básica unitária.

Com a criação dos três níveis de educação: básico, técnico e tecnológico, o MEC propõe organizar o contexto da educação profissional, mas ao mesmo tempo, não consegue explicitar os papéis que cabe a cada um dos níveis e qual a fonte de financiamento. Esperava-se que isso pudesse ocorrer com o *Plano Nacional de Educação – PNE* que tem respaldo legal na Constituição de 1988 e na própria LDB e era reivindicado desde o governo João Goulart⁷. O atual PNE foi sancionado pelo Executivo, em 09 de janeiro de 2001, após 35 meses de tramitação no Congresso Nacional. No entanto, o PNE surge num momento de dissensão tanto entre os órgãos responsáveis nos ministérios notadamente entre o MEC/SEMTEC que conduzia o PROEP e o MTE/SPPE, que estava executando o PLANFOR, como entre o governo e a sociedade civil. Esperava-se que o PNE pudesse disciplinar quais seriam as responsabilidades das diferentes instâncias de formação profissional visando construir uma Rede Nacional de Educação Profissional e quais os mecanismos de passagem de um nível a outro. O documento é omissivo nesse aspecto e perdeu-se mais uma oportunidade de encarar a educação para o trabalho como uma forma de fazer chegar aos milhões

7. No regime de *exceção*, as políticas educacionais estavam explicitadas pelos programas governamentais. O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) – 1964 a 1966, interfere no mercado de trabalho com a supressão da estabilidade e a criação do FGTS. No âmbito do Plano Decenal de Desenvolvimento (1967-1976) é criado o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) que estabelece ações para o campo da educação. Mas é no I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1972-1974) que tanto as ações do MOBREAL como as do PIPMO são mais bem detalhadas como elementos da estratégia de desenvolvimento do País. No II PND (1975-1979) também é lançado um *Plano Setorial de Educação*.

que perambulam com uma carteira de diplomas de cursos básicos sem nenhum reconhecimento legal. Esse fato pode ser atribuído ao PLANFOR que nos oito anos de vigência promoveu cursos de curta duração, em média de 70 horas sem nenhum valor legal para comprovação do aprendizado. A alegação governamental seria de que tudo isso poderia no futuro estar sendo validado com a instituição dos Centros de Certificação de Competências⁸. Ao nosso ver esses centros têm o objetivo de instrumentalizar ainda mais a educação a favor dos interesses do mercado. Com a alegação de uma certa neutralidade, quando na realidade não tem, pois não tem o caráter público na sua gestão, a idéia dos Centros, revela, a exemplo das mudanças implementadas até aqui no campo da educação, o caráter autoritário que marcou a sua implementação.

Os reflexos da separação do ensino médio do técnico podem ser observados em São Paulo⁹. Em 1990, aproximadamente, 40% dos alunos matriculados no antigo 2º grau faziam algum curso técnico, em 1999, essa relação atingiu 9%. Como o ensino médio em São Paulo dobrou o número de matrículas nesse mesmo período, de 1 milhão para 2 milhões, tem-se que o ensino técnico após as reformas, apresentou uma perda de atração sobre o seu principal público: os alunos concluintes do ensino médio. Por outro lado, os dados do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Sousa, rede com mais de 100 unidades, mostram que houve um envelhecimento nas matrículas do ensino técnico, que pela LDB, somente pode ser cursado em paralelo ao ensino médio ou após sua conclusão. A faixa etária acima de 27 anos, que não tinha matrículas em 1995, passou a representar 16% em 1999, enquanto que a faixa etária dos 15 a 17 anos reduziu sua participação no mesmo período de 83% para 22% e a faixa etária dos 18 aos 27 anos teve aumentada sua participação de 17% para 62%. Isso

8. A idéia da certificação de competências através da criação de Centros de Certificação de Competências está timidamente explicitado na LDB e no Decreto nº 2.208/97, mas é enfatizado nas Diretrizes Curriculares e nos vários Pareceres dos conselheiros do Conselho Nacional de Educação – CNE, em cuja biografia constam vários serviços prestados aos interesses do ensino privado nesse País. Em que pese o seu formado não tenha sido definido pelo CNE, muitas das suas prerrogativas estão explicitadas nos exames do ENEM, PROVÃO e recentemente no ENCEJA.
9. Estado que concentra 1/4 da PEA do Brasil, 1/3 do PIB total, mais de 2/5 do PIB industrial e quase 2/4 do PIB da indústria de transformação. O valor do PIB paulista, em dólares, do ano de 2000, foi de US\$ 202,7 milhões, enquanto o PIB Brasil foi de US\$ 601,9 milhões.

revela que muitos trabalhadores com ensino médio retornaram à escola, criando um distanciamento ainda maior com aqueles que continuam com baixa escolaridade, uma vez que eles, sem o ensino médio, não conseguem acessar o ensino técnico.

Os dados do I Censo da Educação Profissional realizado pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos – INEP, em 1999, dão uma mostra desse desafio que abrange a educação profissional. As matrículas nesse nível de educação eram de 2,8 milhões, sendo 2.045.234 no nível básico (73%) e onde 644.089 (31%) dos alunos tinham menos de 20 anos; no nível técnico, encontravam-se 716.652 matriculados (27%), dos quais 400.680 (56%) eram também jovens na mesma faixa etária.

De acordo com dados do Censo Escolar 2002 do MEC, do total de alunos atendidos pela escola pública, 44.289.881, 72,06% eram do ensino fundamental (31,9 milhões), 10,81% da pré-escola e classes de alfabetização (4,8 milhões), 17,13% do ensino médio (7,6 milhões). Os adolescentes com idade superior aos 14 anos que não tiveram a oportunidade de cursar a escola na idade apropriada, continuam a ser atendidos pelos programas de alfabetização e elevação de escolaridade, denominado de "Educação de Jovens e Adultos – EJA". Apesar de a política educacional do governo priorizar a expansão do ensino fundamental para as crianças e adolescentes, minimizando os esforços no desenvolvimento da educação para os jovens e adultos precocemente excluídos do processo regular de ensino, existiam em 2002, segundo o Censo Escolar, 3,8 milhões de alunos matriculados na educação de jovens e adultos, correspondente ao ensino fundamental e médio, sendo que 74% destes (2.788.113) freqüentavam o ensino fundamental.

A nova (des)articulação: MTE/PLANFOR versus MEC/PROEP

Em 31 de dezembro de 1995, o governo, no sentido de acomodar diferentes concepções internas, lança um Termo de Cooperação Técnica denominado: *Protocolo da Educação Profissional: MEC/SEMTEC MTb/SEFOR*. Conforme afirma Kuenzer (1997, p. 53), o que se buscava com isso era garantir

a “hegemonia por meio de um pretendido esforço integrado que articule o poder de controlar e a capacidade de financiar”. O protocolo é parte integrante do Projeto de Lei nº 1.603/96, que pretende dar nova forma ao ensino técnico. Mais tarde, transformado no Decreto nº 2.208/97, este separou o ensino médio do ensino técnico, muito embora esta separação não estivesse consagrada na LDB, sua lei maior.

No entanto, esse aparente entendimento entre as esferas de Governo Federal não terá muita duração e, no ano seguinte, ocorre já um estremecimento das partes envolvidas. O desencadeador desse processo é a assinatura, em 04 de março de 1996, de um acordo entre o MEC e o BID para financiar o *Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP*, na cidade de Belo Horizonte. O acordo de US\$ 2,5 bilhões teria uma contrapartida de US\$ 500 milhões do governo brasileiro. Na versão final aprovada pelo BID, em 05 de novembro de 1997, o projeto foi reduzido para US\$ 500 milhões, sendo a contrapartida do governo brasileiro, US\$ 250 milhões, dos quais US\$ 125 milhões provenientes do FAT e os outros US\$ 125 milhões do orçamento do MEC.

Analisando-se as instruções normatizadoras da realização de convênios com escolas, observa-se a inexistência de recursos para a educação *stricto sensu*; há recursos para infra-estrutura, construção e reforma de prédios, montagem de laboratórios e até para capacitação de professores. Mas, não há recursos para a manutenção permanente das atividades educativas na escola. Em outras palavras, o programa, dentro da visão do Estado Mínimo, transfere para a iniciativa privada a responsabilidade das políticas públicas de educação.

O procedimento do MEC em reproduzir a linha adotada pelas agências de formação de mão-de-obra está expresso na estratégia de realizar, nas escolas técnicas oficiais, o atendimento às demandas por qualificação e (re)qualificação profissional da população adulta de baixa escolaridade e inserção social desfavorável através de uma rede específica de cursos de qualificação profissional de curta duração (educação profissional básica) e completamente dissociados da educação básica (fundamental e média). Este procedimento assume maior gravidade quando o ensino supletivo e a alfabetização de adultos constituem modalidades de educação colocadas em segundo plano pelas políticas governa-

mentais, não tendo sido contempladas pela Lei do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério).

Desde 1998, até junho de 2002, o PROEP aprovou 302 projetos no valor de R\$ 666 milhões, sendo 57 federais, 137 estaduais e 107 no chamado segmento comunitário, que compreende tanto sindicatos de trabalhadores, de empresários como ONGs. Os estados que mais aprovaram projetos foram São Paulo, 51; Minas Gerais, 30; Rio Grande do Sul, 29; Santa Catarina, 19 e Paraná, 15. A maior parte dos projetos nestes estados refere-se aos segmentos comunitários. Desde o lançamento do PROEP, o papel do Ministério do Trabalho foi apenas decorativo na operacionalização do programa.

Como última observação, é importante enfatizar que na política educacional, as iniciativas do MEC ocorrem completamente separadas das do MTE. O MEC realiza seu processo de construção curricular para o ensino técnico, abandonando a qualificação básica: só trabalha com a questão da profissionalização no ensino médio e ignora as demandas sociais dos trabalhadores jovens e adultos que realizam cursos supletivos de nível fundamental. O MTE, por sua vez, desenvolve os cursos do PLANFOR sem se preocupar com a recuperação da escolaridade e a organização de itinerários formativos.

Conclusões

Como podemos observar nos itens anteriores, a tradição brasileira foi de uma tensão permanente entre as esferas da educação e do trabalho. Há exatos 60 anos, desde a criação do SENAI e do SENAC e o surgimento das leis que tratam do ensino profissional, não se conseguiu chegar a um consenso de divisão de responsabilidades sobre essa questão. A atual LDB e o PNE apenas dividiram as dimensões sem construir uma política clara de passagem de um nível básico, técnico, tecnológico a outro. Isso permitiria que milhares de trabalhadores ingressassem em um sistema e, em etapas, poderiam combinar educação básica com conhecimentos relativos à sua ocupação. É necessário chegar, nesse início de século XXI, a uma proposta que ao mesmo tempo em que contemple desejos expressos por interesses institucionais possa contribuir também, para remover esse mal, o analfabetismo, que ronda a sociedade brasileira. Nesse sentido é que

a política pública se faz necessária e a criação de itinerários formativos pode contribuir para isso.

No caso brasileiro, é necessário combinar formas que aliem a elevação da escolaridade, através de programas de educação de jovens e adultos, com a construção de um itinerário formativo, que ao final possa ser reconhecido e aceito. Para tanto, o País tem de lançar mão tanto de metodologias inovadoras, como as propostas por Paulo Freire, como de meios disponíveis para dar conta do tamanho do nosso território. Por isso, programas de educação a distância, como as do *Telecurso 2000*, da FIESP e Fundação Roberto Marinho, necessitam estar integradas nessa lógica. O *itinerário formativo* tem inspiração nos modelos europeus de formação profissional. No entanto, diferente do caso brasileiro, nos países avançados, a articulação com o sistema formal de ensino é que constitui a base das experiências européias, o que permite também orientar o processo de reconhecimento da escolaridade. Naqueles países, o itinerário somente se inicia quando completada a escolaridade básica, em geral de 12 anos. Nesse particular, no caso brasileiro, o itinerário formativo, além de ser importante para o desenvolvimento o é também para a cidadania e pode constituir-se em uma política de inclusão de milhares de trabalhadores que passaram da idade escolar.

Uma análise sobre a estrutura da oferta de formação profissional nos revela que: recursos existem, R\$ 5 bilhões/ano; oferta de qualidade, o SENAI tem 934 unidades escolares, o SENAC, 714, o SESI, 2.011, o SESC, outras 1.134. Nessas unidades são realizados tanto cursos de alfabetização, como cursos de formação profissional de nível básico, técnico e tecnológico. Além disso, há um conjunto de escolas da rede pública federal, os CEFETs e as redes existentes nos estados, como é o caso de São Paulo, que tem uma rede de mais de 100 unidades do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Sousa, que podem ser mobilizados para enfrentar a elevação da escolaridade. Isso sem contar as inúmeras iniciativas no chamado Terceiro Setor que mantém unidades de ensino pelo País afora.

Somente o Sistema S (SENAI, SENAC, SENAR, SENAT), no ano de 2000, segundo os dados disponíveis nos sítios WEB das respectivas entidades, registrou 5.221.095 matrículas em cursos de Educação Profissional, 3.277.462 em cursos supletivos e 7.747.302 matrículas em cursos de atualização. Há uma demanda crescente por cursos de atualização profissional e as avaliações no âmbito do PLANFOR revelaram que em que pese às poucas horas de aprendi-

zado, foi a única chance que trabalhadores de baixa escolaridade e analfabetos tiveram, em anos, de entrar em uma sala de aula e socializar o conhecimento. No entanto, as campanhas massivas, conduzidas por programas como o PLANFOR, têm efeitos limitados sobre o aprendizado e torna-se um dispêndio de recursos públicos se não se constituir de fato em uma trajetória de aprendizagem.

A orientação governamental ao longo da última década, diante daquilo que foi exposto, ao invés de construir uma política de articulação com as várias iniciativas de educação e de fato encarar o problema do analfabetismo ocupou-se em reformas na educação no sentido de aproximá-la aos desejos do setor produtivo e, com isso, instrumentalizá-la a favor desses interesses. Nesse processo, a política fez crer que os desajustes provocados no mercado de trabalho seriam solucionados a partir dessa nova orientação. A nosso ver essa *dissimulação*, estruturada em torno do discurso da noção da competência, não conseguiu esconder a situação real do mercado de trabalho onde as taxas de desemprego dobraram em 10 anos. Isso não foi provocado pela alegada “rigidez” do mercado de trabalho brasileiro, dado que ele oferece ao empregador, liberdades como nenhum outro de contratar e demitir. As causas dos altos índices de desemprego devem ser atribuídas às políticas econômicas adotadas nos últimos anos e não à escolaridade dos trabalhadores. É isso que se tentou ocultar.

Referências

- ALVES, E. L. G.; SOARES, F. V. “Ocupação e Escolaridade: Tendências Recentes na Grande São Paulo”. Brasília: IPEA. *Textos para Discussão*, nº 428, Jun. 1996. 57 p.
- BRASIL. MTE/CODEFAT. *Legislação do FAT*. [on-line]. Disponível na Internet: [.mtb.gov.br/fat](http://mtb.gov.br/fat).
- BRASIL. PACTI/PBQP. *Questões Críticas da Educação Brasileira: consolidação de propostas e subsídios para ações nas áreas da tecnologia e da qualidade*. Brasília. MTb, 1995. 47p.
- BRASIL/MTE. *Relatório de Gestão – Tomada de Contas Anual – Exercício 2001*. Brasília: Coordenação-Geral de Recursos do FAT. Fevereiro, 2002, 56 p.

- CINTERFOR/OIT. *Base de Dados do sitio web* <http://www.cinterfor.org.uy>. Montevideo-Uruguay: Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional. CD-ROM, 2000.
- CNM/Rede Unitrabalho. *Diagnóstico da Formação Profissional – Ramo Metalúrgico*. São Paulo: Artchip Editora, 1999. 400 p
- CUNHA, L. A. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.
- CUNHA, L. A. O Ensino de Ofícios Artesanais e Manufatureiros no Brasil Escravocrata. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: Flacso, 2000a.
- CUNHA, L. A. “O Ensino Industrial-Manufatureiro no Brasil: origem e desenvolvimento”, in: Coleção Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda. *Formação de Gestores e Formadores em Políticas Públicas de Trabalho e Renda: construindo a nova cidadania*. Brasília: Convênio MRE-ABC/MTE-SPPE/FLACSO. CD-ROM, 2000b.
- DRAIBE, S. M. “As Políticas Sociais e o neoliberalismo – reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas”. *Revista USP*. São Paulo: USP, 1994. p.101.
- FÁVERO, M. L. A.; BRITTO, J. M. (orgs.) *Dicionário de Educadores no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ – MEC-Inep, 1999.
- FOGAÇA, A. “Educação e Qualificação Profissional nos ano 90: o discurso e o fato”. Mimeo, 2000. 11 p.
- GENTILI, P. *A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1998.
- KUENZER, A, Z. *Ensino Médio e Profissional: as políticas do Estado Neoliberal*. São Paulo: Cortez. Coleção Questões da nossa época, v. 63, 1997. 104 p.
- MACHADO, L. “Educação Básica, Empregabilidade e Competência”, in: *Trabalho & Educação: Revista do NETE*. Belo Horizonte-MG: UFMG/ Faculdade de Educação, nº 3, jan/jul, 1998.
- MEC/SEMTEC - MTb/SEFOR. *Reforma do Ensino Técnico*. Brasília: MEC/MTb, 1995. 34 p.

- MORAES, C. S. V. “O que há de novo na Educação Profissional no Brasil”. *Trabalho & Educação: Revista do NETE*. Belo Horizonte-MG: UFMG-Faculdade de Educação, nº 8, jan./jun., 2001.
- Observatório da Educação. “Campanha Nacional pelo Direito à Educação”. *CADERNOS DO OBSERVATÓRIO*. Rio de Janeiro: IBASE/Observatório da Cidadania, Nº 3, dez., 2001. 116 p.
- OFFE, C. “Sistema Educacional, Sistema Ocupacional e Política da Educação – contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional”, in: *Educação & Sociedade*. Campinas: CEDES, 11 (35), abril, 1990, p. 9-59.
- POCHMANN, M. *O Emprego na Globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001. (Coleção Mundo do Trabalho).
- SCHWARTZMANN, S.; BOMENY, H. M. B.; COSTA, V. M. R. *Tempos de Capanema*. São Paulo: Paz e Terra/FGV, 2000.
- WEREBE, M. J. G. *30 anos depois: grandezas e misérias do ensino no Brasil*. São Paulo: Editora Ática. Série Educação em Ação, 1994.