

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TECNOLOGIA**

**AS DETERMINAÇÕES RESTRITIVAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E OS LIMITES DO PNQ – PLANO NACIONAL DE
QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHADORES**

VALDELUCIA AMARAL KRÜGER

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Tecnologia. Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Domingos Leite Lima Filho

CURITIBA

2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

VALDELUCIA AMARAL KRÜGER

**AS DETERMINAÇÕES RESTRITIVAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E OS LIMITES DO PNQ – PLANO NACIONAL DE
QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHADORES**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Tecnologia. Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Domingos Leite Lima Filho

CURITIBA

2006

Para Cauê, por todos os motivos.

AGRADECIMENTOS

A todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para meu aprendizado, para meu percurso pessoal e profissional de que este trabalho é resultado.

A meus pais, Saida e Ubiratan (*in memoriam*), este minha inspiração primeira.

Há homens que lutam um dia e são bons; Há outros que lutam um ano e são melhores. Há os que lutam muitos anos e são muito bons. Mas há os que lutam toda a vida, e estes são imprescindíveis.

Bertold Brecht

SUMÁRIO

<u>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....</u>	<u>vii</u>
<u>RESUMO.....</u>	<u>ix</u>
<u>ABSTRACT.....</u>	<u>xi</u>
<u>1 INTRODUÇÃO.....</u>	<u>13</u>
<u>2 TRABALHO, CAPITAL E ESTADO: ELEMENTOS PARA ANÁLISE DA SOCIABILIDADE HUMANA.....</u>	<u>22</u>
2.1 Enfoques sobre o trabalho na História (ou a História dos Homens).....	22
2.2 As bases das crises do capital	32
2.3 Das políticas de bem-estar social às políticas neoliberais: a reação do capital frente à crise do modelo taylorista-fordista (ou a reestruturação produtiva)....	35
2.4 Tecnologia e reestruturação produtiva: o mito do “determinismo tecnológico”..	40
2.5 O “determinismo da globalização”, neoliberalismo e a reorganização do Capital	44
<u>3 EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E QUALIFICAÇÃO DE TRABALHADORES: A INCESSANTE BUSCA DE ALICIAMENTO PELO CAPITAL.....</u>	<u>54</u>
3.1 Educação e divisão do trabalho.....	54
3.2 As políticas de educação dos trabalhadores (ou a ausência delas) na História brasileira.....	61
3.3 Educação Profissional e a lógica hegemônica do empresariado.....	72
3.3.1 Empregabilidade: uma justificativa para o desemprego.....	77
3.4 Qualificação de trabalhadores e movimento sindical.....	79
<u>4 PLANFOR: A BUSCA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA LÓGICA DO CAPITAL NA QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHADORES.....</u>	<u>95</u>
4.1 O Sistema Público de Emprego.....	95
4.2 O controvertido arcabouço institucional do PLANFOR	101
4.3 O PLANFOR no contexto da reforma educacional da década de 90.....	110
4.4 O PLANFOR e a ratificação da subalternidade.....	122
4.5 As contribuições do PLANFOR para o tólos de nação competitiva.....	127
<u>5 O PNQ: AS DISSONÂNCIAS ENTRE INTENÇÃO E AÇÃO (OU OS LIMITES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS).....</u>	<u>139</u>
5.1 Situando os contornos da eleição do Governo Lula	139
5.2 O PPA: entre o novo discurso e as velhas ações.....	145
5.3 Política de Educação Profissional e Programas de Qualificação do governo Lula	149
<u>6 DO PLANFOR AO PNQ: DIVERGÊNCIAS E SIMILITUDES.....</u>	<u>156</u>
6.1 Os pressupostos do PNQ.....	156

<u>6.2 As dimensões do PNQ e os “choques” propostos.....</u>	<u>161</u>
<u>6.3 Resolução nº 333/04 do CODEFAT: (quase) nada se cria; (quase) tudo se copia</u> <u>_____175</u>	
<u>6.4 As dificuldades do PNQ no contexto limitado das políticas sociais.....</u>	<u>182</u>
<u>7 CONCLUSÃO.....</u>	<u>196</u>
<u>REFERÊNCIAS.....</u>	<u>203</u>

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CET	Conselho Estadual do Trabalho
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CMT	Conselho/Comissão Municipal do Trabalho
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEQ	Departamento de Qualificação
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-econômicos
DRT	Delegacia Regional do Trabalho
EP	Educação Profissional
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FMI	Fundo Monetário Internacional
FS	Força Sindical
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização não-governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PARC	Parceria
PEA	População Economicamente Ativa
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PEQ	Plano Estadual de Qualificação
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PlanTeQ	Plano Territorial de Qualificação
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PPTR	Políticas Públicas de Trabalho e Renda
PPE	Políticas Públicas de Emprego
PROEJA	Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
ProEsQ	Projetos Especiais de Qualificação

PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PT	Partido dos Trabalhadores
SEADE	Sistema Estadual de Análise de Dados
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SETP	Secretaria Estadual de Emprego, Trabalho e Promoção Social
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SIGAE	Sistema de Gestão das Ações de Emprego
SOP	Supervisão Operacional
SPE	Sistema Público de Emprego
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura
UNITRABALHO	Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho
USP	Universidade de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União

RESUMO

Este estudo busca apreender os elementos sócio-políticos e econômicos que determinam os processos de formação dos trabalhadores e as limitações que impõem às políticas públicas de qualificação, com o intuito de permitir um posicionamento sobre o Plano Nacional de Qualificação – PNQ – instituído pelo Governo Lula, em 2003. Parte do entendimento da qualificação como processo que articula trabalho e educação e que se desenvolve no espaço contraditório entre trabalho e capital, no qual interesses divergentes se confrontam, e analisa a atuação do Estado, do setor empresarial e dos trabalhadores na defesa de tais interesses. Enfoca as transformações no trabalho sob a égide do capitalismo, demonstrando que de elemento fundante do homem e das sociedades, o trabalho se transforma em instrumento de alienação do trabalhador, em razão da divisão do trabalho e da apropriação privada da riqueza socialmente produzida, características deste modo de produção, e que, no contexto do neoliberalismo, da globalização e da revolução tecnológica vem trazendo conseqüências perversas para a classe trabalhadora, provocando desemprego, precarização do trabalho e exclusão social. Realiza também um percurso pela história da qualificação dos trabalhadores no Brasil, desde suas origens até a instituição das políticas públicas de qualificação no âmbito do Sistema Público de Emprego (SPE), a partir da década de 90, financiadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Resgata as discussões sobre os colegiados tripartites nos quais o SPE se assenta, cuja lógica é a busca do consenso entre capital e trabalho, mas considerando a correlação dessas forças em sua desigualdade, o avanço coletivo dos trabalhadores se torna questionável, pois suas organizações, premidas pelas investidas do capital contra o trabalho, encontram dificuldades extremas de resistência. A pesquisa analisa os aspectos conceituais do Plano Nacional de Qualificação dos Trabalhadores – PLANFOR – concebido no Governo Fernando Henrique Cardoso, que sob a orientação das agências financeiras internacionais e no bojo da Reforma do Estado brasileiro, dispôs-se a contribuir para o projeto de desenvolvimento daquele governo, propondo a qualificação em massa dos trabalhadores para atender as demandas do mercado de trabalho. Operacionalizado por meio de parcerias, especialmente com o setor privado empresarial, minimizou a atuação do Estado nesta política social, inserindo-se na lógica geral que presidiu a Reforma da Educação naquele momento. Realiza o mesmo percurso na análise do Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional dos Trabalhadores – PNQ – cuja proposta é a de instituir novas bases para as políticas de qualificação dos trabalhadores. Da análise conceitual do PNQ, no contexto das políticas mais gerais deste Governo, esta pesquisa aponta as dificuldades de avanços, e as limitações da nova proposta, determinadas pelas próprias dificuldades (ou opções) do novo governo de promover a ruptura com as políticas macroeconômicas neoliberais, como também por manter as mesmas bases de operacionalização instituídas pelo PLANFOR.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Trabalho e Educação; Qualificação Profissional; Tecnologia; Sistema Público de Emprego; PLANFOR; PNQ.

Áreas de conhecimento: Sociologia do Trabalho; Sociologia da Educação; Multidisciplinar/Tecnologia; Ensino Profissionalizante; Política Educacional; Ciências Sociais; Ciências Humanas; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This study aims to understand the socio-political and economical elements that determine the educational processes of workers and the resulting limitation of the formers to public policies qualification, intending to sustain a perspective over the National Qualification Plan – PNQ – instituted by the government of Lula, in 2003. It starts from the understanding of qualification as a process that mediates work and education which develop itself in the contradictory field between work and capital, in which divergent interests are confronted. The study analyses as well the performance of State, of the management sector and of workers in the defense of these interests. It focuses on the labor transformations under capitalism, showing that labor (a constitutive element of men and society), transform itself in an instrument of worker's alienation due labor division and private appropriation of the communally produced wealth, characteristics of this mode of production. This frame, in the actual context of neo-liberalism, globalization and technological revolution, causes perverse results to worker's class as unemployment, precariousness of labor and social exclusion. The analysis makes an incursion in history of worker's qualification in Brazil, from its origins until the institution of public qualification policies, in the ambit of the Pubic Labor System (SPE) from nineties on, financed with Workers Aim Found (FAT) resources. Recalls the discussions about tripartite colleges (that search for consensus between capital and work) which form SPE, arguing that the struggle of forces in its inequality does not lead to the collective development of workers, because their organizations suffer enormous difficulties of resistance. The research analyses the conceptual aspects of the National Plan of Worker's Qualification (PLANFOR), conceived in the neo-liberal government of Fernando Henrique Cardoso under the orientation of international financial organizations and in the Brazilian State reform, which proposed to contribute to the development of that government by massively qualifying workers to attend to the labor demand of the market. Operating trough partnerships principally with the private manager sectors, it diminished the State actuation in this social policy, according to the logic that guided the Educational Reform of the period. The research applies the same analysis on National Plan of Social and Professional Qualification of Workers – PNQ –proposal that institute new basis for the policies of worker's qualification. From this analysis, the research points to the difficulties of development, and the limitations of this new proposals, determined by the own government's difficulties (or options?) in disrupt with the macro-economical and neo-liberal policies, but also by maintaining the same basis of functioning than the last plan, PLANFOR.

Key words: Key-words: Public Policies; Education and Work; Worker's Education; Tecnology; Public System of Employment; PLANFOR; PNQ.

Knowledge Areas: Sociology of Work, Sociology of Education; Multidisciplinar/Tecnology; Worker's Education; Educational Policy; Social Sciences; Human Sciences; Public Policies.

1 INTRODUÇÃO

A importância da educação para os indivíduos e para a sociedade é um daqueles elementos incorporados ao senso comum, que parece merecer a unanimidade das opiniões, estando presente no ideário de todos os segmentos sociais e de todas as classes sociais e está no centro das atenções de trabalhadores, empresários e dos governos. Em sua consciência, não há quem negue suas “virtualidades”, assim como a necessidade de priorização de investimentos para as políticas educacionais.

Se tal importância é incontestada, não há consenso em relação às concepções de educação, às suas “funções”, às “formas” que deve assumir para os diferentes sujeitos sociais.

Com o advento do capitalismo tais divergências se aprofundaram resultando na constituição de “sistemas educacionais específicos” com o objetivo de formar mão-de-obra especializada para este modo de produção, que concebe o trabalho (e o trabalhador) como mercadoria, devendo, então, ser instituídas “fábricas” para a produção destas mercadorias. A educação dos trabalhadores passou a se configurar como elemento fundamental para “regular” a oferta da mercadoria trabalho: “quanto maior a oferta, menor o seu preço”. Na ótica do capital, então, a educação para o maior número de trabalhadores possível resulta em menor valorização da força de trabalho e, em consequência, em menores salários, além de garantir um exército de reserva preparado, no qual o setor produtivo poderá buscar trabalhadores até mais qualificados do que exigem as funções a eles destinadas.

A crueza desta realidade resulta na ideologização da importância da educação. O pensamento hegemônico atribui a ela a responsabilidade de compensar as diferenças sócio-econômicas derivadas de um sistema que produz enorme quantidade de riqueza, mas como é apropriada por uma minoria, produz também o seu inverso: a imensa pobreza da maioria da população. Daí a necessidade de difusão da idéia de que o conhecimento, enquanto principal recurso para produção das riquezas, estaria ao alcance de todos, através da educação.

O Estado, forte aliado das forças hegemônicas, procura incorporar esses discursos nas justificativas do aparato legal que institui, direcionando as políticas

públicas de educação e de formação de trabalhadores para atender os interesses dessas forças.

Os trabalhadores, entretanto, não desconhecem esta intenção e suas lutas históricas vêm afirmando a necessidade de uma educação profissional que não se restrinja ao aprendizado simplesmente funcional para atender as necessidades da produção.

Surge, desse embate, uma multiplicidade de discursos que caracterizam a educação em geral e em especial a educação profissional e os processos de formação dos trabalhadores, como campo de disputa social marcado por conflitos e contradições.

É neste campo que se insere o presente estudo que vai procurar compreender os determinantes das políticas públicas de educação e de formação profissional, procurando situá-los historicamente como forma de desvendar seus contornos, nem sempre claros, mesmo para quem atua no setor.

Os estudos sobre a educação profissional no Brasil são bastante recentes e relativamente escassos, se comparados a outros temas como o ensino secundário ou superior. Uma das possíveis explicações pode residir no fato de ser esta modalidade educacional, além de recente, dispersa, não passando de iniciativas pontuais e desarticuladas até a década de 30 ou 40 do século passado, inserindo-se nos vazios que a “educação prometida a todos” foi incapaz de preencher.

Se este é o quadro da educação profissional que aos poucos foi se escolarizando, mais escassos ainda são os estudos sobre as políticas de qualificação do trabalhador, independentes dos sistemas escolares. Tais estudos, segundo Kuenzer, apareceram na década de 70, quando os pesquisadores da Sociologia da Educação passaram a investigar “as formas através das quais o trabalhador, contraditoriamente se educa/deseduca, no interior das relações de produção, com ou sem mediação da escola” (Kuenzer, 1992; 25). Tais estudos se tornam mais expressivos a partir da década de 1990, com as análises da reforma da educação profissional, a que então se procedeu, bem como com as críticas ao Plano Nacional de Qualificação dos Trabalhadores – PLANFOR – concebido no âmbito dessa reforma.

Na época, atuávamos (desde 1976) como docente do CEFET-PR, uma das instituições que seriam seriamente afetadas com as novas medidas, especialmente em relação à educação pública, laica e de qualidade com a qual nos comprometíamos desde a década de 70. Engajamo-nos, então, ao movimento de resistência à referida reforma.

A partir de então, em contato com as produções teóricas da época, as explicações que tínhamos para a constituição do sistema dual de educação no Brasil foram revelando sua fragilidade e simplismo, exigindo aprofundamentos. Explicando melhor: entendíamos que as origens do caráter elitista da educação brasileira encontravam-se no caráter também elitista da formação de nossa sociedade que por ter se firmado no trabalho escravo, acabou por estigmatizar o trabalho, derivando daí os arraigados preconceitos em relação à educação profissional. Atribuíamos, então, explicação causal a essa dualidade, ou seja: sociedade dual, educação dual. Ampliando nosso olhar para o fenômeno, passamos a perceber que mesmo nas “sociedades primitivas”, que não se caracterizavam por essa “origem elitista”, desenvolveram-se regimes de escravidão, e a educação também foi se diversificando em sistemas diferenciados. Da mesma forma passamos a questionar por que a “estigmatizada” educação profissional ganhava, naquele momento, em especial, tanta atenção por parte do governo, o que nublava, inclusive, os outros elementos da reforma.

Afastamo-nos do CEFET-PR no final da década de 90, mas não arrefeceu nosso interesse pela educação profissional.

No início de 2003, aceitamos o convite para coordenar o Departamento de Qualificação dos Trabalhadores, setor da Secretaria Estadual do Trabalho, Emprego e Promoção Social – SETP – do Governo do Paraná, responsável por operacionalizar, em nível estadual, os programas de qualificação dos trabalhadores com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Esta atuação, que interrompemos no ano seguinte, nos permitiu contato mais estreito com o Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional dos Trabalhadores – PNQ – sucessor do PLANFOR, que passou a compor as políticas de qualificação do trabalhador do governo Lula.

O que mais nos chamou a atenção à época foi a ausência de repercussão do lançamento do referido plano e o “desinteresse” dos estudiosos por ele,

inversamente do que ocorrera com o plano anterior, o PLANFOR (os motivos foram se esclarecendo no desenrolar de nossa pesquisa). Julgamos, então, pertinente, realizar um estudo a respeito da concepção do PNQ, que se anunciava como antítese do PLANFOR, até porque nutríamos expectativas otimistas em relação às mudanças significativas nas políticas públicas que o novo governo prometia implantar.

Retornamos, então, ao CEFET-PR em 2004, ingressando no Programa de Pós-graduação em Tecnologia – PPGTE – na linha de pesquisa Tecnologia e Trabalho para desenvolver a pesquisa que nos permitiria desvendar alguns elementos do PNQ em sua dimensão conceitual e metodológica.

Tínhamos clareza de que a pesquisa exigiria situar o PNQ na trajetória histórica dos processos de formação dos trabalhadores brasileiros, de forma a identificar elementos de continuidade e/ou de ruptura com as políticas pretéritas. Desdobrou-se daí a necessidade de compreensão mais geral das relações que se estabelecem entre capital e trabalho, o que nos levou à busca dos determinantes socioeconômicos e políticos das transformações do trabalho e dos processos de formação dos trabalhadores; das bases das contradições no campo da educação profissional, bem como das disputas pelos diferentes atores nela envolvidos e dos limites das políticas sociais, em especial as de educação, no contexto da democracia (restrita) brasileira.

Iniciamos então a pesquisa a partir da compreensão de que um objeto de estudo só se torna cognoscível se aproximado de outros com os quais se relaciona. Assim, sabíamos que deveríamos buscar no PLANFOR a tessitura do PNQ, a fim de identificar rupturas e continuidades. Para tanto se fez necessário (re)construir um cenário analítico que permitisse apreender os antecedentes e condicionantes das políticas públicas, bem como fazer uma opção metodológica que proporcionasse condições de mantermos fidelidade à nossa visão de mundo, de forma que pudessemos expressar os valores que tornam a história significativa para nós, que são os mesmos que pretendemos aprofundar em nossa ação no presente (Thompson, 1981; 53).

Neste sentido, procuramos fundamentar nossas análises na dialética do materialismo histórico, que, conforme explica Frigotto (2003), parte do pressuposto de que “os fatos sociais não são descolados de uma materialidade objetiva e

subjetiva e, portanto, a construção do conhecimento histórico implica o esforço de abstração e teorização do movimento dialético (conflitante, contraditório, mediado) da realidade” (op. cit.; 17), ou, na síntese de Marx: “o concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso” (Marx, 1978; 116).

A opção metodológica de investigar a história como processo, segundo Thompson (1978), “acarreta noções de causação, de contradição, de mediação e da organização (por vezes estruturação) sistemática da vida social, política, econômica e intelectual” (Thompson, 1981; 53). Para nós, o *locus* de tais “noções” são os modos de produção da vida material dos homens, ou seja, o trabalho humano, entendido em sua natureza relacional, associado às dimensões culturais, sociais e políticas. No processo de trabalho são criados conhecimentos que, no âmbito dessas relações, são reelaborados e transmitidos pelos processos educativos. Daí a necessidade de situar as relações entre trabalho e educação nos contextos mais amplos das transformações sociais. Procuramos, então, conduzir nossos estudos para a compreensão dos contornos do capitalismo, cujo advento revolucionou todas essas relações; do neoliberalismo e da globalização, como expressões mais atuais do desenvolvimento deste modo de produção; e da “revolução tecnológica” em decorrência da luta do capital por manter suas bases de acumulação.

Partindo desses referenciais históricos e teóricos, optamos por realizar uma pesquisa teórica, que teria como base principal a revisão bibliográfica e a análise documental referente ao objeto de estudo.

Buscamos, então, selecionar as fontes primárias a respeito das políticas de qualificação dos trabalhadores com as quais já havíamos entrado em contato em nossa passagem pela Secretaria de Estado – SETP – e nos defrontamos com uma profusão de documentos sobre o PLANFOR e reduzido referencial sobre o PNQ (excluídos os documentos norteadores de 2003, tivemos acesso apenas a dois outros: a avaliação feita pela UNITRABALHO (2004) e os indicadores de desempenho disponíveis no site do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE).

Iniciamos nossa análise documental pelas publicações do PNQ, buscando nos documentos do PLANFOR (de 1995 a 2003) identidades e divergências. Referenciamos-nos, também, em documentos do Ministério da Educação produzidos a partir da década de 90, que nos permitiram identificar aproximações ou contradições entre as propostas de educação profissional deste Ministério com as

propostas de qualificação profissional do MTE. Por isso não nos restringimos a determinados documentos oficiais, mas procuramos em todos a que tivemos acesso, as explicações para nossas suposições. De acordo com os conceitos que surgiam, fomos buscando, na produção bibliográfica com as quais já nos identificávamos e em outras que se foram descortinando, por necessidade da pesquisa documental, maior aprofundamento analítico.

Este movimento resultou na elaboração desta dissertação que está organizada em cinco capítulos, além da introdução e da conclusão.

No primeiro capítulo, “Trabalho, capital e Estado: elementos para análise da sociabilidade humana”, a partir do entendimento de Marx de que “o modo de produção da vida material condiciona o processo em geral da vida social, político e espiritual” (Marx, 1978; 130), procuramos situar o processo histórico de transformações progressivas do trabalho e, nesta mesma lógica, o processo de apropriação dele em diferentes organizações sociais, com ênfase para as transformações advindas do capitalismo que promoveram – e buscam constantemente promover – extraordinário desenvolvimento das forças produtivas. E se, no seu desenvolvimento as forças produtivas “entram em contradição com as relações sociais existentes” (id.; ib.) levando à sua superação, julgamos necessário abordar a tendência decrescente da taxa de lucro, no capitalismo, responsável por suas sucessivas crises, enquanto ameaça constante a este modo de produção. A crise atual, no cenário da globalização, das políticas neoliberais e da “revolução tecnológica” vem dando origem aos processos de reestruturação produtiva, iniciados no final do século XX, reconfigurando a organização, as relações e o conteúdo do trabalho, com extraordinários impactos na sociedade como um todo.

O segundo capítulo, “Educação Profissional e qualificação dos trabalhadores: a incessante busca de aliciamento pelo capital”, tomando por base o cenário construído no capítulo anterior, parte do princípio que, no percurso do desenvolvimento das sociedades, a divisão do trabalho e o aparecimento da propriedade privada constituem a gênese da sociedade de classe, da separação entre trabalho manual e intelectual e, conseqüentemente, na dualidade dos processos educativos. Na sociedade capitalista essas dualidades vão sendo

apuradas e a educação para o trabalho vai sendo “escolarizada” pois passa a ser conferida às escolas a função de preparar trabalhadores para a reprodução deste sistema. A partir dessas análises mais gerais, passamos a focar a história da educação profissional brasileira e os processos de formação de trabalhadores do ponto de vista da intervenção do Estado na busca de adequação às exigências do sistema produtivo, conforme cada uma das etapas de desenvolvimento econômico do país: primeiro a industrialização, depois o desenvolvimento (em oposição a subdesenvolvimento) e, atualmente a competitividade. Com o desenvolvimento da industrialização, o Estado, em cumplicidade com as elites, buscou impor, por meio de todo um aparato legal, práticas educativas que subsumem a educação humana à preparação para o trabalho, em contraposição à preparação para a cidadania. Procurando realçar que as sucessivas reformas nos sistemas educacionais ocorreram no terreno do conflito e da contradição, situamos o movimento contra-hegemônico de lutas das organizações sindicais dos trabalhadores e as limitações a ele imposto, antes pela coerção e, a partir da década de 90, por cooptação.

Os três capítulos seguintes se afinam para as análises das políticas de qualificação do trabalhador, independentes do sistema escolarizado. O terceiro, “PLANFOR: a busca de institucionalização da lógica do capital na qualificação dos trabalhadores”, detém-se nas investigações do PLANFOR, concebido no âmbito da reforma educacional da década de 90, constituindo-se enquanto uma das expressões da Reforma do Estado a que se procedeu na mesma década. Foi nesta década que se instituiu o Sistema Público de Emprego, financiado com recursos do FAT, congregando programas de proteção ao trabalhador: seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional.

Nesse quadro de políticas públicas, o PLANFOR teve como objetivo desenvolver ações de educação profissional que contribuíssem para ampliar a capacidade dos trabalhadores, de forma a que eles correspondessem, em melhores condições, às exigências do mercado. O atendimento explícito às “demandas do mercado”, como orientação para o planejamento de tais ações, vincula o plano às políticas neoliberais da década de 90 e a falsa idéia que busca difundir de incapacidade individual, possível de ser resolvida pela qualificação, demonstra sua filiação à teoria do capital humano, “metamorfoseada” nos conceitos de

“competência” e de “empregabilidade”, que transferem para o trabalhador a responsabilidade individual pelo seu desemprego.

Enfim, a análise do caráter pedagógico e político do PLANFOR procura explicitar seu papel na “formação do ser social do trabalhador requerido pelo movimento do capital: o trabalhador flexível como síntese do homem explorado, alienado, parcial e empobrecido que deve, por sua ação, colaborar técnica e socialmente para a sustentação de um regime de acumulação igualmente flexível” (Cêa, 2003; 55).

O capítulo quarto: “O PNQ: as dissonâncias entre intenção e ação (ou os limites das políticas públicas)” procura situar o Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional – PNQ – no contexto mais geral da eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva e as expectativas suscitadas em relação ao novo governo. A apresentação do plano pelo MTE coloca em novas bases as políticas de qualificação, sinalizando para a completa oposição não apenas com o PLANFOR, mas sobretudo com o modelo de desenvolvimento que vigorou até então:

Uma Política Pública de Qualificação que venha a se afirmar como um fator de inclusão social, de desenvolvimento econômico, com geração de trabalho e distribuição de renda [e que] deve nortear-se por uma concepção de qualificação entendida como uma construção social, de maneira a fazer contraponto àquelas que se fundamentam na aquisição de conhecimentos como processos estritamente individuais e como uma derivação das exigências dos postos de trabalho (MTE, 2003a; 23).

Procuramos, então, identificar as bases deste “novo” plano de desenvolvimento, bem como algumas contradições entre discurso e prática que os já três anos de governo permitem delinear.

O último capítulo, “Do PLANFOR ao PNQ: divergências e similitudes” destina-se a analisar o PNQ do ponto de vista conceitual, buscando em seus pressupostos, os elementos de ruptura ou de continuidade de suas proposições com as políticas de qualificação de trabalhadores pretéritas, em particular em relação ao PLANFOR. Esta intenção nos levou a realizar uma análise comparativa das resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT – que instituíram os dois planos, como também identificar os elementos que impõem limites às políticas sociais e que impactam o plano.

No capítulo dedicado às conclusões, discutimos as possibilidades que se apresentam em contexto tão adverso para os trabalhadores, procurando apontar

elementos que possam servir de base para a continuidade das lutas pela educação integral dos trabalhadores e pela constituição de um sistema único do qual a qualificação profissional faça parte.

Desconhecemos, até o presente momento, pesquisas acerca do PNQ, talvez pelo fato de, como demonstra este trabalho, ele não apresentar ruptura com as políticas de qualificação dos trabalhadores dos governos anteriores, não se constituindo em “fato novo” para análise. Outro fator importante a ser considerado para a ausência de análises específicas do objeto em questão diz respeito à difícil situação dos críticos destas políticas dos governos anteriores. A eleição do Presidente Lula – e as expectativas geradas em torno das políticas sociais do novo governo – neutralizou, pelo menos num período inicial, a ação das oposições¹, não só no parlamento, mas nos movimentos de resistência a que os pesquisadores mais críticos se articulavam.

No atual momento, entretanto, reitera-se a importância de tais críticas, quer em relação às políticas macroeconômicas – que já são expressivas – quer das políticas setoriais e dos planos a elas relacionadas, como forma de contribuição não apenas à equipe governamental, mas principalmente para impulsionar os movimentos sociais, para fazer avançar sua organização e seu poder político.

¹ Referimo-nos à oposição ao projeto neoliberal, e não à oposição que é feita hoje, ao governo pelos segmentos conservadores, especialmente no Congresso, na defesa de interesses pessoais e de classe.

2 TRABALHO, CAPITAL E ESTADO: ELEMENTOS PARA ANÁLISE DA SOCIABILIDADE HUMANA

2.1 ENFOQUES SOBRE O TRABALHO NA HISTÓRIA (OU A HISTÓRIA DOS HOMENS)

As últimas décadas do século XX e início do século XXI vêm sendo marcados por profundas transformações em todas as esferas da sociedade, sobretudo pela tendência acelerada e contínua de avanços tecnológicos e pela globalização, com múltiplos impactos nos processos e na organização do trabalho. Não se trata, evidentemente, de obra do acaso ou de vontades individuais, mas resultado de longo acúmulo do conhecimento gerado pelos homens na produção de sua vida material. Compreender esses modos de produção da vida humana por meio do trabalho, em sua natureza relacional, associado às dimensões culturais, sociais e políticas permite posicionar tais transformações no âmbito das forças contraditórias presentes nas relações sociais e de produção.

A abordagem da categoria “trabalho” pelo método histórico-dialético implica a compreensão de que esta categoria não pode ser tomada indistintamente como atividade do homem para produzir sua existência em qualquer época, em qualquer local e de qualquer modo. Assim, conforme sintetiza Arruda, é necessário,

... primeiro sublinhar a natureza relacional do trabalho; segundo reconhecer nele o próprio modo de ser do homem no mundo, envolvendo, portanto, não apenas sua relação com a natureza – sua atividade produtiva social – mas também as outras dimensões sociais, políticas, culturais, estéticas, artísticas etc.; terceiro, enfatizar que, por meio do trabalho, o homem produz também a sua subjetividade; e quarto, tal concepção de trabalho envolver uma percepção não compartimentalizadora nem reducionista do ser humano: ao contrário, este deve ser percebido como um ser em processo, pluridimensional, que vai se construindo por meio do seu viver e fazer e que vive, ao mesmo tempo, as várias dimensões da sua realidade corpórea, mental, intelectual, intuitiva, afetiva e espiritual (Arruda, 1987; 69).

A história, na teoria de Marx, permite diferenciar, ao longo dos séculos, as formas e concepções de trabalho humano e a apropriação dele nas diferentes organizações sociais, recorrentemente pelas elites (na sociedade antiga, tendo os

escravos como produtores; na medieval, os servos e na sociedade capitalista o proletariado). Igualmente nos permite perceber que as modificações dos modos de produção vão ocorrendo *pari passu* ao desenvolvimento das forças produtivas, promovendo impactos nas relações sociais e nas da própria produção, assim como nos regimes instaurados e, no limite, impõem novos estágios de desenvolvimento, conforme explicita Jaguaribe:

Os modos de produção (...) variam com o desenvolvimento das forças produtivas. Da energia animal e humana se passa ao aproveitamento das forças naturais, como o vento e os rios, se passa à máquina a vapor etc. Quando as relações de produção, que exprimiam e regulavam um certo estágio das forças produtivas, se tornam um empecilho para a operação das forças de produção, em novo estágio evolutivo, processa-se, por uma forma ou outra, um reajustamento das relações de produção aos novos modos de produção e correspondente estágio de desenvolvimento das forças produtivas (Jaguaribe, 1978; 35).

É, portanto, da necessidade de reajustamento das relações de produção, ou em outras palavras, das crises do capitalismo, que emergem as transformações características de um novo estágio de desenvolvimento das forças produtivas. A crise atual, que como as pretéritas têm seu fundamento na tentativa do capital de assegurar novas bases de acumulação, é assunto de extrema complexidade e de polêmicos posicionamentos, dado que a crise é, ao mesmo tempo econômica, ideológica e política, afetando, “tanto a *materialidade* da classe trabalhadora, a sua forma de ser, quanto a sua esfera mais propriamente *subjetiva, política, ideológica*, dos valores e do ideário que pautam suas ações e práticas concretas” (Antunes, 2003a; 178 – destaques no original).

Não é nosso propósito desvendar tamanha complexidade, senão apenas situar, na perspectiva marxiana, seus elementos básicos, buscando, sobretudo, entender as novas configurações do trabalho e da sociedade no mundo globalizado e regido pelas novas tecnologias e seus impactos nas políticas de educação e de qualificação dos trabalhadores.

Partimos do princípio geral da história humana que é a existência de indivíduos, sua organização física, os modos como produzem sua existência em interação com a natureza. É esse conjunto de fatores que determina as relações sociais e a consciência dos homens: “Como exprimem a sua vida, assim os indivíduos são. Aquilo que eles são coincide, portanto, com a sua produção, com o

que produzem e também com o **como** produzem” (Marx, 2002; 15 – destaques no original).

Esta produção, bem como suas formas, é realizada através da interação do homem com a natureza, e, ao mesmo tempo em que ele a transforma, transforma-se a si mesmo:

Antes de tudo, o trabalho é um processo de que participam o homem e a natureza, processo em que o ser humano com sua própria ação impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza. Defronta-se com a natureza como uma de suas forças. Põe em movimento as forças naturais de seu corpo – braços e pernas, cabeça e mãos – a fim de apropriar-se dos recursos da natureza, imprimindo-lhes forma útil à vida humana. Atuando assim sobre a natureza externa e modificando-a, ao mesmo tempo modifica sua própria natureza. Desenvolve as potencialidades nela adormecidas e submete ao seu domínio o jogo das forças naturais (Marx 2003a; 211).

Tomando este referencial, entendemos que o princípio fundante do homem, de sua aprendizagem e da organização da sociedade é o trabalho – ponto de partida e de chegada para este nosso estudo – pois os homens “começam a distinguir-se dos animais assim que começam a produzir os seus meios de vida, passo este que é condicionado pela sua organização física” (Marx, 2002; 15).

A divisão social do trabalho, inerente ao desenvolvimento histórico das sociedades, vai criando diferentes grupos de homens, cuja posição social é determinada pelo modo como a sociedade realiza o trabalho. A evolução do desenvolvimento da divisão do trabalho, como assevera Marx, provocou a separação do trabalho industrial e comercial do trabalho agrícola, isto é, da cidade e do campo e com isso criou os antagonismos entre os espaços e setores e estabeleceu as relações de classes.

A estruturação das sociedades em classes permite assegurar a alguns a posse dos meios de produção, conferindo-lhes o domínio econômico-político da sociedade e impondo aos demais formas alienadas e dependentes de trabalho e da vida: “uma parte da sociedade é tratada pela outra como simples condição inorgânica e natural de sua própria reprodução... é trabalho em si” (Marx, apud Peliano, 1990; 25).

Assim se explica o trabalho dos escravos na Antigüidade ou dos servos da gleba na Idade Média, sociedades que concebiam os homens como por natureza desiguais. Escravos e servos eram não mais que peças de engrenagem “naturais”,

pertences da terra, assim como os animais e ferramentas, dimensão do poder sócio-político das classes aristocráticas. Daí se constatar, segundo Manacorda (1999) que

Onde existe divisão, isto é, relação de diversidade, de exploração e de opressão (não importa se leve ou grave, se pouco ou muito percebida) entre as classes sociais determinadas pela história, existe também divisão e opressão entre outros grupos de indivíduos determinados pela natureza por força da idade ou do sexo. Uma – hipotética ou real – sociedade primitiva ou futura que não conhece a opressão não conhece a outra: mas as sociedades evoluídas que conhecem a primeira conhecem necessariamente as demais. (Manacorda, 1999; 345).

Os estudos de Marx mostram a articulação entre desenvolvimento da divisão do trabalho e desenvolvimento das diferentes formas de propriedade e cada uma dessas fases “determina também as relações dos indivíduos entre si no que respeita ao material, ao instrumento e ao produto do trabalho” (Marx, 2002; 17). A primeira fase corresponde à propriedade tribal, em que as comunidades eram basicamente igualitárias, e o trabalho humano não era alienado, porque o homem não estava nem separado do produto final de seu trabalho nem separado do próprio processo produtivo. A segunda etapa traz a propriedade comunal (sobre a terra e os escravos), resultante da união de tribos, por acordo ou conquista, para a formação de cidades. Nesta fase delineiam-se maior desenvolvimento da propriedade privada e da divisão do trabalho, com o antagonismo entre cidade e campo. Estrutura-se igualmente a divisão de classes entre cidadãos e escravos. Com o feudalismo, “a estrutura hierárquica da propriedade fundiária e os séqüitos armados a ela ligados deram à nobreza o poder sobre os servos” (idem; 19), passando estes a compor a classe produtora. A propriedade corporativa (guildas) – que consistia basicamente no trabalho dos indivíduos (mestres-artesãos e comerciantes) – configurava a propriedade nas cidades. Nesse período, além da oposição campo/cidade, a divisão do trabalho não se expressou de forma significativa, apesar da distinção das classes e grupos sociais (nobreza, clero, camponeses, mestres, oficiais, aprendizes e a plebe) que permitiu o progressivo desenvolvimento da forma privada de apropriação do trabalho, já presente no período anterior com a escravidão e a servidão:

... a separação entre cidade e campo, conseqüência de um longo processo histórico de transformação nas relações de produção, transparece e impulsiona o desenvolvimento da forma privada de apropriação do trabalho (...). Nestes termos, a decadência de velhas formas (comunais) de produção significa, antes de tudo, processo de gestação de novas formas de produção cuja

relação básica de realização do trabalho vem a ser mais tarde estabelecida pela propriedade privada dos meios de produção (Peliano, 1990; 25).

O surgimento da manufatura, em conseqüência da exaustão da economia artesanal, face à crescente urbanização e incapacidade das forças produtivas de generalização da produção, revolucionou as relações de produção até então vigentes: a posse dos instrumentos de produção deixou de ser do trabalhador e o trabalho passou a ser assalariado, pois “à medida que os meios de produção (...) e os meios de subsistência pertencem a novos proprietários das condições de trabalho, aos trabalhadores só resta realizar o trabalho a fim de adquirir meios de subsistência” (idem; 36).

Com o esgotamento da forma dominante do longo período histórico das formas pré-capitalistas, ascendeu o capitalismo, que realizou o divórcio definitivo entre os trabalhadores e os meios através dos quais realizam o trabalho. O “sistema produtor de mercadorias” revolucionou não só os processos de produção e as relações de trabalho, mas também o significado do produto do trabalho que toma a forma de valor de troca, não mais de uso. Tudo é posto à venda e tudo pode ser comprado, inclusive a força de trabalho.

Constata-se, assim, que a alienação do homem, embora inerente, não é exclusiva do sistema capitalista, mas funda-se na divisão social do trabalho, na propriedade privada e na divisão da sociedade em classes, como conseqüência. O capitalismo aprofundou essas cisões, gerando relações de competição em lugar de cooperação, separando o homem e seu trabalho, tornando-o incapaz de decidir o que faz e como faz; de controlar o processo do seu trabalho e reconhecer-se em sua produção, sendo-lhe esta totalmente estranha.

Referenciando-se no pensamento de Marx, Jaguaribe (1978) afirma que o capitalismo, como todos os regimes promotores da alienação, subverte a relação dialética existente entre homem e natureza e que se evidencia através da práxis, mas não sem acumular contradições insanáveis entre o modo de produção e as relações de produção que condenam, inevitavelmente, também este sistema ao colapso:

O processo histórico é processo de acumulação e de resolução de contradições entre o desenvolvimento das forças produtivas e suas regulações institucionais. Quando estas se tornam incompatíveis com um novo estágio de desenvolvimento das forças produtivas, ocorrem mudanças históricas de

caráter qualitativo. Não é a boa vontade – o heroísmo – de alguns, ou mesmo de uma maioria, que pode conduzir à superação das formas alienadas da divisão do trabalho. Não basta ao homem, como membro de uma espécie naturalmente comunitária e cooperativa, aspirar à realização de uma sociedade não alienada para lograr alcançá-la. (...) A desalienação da sociedade requer, fundamentalmente, um alto estágio de desenvolvimento das forças produtivas. É esse resultado que o capitalismo maduro logra alcançar, no mesmo processo em que, concomitantemente, se esgotam suas possibilidades de desenvolvimento (Jaguaribe, 1978; 36-99).

Concordamos com a afirmação do autor de que a “superação das contradições da sociedade civil consiste na desalienação do trabalho e na recuperação, pelo homem concreto, de sua liberdade e capacidade de se humanizar por sua própria práxis” (idem; 21), e que o Estado não favorece esta condição por não ser mediador neutro das forças contraditórias, como enunciou Marx:

No desenvolvimento das forças produtivas atinge-se um estágio no qual se produzem forças de produção e meios de intercâmbio que, sob as relações vigentes, só causam desgraça, que já não são forças de produção, mas forças de destruição (...) e em conexão com isto, é produzida uma classe que tem de suportar todos os fardos da sociedade sem gozar das vantagens desta e que, excluída da sociedade, é forçada ao mais decidido antagonismo a todas as outras classes (...); que as condições, no seio das quais podem ser aplicadas determinadas forças de produção, são as condições do domínio de uma determinada classe da sociedade, cujo poder social, decorrente da sua propriedade, tem a sua expressão **prática**-idealista na respectiva forma de Estado (...) (Marx, 2002; 46 – destaque no original).

Assim posto, percebe-se que no âmbito do Estado desenvolve-se a contradição entre a propriedade e o trabalho e, portanto, a luta de classes. As contradições imanentes ao modo capitalista de produção que produz o crescente empobrecimento da classe trabalhadora ao mesmo tempo em que permite a concentração da riqueza aos proprietários do capital, sob a proteção do Estado, expressam o papel que ele exerce na manutenção das relações capitalistas.

A esse respeito, julgamos oportuna uma breve recuperação da constituição do Estado burguês, para melhor compreensão de suas funções no capitalismo contemporâneo.

As revoluções burguesas, notadamente a Revolução Francesa, trouxeram transformação ao Estado, estabelecendo limites ao exercício do poder e fazendo surgir o conceito de direitos e garantias constitucionais para a proteção da liberdade. As idéias da burguesia eram as do liberalismo clássico e suas exigências foram delineadas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1789. Este documento, segundo Hobsbawm (2001), “é um manifesto contra a sociedade

hierárquica de privilégios nobres, mas não um manifesto a favor de uma sociedade democrática e igualitária” e se sustenta na defesa da propriedade privada, que como já afirmamos, é a base das desigualdades:

A propriedade privada era um direito natural, sagrado, inalienável e inviolável. Os homens eram iguais perante a lei e as profissões estavam igualmente abertas ao talento; mas, se a corrida começasse sem *handicaps*, era igualmente entendido como fato consumado que os corredores não terminariam juntos. A declaração afirmava (como contrário à hierarquia nobre ou absolutismo) que “todos os cidadãos têm o direito de colaborar na elaboração das leis”; mas “pessoalmente ou através de seus representantes”. E a assembléia representativa que ela vislumbrava como órgão fundamental de governo não era necessariamente uma assembléia democraticamente eleita (...). Uma monarquia constitucional baseada em uma oligarquia possuidora de terras era mais adequada à maioria dos liberais burgueses do que a república democrática que poderia ter parecido uma expressão mais lógica de suas aspirações teóricas (...) Mas no geral, o burguês liberal clássico de 1789 (e o liberal de 1789-1848) não era um democrata, mas sim um devoto do constitucionalismo, um Estado secular com liberdades civis e garantias para a empresa privada e um governo de contribuintes e proprietários (op. cit; 77).

Estas colocações do autor ajudam a explicar por que a tríade reivindicatória da Revolução Francesa: “liberdade, igualdade e fraternidade”, não resultou na democratização plena da sociedade, como queria fazer supor, pois a liberdade e a igualdade configuraram-se como puramente formais e não reais, para a maioria dos cidadãos.

O Estado burguês construiu-se sob o liberalismo que, como teoria econômica, defende a economia de mercado e como teoria política, defende o Estado mínimo, ou seja, que governe o menos possível:

É o período do “laissez faire laissez passez”, a total liberdade. Qualquer maior interferência do Estado do que as tarefas da manutenção da ordem e da segurança são consideradas prejudiciais às liberdades individuais. Ao Estado, sob este aspecto, cabe tão-somente proteger as liberdades civis e pessoais e garantir a liberdade econômica, e como bem lembra Bonavides (2001, p. 44)², em última análise, a liberdade da burguesia que “lhe era indispensável para manter o domínio do poder político, e só por generalização nominal [...] se estendia às demais classes” (Pereira Neto, 2004; 30).

Na atualidade (como estaremos discutindo no item 2.3 deste capítulo), presencia-se a retomada das teses do liberalismo, com a defesa de “menos Estado e mais mercado”, ou seja, a redução da atuação do Estado nas políticas sociais, que se instituíram justamente na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento capitalista. Na defesa enfática das liberdades individuais, os

² O autor refere-se a BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

neoliberais consideram esta intervenção do Estado como ameaça a elas e como entraves para o desenvolvimento capitalista, que deve ter no próprio mercado sua regulação.

O Estado de inspiração neoliberal, se desresponsabiliza das políticas sociais de carácter universalizante e institui políticas compensatórias, por meio de programas focalizados, isto é, voltados para os que não “lograram mérito” para usufruir o desenvolvimento e para se colocarem em local adequado na estrutura social.

Gruppi (1986) demonstra que o Estado burguês nasceu em uma sociedade marcadamente mercantil, em que os indivíduos já estabeleciam entre si contratos de compra e de venda, de transferência de propriedades etc. Esta realidade individualista da sociedade burguesa se expressa na ideologia política, na concepção de Estado, pois os fundamentos da teoria moderna do Estado tomam por base a necessidade de os homens estabelecerem entre si um acordo, um contrato, para não se destruírem uns aos outros. E tal noção de Estado como contrato, revela o carácter mercantil e comercial das relações sociais burguesas.

É, então, da necessidade de garantir a propriedade que surge o Estado, pois “o estado natural (isto é, a falta de um Estado)” (op. cit.; 25) não garante a propriedade. Esta concepção de Estado alicerça-se na distinção entre proprietários e não-proprietários e, assim sendo, “mesmo em sua forma mais democrática – é na verdade a dominação de uma minoria contra a maioria” (id.; ib.).

Marx e Engels, como já salientamos, romperam com esta teoria do Estado fundado no contrato, e apresentam-no como produto da divisão da sociedade em classes, como instrumento de dominação política da classe economicamente dominante. Ou, em outras palavras, representa a utilização do poder por uma classe para a opressão de outra, a fim de garantir a reprodução da sociedade de classes.

A igualdade e a liberdade preconizadas pelos liberais burgueses são, na verdade, decorrência da necessidade da existência de cidadãos “livres” (não servos) para vender a sua força de trabalho aos proprietários dos meios de produção que a compram e os expropriam da riqueza que produzem. Para Engels, o Estado é, “em geral, o Estado da classe mais poderosa, economicamente dominante, que, por meio dele, torna-se politicamente dominante, adquirindo com isso novos meios de dominar e explorar a classe oprimida” (Engels, apud Bottomore, 2001; 134).

A classe que detém a propriedade dos principais meios de produção deve institucionalizar sua dominância econômica através de organismos de dominação política, com estruturas jurídicas, com tribunais, com forças repressivas, etc. E é daí, então que surge o Estado, através do qual a classe economicamente mais forte afirma todo o seu poder sobre a sociedade inteira; e estabelece também juridicamente esse poder, essa preponderância de caráter econômico (Gruppi, 1986; 30).

O Estado nasceu da necessidade de refrear os antagonismos de classes mas, contemporaneamente, nasceu no meio do conflito dessas classes; por isso é, via de regra, o Estado da classe mais poderosa, economicamente dominante, que através dele se torna dominante também politicamente e adquire assim um novo instrumento para manter subjugada a classe oprimida e para explorá-la. Da mesma forma que o Estado antigo foi em primeiro lugar o Estado dos possuidores de escravos para manter subjogados esses escravos, assim também o Estado feudal foi o órgão da nobreza para manter submetidos os camponeses, servos ou dependentes; e o Estado representativo moderno é o instrumento para a exploração do trabalho assalariado pelo capital” (Engels, apud Gruppi, 1986; 30).

Ampliando as formulações de Marx e Engels a esse respeito, Gramsci afirma que a mediação dos conflitos sociais pelo Estado não se realiza somente pela coerção, mas também pelo consentimento, obtido pela dominação político-ideológica, possível pela subordinação intelectual, que leva a classe subalterna a aceitar a direção que o Estado, na defesa dos interesses da classe dominante, dá à sociedade.

Isto significa que um grupo social, que tem uma concepção própria do mundo, ainda que embrionária, que se manifesta na ação e, portanto, descontínua e ocasionalmente – isto é, quando tal grupo se movimenta como um conjunto orgânico – toma emprestada a outro grupo social, por razões de submissão e subordinação intelectual, uma concepção que lhe é estranha; e aquele (o primeiro) grupo afirma por palavras esta concepção e também acredita segui-la, já que a segue em “épocas normais”, ou seja, quando a conduta não é independente e autônoma, mas sim submissa e subordinada (Gramsci, 1966; 15).

O Estado promove este conceito único de realidade, contribuindo para o não-desenvolvimento da consciência da classe trabalhadora, por meio da ideologia. A ideologia é “que permite manter unidas as classes sociais diferentes e com interesses até opostos, antagônicos. A ideologia é o grande cimento de todo bloco histórico, faz parte de sua edificação” (Gruppi, 1986; 82). E a ideologia, como afirma Gramsci, não se sustenta sem uma base material, assim como toda base material

necessita de uma ideologia para afirmar-se: “as forças materiais são o conteúdo e as ideologias são a forma” (Gramsci, 1966; 63). O Estado é, assim, parte importante do processo de trabalho capitalista, que em si mesmo, pela alienação e estranhamento, põe obstáculos insuperáveis – dentro deste modo de produção – à consciência de classe.

No capitalismo, a ideologia sustenta-se de variadas maneiras, não estando nem personificada em poucos indivíduos, nem materializada apenas nos aparelhos de Estado:

É relação desigual que se sustenta pela repressão, pelo consentimento, pela persuasão, por valores morais e raízes culturais, normas de conduta, pela organização material da cultura, pelos meios de comunicação de massa, pelo carisma, através da crença, do afeto, pela lei, saber, conhecimento científico, pela competência funcional da autoridade, pelas disciplinas (o adestramento e controle dos corpos), por medidas materiais positivas às classes trabalhadoras, pela ampliação de direitos sociais (Giovanella, 1990).

Mas, por serem formas de sustentação ideológica, constituem-se, ao mesmo tempo, em possibilidade de oposição, pois, onde existe o poder existe espaço para a insubordinação, para a disputa: “As relações de produção e a divisão social do trabalho determinam Poder e, ao mesmo tempo, fundam a contradição que produz o conflito, luta: vontade de transformar essas relações” (idem).

E esta transformação, segundo Gramsci, seria resultado da luta hegemônica, para a qual é necessária a constituição de uma visão de mundo coerente e homogênea pela classe operária, para que esta possa abalar a hegemonia burguesa e conquistar sua hegemonia ideológica, como explica Saviani:

Luta hegemônica significa precisamente: processo de desarticulação-rearticulação, isto é, trata-se de desarticular dos interesses dominantes aqueles elementos que estão articulados em torno deles, mas não são inerentes à ideologia dominante, e rearticulá-los em torno dos interesses populares, dando-lhes a consciência, a coesão e a coerência de uma visão de mundo elaborada, vale dizer, de uma filosofia. Considerando-se que “toda relação de hegemonia é necessariamente uma relação pedagógica”³, cabe entender a educação como instrumento de luta. Luta para estabelecer uma nova relação hegemônica que permita constituir um novo bloco histórico sob a direção da classe fundamental dominada da sociedade capitalista – o proletariado. Mas o proletariado não pode se erigir em força hegemônica sem a elevação do nível cultural das massas. Destaca-se aqui a importância fundamental da educação. (Saviani, 1983; 10).

É justamente por isso que são enganosas as afirmações de que “não há alternativas”, senão esperar a época propícia para as transformações, como se elas

³ Citação de GRAMSCI, A. II Materialismo Storico. Roma: Riumiti, 1977; 31.

se construíssem naturalmente, sem embates. As lutas sociais e a organização da classe trabalhadora, que se dão, evidentemente, no terreno das contradições, com avanços e recuos, continuam sendo os principais instrumentos contra-hegemônicos, com possibilidades concretas de construção de condições favoráveis para a superação das formas de alienação e exploração humanas.

Este embate pressupõe a apreensão do funcionamento mesmo do modo de produção capitalista e dos mecanismos de que lança mão para garantir suas bases de acumulação, bem como da atuação do Estado para garantir a reprodução deste sistema.

2.2 AS BASES DAS CRISES DO CAPITAL

As crises do capital, como forma de manter o processo de acumulação, são inerentes ao modo de produção capitalista. A base conceitual para a compreensão dessas crises pode ser encontrada na *lei da queda tendencial da taxa de lucros* que “expressa o resultado da análise de Marx sobre as forças básicas que dão origem aos ritmos de longo prazo de acumulação capitalista: longos períodos de crescimento acelerado, necessariamente seguidos de períodos correspondentes de crescimento desacelerado e de eventuais convulsões econômicas generalizadas”(Bottomore, 2001; 371).

Sinteticamente ela pode ser assim entendida: o capital total é formado por capital constante – que não cria valor – e capital variável – criador da mais-valia. Para ampliar a produtividade⁴ e os lucros⁵, os capitalistas buscam inserir métodos de produção mais modernos, que envolvem melhores instalações, novas e melhores máquinas e equipamento. Há, assim, maiores investimentos em capital constante, o que diminui a proporção entre este e o capital variável e, ao contrário, aumenta a

⁴ Em termos estritamente capitalistas, produtividade é a quantidade produzida, por unidade de capital investido. Quando referida à produtividade do trabalho é o quociente da produção pelo tempo de trabalho em que foi obtida (Dicionário de Economia, 1985; 350)

⁵ “O lucro bruto é considerado excedente econômico, ou seja, um rendimento gerado no interior da empresa, deduzidos todos os custos necessários à produção da mercadoria. A produção de excedentes caracteriza vários sistemas econômicos, mas somente no capitalismo ele assume a forma de lucro” (Idem)

proporção entre o capital constante e o capital total. Se apenas capital variável é fonte de mais-valia, há uma tendência de queda da taxa de lucros. Segundo Marx,

a mesma taxa de mais-valia, com o mesmo grau de exploração do trabalho, se expressaria numa taxa decrescente de lucro (...). Se fizermos ainda a suposição de que essa modificação gradual na composição do capital não está limitada a algumas esferas da produção, mas ocorre mais ou menos em todas (...) então o crescimento gradual e relativo do capital constante em razão do capital variável deve levar necessariamente a uma queda gradual da taxa média de lucro, enquanto a taxa de mais-valia (...) permanecer a mesma (Marx, O capital, vol. III, apud Huberman, 1986; 245).

Esta contradição⁶ é agravada pela concorrência intercapitalista, que impõe a necessidade de diminuição do valor das mercadorias, o que só pode ser conseguido com o aumento da produtividade, que exige a diminuição de trabalhadores, ou seja, “o dispensamento tendencial desta mercadoria que entra no processo de produção como capital variável, em detrimento da crescente utilização relativa do capital constante, redundando no aumento da composição orgânica do capital e, por decorrência, numa diminuição de sua taxa de acumulação” (Tumolo, 2003b).

Por essa razão, e tendo em vista que há uma redução relativa do número de trabalhadores a serem explorados, o capital se vê constrangido a diminuir constantemente o preço da força de trabalho, acentuadamente abaixo de seu valor, provocando um arrocho salarial entre os trabalhadores que ainda continuam a ter o privilégio de vender sua força de trabalho e a serem explorados, num processo infundável e ininterrupto (idem).

A concorrência intercapitalista põe em risco a razão de ser do capitalismo – a obtenção de lucros – e desencadeia uma crise generalizada. Cada crise precipita a destruição dos capitais mais fracos e a intensificação dos ataques contra o trabalho, como mecanismos do sistema para recuperar-se.

Como resposta aos ataques do Capital contra o trabalho, a luta de classes torna-se mais acirrada, ameaçando o capital. Nas palavras de Bravermann,

A transformação da humanidade trabalhadora em uma “força de trabalho”, como instrumento do capital, é um processo incessante e interminável. A condição é repugnante para as vítimas, seja qual for o seu salário, porque viola as condições humanas do trabalho; e uma vez que os trabalhadores não são destruídos como seres humanos, mas simplesmente utilizados de modos inumanos, suas faculdades críticas, inteligentes e conceituais permanecem sempre, em algum grau, uma ameaça ao capital, por mais enfraquecidas ou diminuídas que sejam (Bravermann, 1981; 124).

⁶ Esta questão é assim explicada por Lima Filho: “a contradição entre o desenvolvimento das forças produtivas, ou seja, da elevação da produtividade do trabalho, e o modo de apropriação do produto social do trabalho constitui um dilema clássico no capitalismo, na medida em que o consumo da força de trabalho é o fato social produtor de mais valia” (Lima Filho, 2003b; 25).

É este o significado mais profundo da crise que se delineou na década de 60 e vem se agravando até nossos dias, razão visceral do capital para recompor suas bases de acumulação, ameaçadas com o esgotamento do regime de acumulação⁷ taylorista-fordista⁸, que permitiu enorme expansão ao capital:

Como resposta à sua própria crise, reiniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher- Reagan foi expressão mais forte; a isso se seguiu também um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores (Antunes, 2003b; 31).

Embora não se possa ainda falar em superação do taylorismo-fordismo, suas concepções não são mais predominantes, uma vez que novas formas de organização do trabalho se mesclam ou se paralelizam a ele, implementando inovações nas formas de produção, gestão e controle da força de trabalho. Os métodos e técnicas do modelo japonês ou toyotismo (o *kaizen*, o *just in time*, o *kanban*, os círculos de controle de qualidade, a qualidade total, entre outros)⁹, vêm sendo adaptados em países ricos e pobres, convivendo com princípios e técnicas de organização hierárquico-funcional, segmentação de tarefas e aceleração do ritmo das operações, próprios do modelo taylorista-fordista.

Estas mudanças na organização do processo de trabalho, em decorrência da “reestruturação produtiva”, apóia-se na “flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados, dos produtos e padrões de consumo” (Harvey, 1992), em substituição à rigidez do padrão anterior e faz surgir, com espantosa rapidez, novos setores produtivos, novas formas financeiras, novos mercados, e especialmente uma alta capacidade de inovação comercial, científica, tecnológica e organizacional que potencializam as condições técnicas do trabalho, acelerando a produção de forma nunca antes conseguida.

Enfim, com o objetivo de encontrar novas bases que fomentem a reprodução ampliada, o capital busca alternativas que vão desde a reestruturação do processo de trabalho – no qual se incluem a produção flexível e alternativas de

⁷ Refere-se à extração da “mais valia”, no processo de produção, para aumentar a produtividade do trabalho e do capital produtivo.

⁸ Para aprofundamento ver Bravermann (1981); Antunes (2003); Leite (1994).

⁹ Ver HIRATA (1993), (1996); Shiroma (1993).

potencialização da mais-valia relativa – a formas pretéritas de maximização da mais valia absoluta, como precarização do trabalho e de salários. Procuraremos situar melhor esta problemática discutindo alguns elementos políticos e ideológicos nos quais se sustenta a reestruturação produtiva.

2.3 DAS POLÍTICAS DE BEM-ESTAR SOCIAL ÀS POLÍTICAS NEOLIBERAIS: A REAÇÃO DO CAPITAL FRENTE À CRISE DO MODELO TAYLORISTA-FORDISTA (OU A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA).

O modelo taylorista-fordista, consolidado ao longo do século XX, caracterizou-se basicamente pela produção em massa e consumo de massa, que originou o surgimento de grandes conglomerados industriais que empregavam numerosa mão-de-obra. A introdução da “organização científica” de Taylor, parcelando e fragmentando o trabalho e separando a elaboração e execução do processo, combinada posteriormente com as técnicas do fordismo, como mecanismo de extração da mais-valia, conseguiu a mais avançada racionalização do trabalho, representada pela crescente produtividade.

Embora este modelo não tenha tido um desenvolvimento uniforme, em todos os países, foi responsável pelo crescimento das economias capitalistas dos países industrializados até os anos 60, tendo elevado a taxa de produtividade a níveis sem precedentes, resultando daí um quadro de euforia, que evidentemente não pode ser atribuída a um recuo da vocação de acumulação do capital, como afirma Lima Filho:

longe de ser uma dádiva do capital, esta fase de expansão expressava a necessidade da economia capitalista que, para manter sua hegemonia no plano econômico, promovia um alargamento da base de consumo e, no plano político, empreendia um controle negociado sobre as demandas dos movimentos sociais e sindicais (Lima Filho, 2004; 26).

Foi esta necessidade do capitalismo que levou à elaboração, a partir dos anos 30, nos países desenvolvidos, das políticas de pleno emprego e de direitos sociais – teorizadas por Keynes – como expressão de uma “promessa” de sociedade

capitalista “integradora”, isto é, uma sociedade “capaz” de expandir e universalizar direitos econômicos e sociais, traduzidos no *Welfare State*¹⁰.

Tais políticas foram sustentadas pelo “compromisso fordista”, ou seja, as relações estabelecidas entre capital, trabalho e Estado para garantir expansão e universalização dos direitos econômicos e sociais, que vigorou durante todo o período de prosperidade – a “Era de Ouro do Capitalismo” – após a 2ª Guerra Mundial nos países industrializados e permitiu razoável equilíbrio econômico e mesmo aumento da renda aos trabalhadores, com a ampliação do mercado de trabalho e da base de consumo.

Segundo Hobsbawm (1995), “durante as décadas douradas, não houve fome endêmica, a não ser como produto de guerras e loucura política, como na China (...). O mundo industrial, claro, se expandia por toda parte: nas regiões capitalistas e socialista e no ‘Terceiro Mundo’ (...) A economia mundial, portanto, crescia a uma taxa explosiva” (Hobsbawm, 1995; 255-256-257).

O autor apresenta números extraordinários quanto à expansão da produção de bens e de serviços e de consumo nesse período, como o setor de viagens, por exemplo, que entre 1950 e 1970 teve elevado de 300 mil para 7 milhões o número de norte-americanos que viajavam para as praias da América Central e Caribe. O mais impressionante, segundo esse autor, foi que o “surto econômico parecia movido pela revolução tecnológica”(idem; 259), com o aparecimento de produtos inimagináveis antes da guerra, que se basearam na “mais avançada e muitas vezes esotérica pesquisa científica” (idem, 260), levando “a indústria e mesmo a agricultura pela primeira vez [a] ultrapassarem decididamente a tecnologia do século XIX” (id.; ib.) .

A riqueza produzida na “Era do Ouro” do Capitalismo não chegou, evidentemente, à maioria da população dos países pobres, em que as conquistas foram conhecidas apenas marginalmente e mesmo entre os países desenvolvidos, a

¹⁰ O sistema de acumulação capitalista engendra em seu desenvolvimento problemas estruturais relativos à constituição e reprodução permanente da força de trabalho e à socialização desta através do trabalho assalariado. O Estado deve “responder” a estes problemas, ou em outros termos, deve assegurar as condições materiais de reprodução da força de trabalho – inclusive visando uma adequação quantitativa entre a força de trabalho ativa e a força de trabalho passiva – e da reprodução da aceitação desta condição. (...) O Estado capitalista moderno cuidaria não só de qualificar permanentemente a mão-de-obra para o mercado, como também, através de tal política e programas sociais, procuraria manter sob controle parcelas da população não inseridas no processo produtivo (Höfling, 2001).

atuação dos movimentos de trabalhadores foi imprescindível para a garantia dos direitos sociais, como lembra Frigotto (1999):

Com efeito, mesmo com profundas desigualdades e níveis diversos entre as nações desenvolvidas, a educação, a saúde, o transporte, o lazer e cultura, a previdência social e o salário-desemprego (em algumas poucas nações) passaram a se constituir em direitos sociais dos trabalhadores. Mediante as lutas dos próprios trabalhadores, o direito ao trabalho e à estabilidade no mesmo também foram se ampliando (Frigotto, 1999; .8).

A complexidade que ia ganhando a tecnologia exigia maior investimento em pesquisa e desenvolvimento, e as economias de mercado levaram vantagem, evidentemente, sobre as demais. “O ‘país desenvolvido típico’ tinha mais de mil cientistas e engenheiros para cada milhão de habitantes”, enquanto “o Brasil tinha cerca de 250, a Índia 130, o Paquistão uns sessenta, o Quênia e a Nigéria cerca de trinta” (Hobsbawm, 1995; 261). E os gastos com a inovação passaram a ser cada vez maiores e mais indispensáveis, nos custos de produção. “A grande característica da Era do Ouro era precisar cada vez mais de maciços investimentos e cada vez menos gente, a não ser como consumidores” (idem; 262). Contudo, os impactos sobre o trabalho, em decorrência dos investimentos em capital constante, responsável pelo decréscimo da taxa de lucros, não foram percebidos de imediato, uma vez que de início, trabalhadores que haviam sido vitimados com o desemprego na depressão de 1929, obtiveram trabalho, assim como foram absorvidos, pela indústria, novos contingentes da zona rural e as mulheres. Entretanto, ainda conforme Hobsbawm,

... o ideal a que aspirava a Era do Ouro, embora só se realizasse aos poucos, era a produção, ou mesmo o serviço, sem seres humanos, robôs automatizados montando carros, espaços silenciosos cheios de bancos de computadores controlando a produção de energia, trens sem maquinistas. Os seres humanos só eram essenciais para tal economia num aspecto: como compradores de bens e serviços. Aí estava o seu problema central. Na Era de Ouro, isso ainda parecia irreal e distante, como a futura morte do universo por entropia, da qual os cientistas vitorianos haviam avisado a raça humana (id.; ib.).

Esta lógica de desvalorização do trabalho humano ajuda a explicar o desgaste a que foi submetido tal modelo de desenvolvimento, pois embora tenha trazido benefícios aos trabalhadores, foi incapaz de eliminar a contradição básica do capitalismo: a relação entre a produção social da riqueza e a sua apropriação privada. O “pacto fordista” e o *welfare state* não se sustentaram e outros princípios

econômicos e políticos, ancorados no neoliberalismo, foram se estabelecendo, reconfigurando os mecanismos sociopolíticos e institucionais na relação entre capital, trabalho e Estado.

O neoliberalismo, marca das políticas mundiais a partir da década de 80, inverteu a lógica até então constituída, com a defesa do mercado, e não mais do Estado, como instância reguladora das relações sociais. A liberdade dos mercados e das finanças internacionais como pressuposto da liberdade civil e política; a desregulamentação da economia; a oposição aos mecanismos de proteção social e de garantias aos trabalhadores, ou seja, a configuração do que vem sendo denominado de “Estado mínimo”, subordinado às prerrogativas do mercado – em oposição ao Estado concebido como condição necessária para a construção da vida cidadã, através da garantia dos direitos sociais – são as novas bases sociais e políticas às quais a grande maioria dos governos, inclusive dos países periféricos, se ajustou, implementando “políticas oficiais de desmonte da sociedade-salarial e da limitada estratégia de uma sociedade integradora” (Frigotto, 1999; 8).

Para os neoliberais, o livre jogo das forças do mercado, a livre empresa, livre iniciativa, competitividade, lucratividade, como que organizados por uma espécie de “milagrosa e providencial mão invisível” (Ianni, 2003), são forças que tendem a se generalizar e beneficiar segmentos cada vez mais amplos. Esta suposição, de que o capitalismo é auto-regulável, tendendo naturalmente a reequilibrar-se, a vencer crises, distribuindo benefícios progressivamente a todos, não condiz com a vocação social deste modo de produção que não permite que a cidadania se imponha ao mercado.

O próprio Keynes propunha a intervenção do Estado, reconhecendo que o capitalismo, deixado à sua própria lógica, não seria capaz de produzir uma sociedade “tolerável”, uma vez que por si só não debelaria a luta de classes, sendo necessário um “estado de bem-estar social” para o apaziguá-la. Assim, o “pleno emprego” – que, diga-se de passagem, só ocorreu em alguns poucos países industrializados, na “Era de Ouro” do capitalismo – no contexto na luta de classes configurou uma necessidade do capital e não uma estratégia corretiva deste modo de produção de desigualdades. As leis de mercado deveriam ser conjugadas com os direitos humanos, implicando que o crescimento econômico resultaria no crescimento do emprego e isso permitiria a ampliação de consumo que ativaria a

produção. Esse círculo “virtuoso” geraria cada vez maiores recursos públicos, através de impostos, possibilitando a manutenção das políticas sociais.

Ao contrário, o neoliberalismo advoga que o Estado (mínimo) se desvencilhe das políticas sociais (educação, saúde, previdência, seguridade social etc.) que a ele foram atribuídas por razões histórico-políticas. Entretanto, de forma alguma que se isente do papel de “protetor do capital”. Nessa esfera ele deve ser “Estado máximo”, ou na afirmação de Braverman: “o Estado é o penhor das condições, das relações sociais, do capitalismo, e o protetor da distribuição cada vez mais desigual da propriedade que esse sistema enseja” (Braverman, 1981; 242).

Isso significa, na prática, que o Estado capitalista deve destinar recursos – das políticas sociais – para a reprodução capitalista, quer por meio de financiamento subsidiado, construção de infra-estrutura, redução ou isenção de impostos (Tumolo, 2003a), redução ou corte dos encargos sociais, desonerando o capital para que este possa, supostamente, promover a ampliação de empregos.

Entretanto, experiências de diversos países mostram que a desoneração do capital não leva a aumento de empregos, uma vez que é mais lucrativo investir em capital constante; a redução dos impostos e encargos gera imobilidade das políticas sociais e das funções precípuas do Estado, enquanto a flexibilização e a desregulamentação¹¹ das relações trabalhistas constituem condições propícias à precarização do trabalho.

Não obstante, é essa a direção, de forma geral, que os Estados capitalistas vêm trilhando, combinando políticas compensatórias para a maioria de suas populações com políticas macroeconômicas de cunho neoliberal.

O cenário da reestruturação produtiva da atualidade não difere das reestruturações anteriores do sistema produtivo no capitalismo, no que diz respeito à sua marca intrínseca de aumento de produtividade do trabalho, de forma a permitir baratear os produtos para expandir o seu consumo, tendo em vista a obtenção de lucros. Difere, isso sim, com relação à acentuação de sua lógica destrutiva, produzindo estarrecedor desemprego em massa, introduzindo mecanismos de precarização do trabalho impensáveis anteriormente, que se materializam por meio

¹¹ A flexibilização refere-se às alterações das condições de trabalho segundo as necessidades das empresas para se tornarem competitivas. A desregulamentação significa a supressão progressiva do sistema de proteção do trabalhador. Ambas resultam em perda de direitos conquistados historicamente, mas consideradas, pelos capitalistas como entraves à realização de lucros.

da flexibilização e da desregulamentação, além da destruição avassaladora do meio ambiente.

Dados da OIT de 2001 revelavam que mais de 1 bilhão e 200 milhões de pessoas (1/3 da força de trabalho do mundo) estava desempregada ou precarizada (Antunes, 2001). O Relatório sobre Tendências Mundiais do Emprego de 2005 demonstra a ampliação desta situação:

apesar do crescimento de 4,3 por cento do PIB mundial em 2005, somente 14,5 milhões dos mais de 500 milhões de trabalhadores do mundo em condições de pobreza extrema conseguiram superar a linha da pobreza de 1 dólar/dia por pessoa.

Além disso, dos mais de 2,8 bilhões de trabalhadores no mundo em 2005, há 1,4 bilhão que não ganham ainda o suficiente para elevarem sua situação e de suas famílias para acima da linha de pobreza de 2 dólares diários, situação que perdura há 10 anos, afirma a OIT.

Segundo estimativas oficiais, a taxa de desemprego permaneceu inalterada em 6,3 por cento, depois de haver diminuído por dois anos consecutivos. O número do total de desempregados se situou em 191,8 milhões de pessoas no final de 2005, um aumento de 2,2 milhões em relação a 2004 e de 34,4 milhões diante de 1995. A OIT destaca que apesar de existirem efetivamente mais pessoas “com trabalho”, ao mesmo tempo há mais desempregados do que nunca houve antes. (OIT Brasil, 2006).

De acordo com este relatório, a situação vem-se agravando especialmente na América Latina e no Caribe, onde o número de desempregados aumentou em 1,3 milhão de pessoas aproximadamente e a taxa de desemprego passou de 0,3 pontos percentuais entre 2004 e 2005 para até 7,7 por cento. Esses dados desmentem uma das justificativas mais comuns dos setores conservadores para a crise do emprego que seria a estagnação do crescimento econômico, pois demonstram que a expansão do PIB mundial não reverteu o quadro de desemprego. A desqualificação da força de trabalho e o avanço da tecnologia são outras justificativas apresentadas por esses setores, num deslocamento da problemática para a esfera individual – ser ou não ser qualificado – ou elidindo a apropriação da tecnologia pelo capital em busca de solução para mais uma de suas crises.

2.4 TECNOLOGIA E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA: O MITO DO “DETERMINISMO TECNOLÓGICO”

Historicamente, as revoluções tecnológicas acarretaram aumento significativo da produtividade do trabalho e, em conseqüência, causaram desemprego e calamidade social, motivo da criação dos seguros sociais e do compromisso dos governos dos países capitalistas de manter a economia mais próxima possível do pleno emprego (Singer, 2003). Milhões de trabalhadores na Revolução Industrial, por exemplo, perderam suas qualificações quando as máquinas foram introduzidas e permitiram obter, com menores custos, melhores resultados produtivos sem a atuação direta do homem. Evidentemente se criaram novos empregos, mas sempre em número inferior aos perdidos e nem sempre permitindo a ocupação pelos trabalhadores expulsos dos postos que ocupavam.

O quadro atual não é diferente, embora mais acentuado, como explica Hobsbawm:

A tendência geral da industrialização foi substituir a capacidade humana pela capacidade das máquinas, o trabalho humano por forças mecânicas, jogando com isso pessoas para fora dos empregos (...). As Décadas de Crise começaram a dispensar mão-de-obra em ritmo espetacular, mesmo nas indústrias visivelmente em expansão (...) O crescente desemprego dessas décadas não foi simplesmente cíclico, mas estrutural. Os empregos perdidos nos maus tempos não retornariam quando os tempos melhorassem: não voltariam jamais (...) Mesmo os países pré-industrializados e os novos recém-industrializados eram governados pela lógica férrea da mecanização, que mais cedo ou mais tarde tornava até mesmo o mais barato ser humano mais caro que uma máquina capaz de fazer o seu trabalho, e pela lógica igualmente férrea da competição de livre comércio genuinamente mundial (Hobsbawm, 1995; 402, 403).

Esta “lógica férrea da mecanização” acabou por instituir a idéia, reiterada pelo senso comum, de que as transformações nos processos produtivos são meras conseqüências do avanço científico e tecnológico. Esta visão é responsável pelo “determinismo tecnológico”, que atribui uma “natureza própria” à tecnologia, capaz de subordinar tudo e todos a uma realidade pré-determinada, à qual o homem é incapaz de opor-se. Neste “determinismo tecnológico” a tecnologia – não o homem que a coloca em ação, juntamente com as demais forças produtivas – é alçada à condição de principal força produtiva, dando origem à sua sacralização ou demonização, o que, segundo Lima Filho e Queluz (2005), acabam por descontextualizá-la, isto é, “retirá-la do contexto social e cultural na qual é produzida e apropriada”:

A descontextualização da tecnologia é fundante do determinismo tecnológico onde a “agência é dada à própria tecnologia e aos seus atributos intrínsecos” onde temos poucas alternativas às suas exigências inerentes, pois o “desenvolvimento tecnológico é percebido como uma força autônoma, completamente independente de constrições sociais”(Smith in Smith & Marx, 1994). A própria palavra tecnologia passa a “obscurecer a ação humana e representar a máquina como a força determinante” (Smith & Marx, 1994). A força do discurso determinista tecnológico na sociedade industrial é diretamente proporcional aos processos de alienação advindos das desiguais relações sociais de produção (Lima Filho e Queluz, 2005; 21).

Não se trata de negar a importância da participação do conhecimento científico e tecnológico na geração de crescimento, riqueza e no avanço social, com as soluções imprescindíveis a inúmeros problemas humanos que permite implementar. Pela tecnologia o homem pode ultrapassar os limites de sua força física e os impostos pela natureza, na busca de satisfazer suas necessidades e desejos. No entanto, uma questão essencial que se coloca é o dimensionamento do poder e do alcance da tecnologia e a identificação de quem e quantos dela se beneficiam.

Segundo Bastos (1998) a tecnologia “não é autônoma por si só, e sua neutralidade é um mito. A estrutura de poder se utiliza da tecnologia, como de outros meios, para exercer sobre ela o controle de suas ações e de suas ideologias (...) não se exerce sem estrutura de poder e, portanto, não pode ser considerada politicamente neutra” (Bastos, 1998a; 14,15).

Assim, as transformações dos processos produtivos não são meras conseqüências dos avanços tecnológicos e a tecnologia, por si só, não é capaz de eliminar as desigualdades e a exclusão social de grande parte da população do planeta. Entendida, como “um instituto social que desempenha um papel político” (idem; 15), não se pode, então, afirmar que a tecnologia seja responsável pela exclusão e desemprego, da mesma forma como não é possível afirmar que ela reverta em prol de todos os homens, nas sociedades comandadas por relações sociais excludentes O desenvolvimento tecnológico “não garante a geração de uma sociedade realmente emancipada da pobreza, pois é modelado pelas relações de produção dominantes” (Machado, 1994; 90).

A expressão “revolução tecnológica”, largamente empregada como justificativa para as transformações no mundo produtivo, revela apenas o lado mais aparente do fenômeno, qual seja, a inegável tendência acelerada e contínua de mudança tecnológica em todos os campos da existência, marca distintiva do século

XX. Este processo tem seus marcos iniciais na Revolução Industrial – entendida como todo um conjunto de relações sociais de produção no qual se localiza a base técnica da introdução da maquinaria – e se desenvolve continuamente, assumindo dimensão importante no último quarto do século XX, com o desenvolvimento da microeletrônica, da comunicação informatizada e da progressiva automação dos processos produtivos. Este avanço vertiginoso, em decorrência da crise atual do capitalismo, que tem levado as empresas e economias nacionais a buscarem, no campo das novas tecnologias, caminhos para a elevação da produtividade e para o desenvolvimento de novos produtos e mercados, embora possa proporcionar alívio temporário, encontra seus limites na base da própria crise, que não pode resolver. Como afirma Machado (1994), “a própria aceleração do progresso técnico acelera também a obsolescência do capital fixo, tornando as crises mais freqüentes e profundas” em função da tendência decrescente da taxa de lucros, resultante da “incidência de fatores contraditórios como a elevação da composição orgânica do capital e a diminuição de sua rotação” (Machado, 1994; 176).

Desta forma, embora o mercado capitalista se expanda para todos os setores da economia, provoca, contraditoriamente, uma redução do mercado de trabalho, também em todos os setores e em todas as partes do mundo, inclusive nos países industrializados, eliminando inúmeros postos de trabalho¹², com repercussões mais severas nos países pobres. E é neste sentido que diversos estudos põem em alerta o sentido das mudanças e suas conseqüências para as sociedades, tendo em vista que a concorrência intercapitalista, o desenvolvimento fantástico das forças produtivas e a flexibilização das relações de trabalho, no atual padrão de acumulação, possibilitam produzir imensas quantidades de mercadorias com custo reduzido e limitado emprego da força de trabalho. Em decorrência, amplia-se o desemprego estrutural que gera exclusão social em todas as partes do planeta, ainda que de maneiras diferentes, pois nos países pobres, a situação é bem mais grave que nos demais. Se nos países do capitalismo avançado foram construídos sistemas previdenciários – hoje também em forte crise – a que os trabalhadores podiam recorrer, nos países pobres, a imensa massa de excluídos teve que recorrer

¹² Os bancários, por exemplo, que se constituíam como categoria extremamente organizada, alentando “expectativas de “bom futuro profissional”, praticamente desapareceu. Os serviços de atendimento, nos bancos, foram totalmente transferidos para o próprio cliente e os sistemas automatizados substituíram o trabalho humano.

ao “mercado informal” ou a atividades “ilegais”, aumentando os índices de violência e criminalidade. A insegurança, decorrente da crise do desemprego, a partir da década de 90, não se reduziu ao “trabalhador manual”; passou a atingir também os setores médios e escolarizados da população, que também buscam oportunidades no mercado informal e, em decorrência, muitas atividades passaram a ser exercidas por pequenos empresários, trabalhadores autônomos, cooperativas de produção etc., transformando número significativo de empregos formais em ocupações que deixam de oferecer garantias e os direitos habituais e de carregar os custos correspondentes.

É praticamente impossível separar os efeitos da reestruturação produtiva de outras mudanças que vêm ocorrendo em nível global desde a crise da década de 70, e que afetam sobremaneira o movimento sindical e operário, como o desmoronamento do socialismo real, que permitiu a propagação da falsa idéia de “fim do socialismo” e com ela, a de que não há mais “ameaça” ao capitalismo (Antunes, 2001). Outra questão relevante é a globalização, em torno da qual se construíram discursos ideológicos acompanhando a trilha do “determinismo tecnológico”, desta vez com o “determinismo da globalização”, que serviram para justificar as Reformas dos Estados rumo ao neoliberalismo. Enquadremos a questão com mais clareza.

2.5 O “DETERMINISMO DA GLOBALIZAÇÃO”, NEOLIBERALISMO E A REORGANIZAÇÃO DO CAPITAL

Desde seu início, o capitalismo caracterizou-se como processo de tendência universal, que invade todos os cantos do planeta, diversas vezes, sob diferentes formas. Embora haja controvérsias entre os estudiosos do capitalismo quanto a alguns de seus aspectos, há um consenso de que este é “um modo de produção material e espiritual, forma de organizar a vida e o trabalho, ou processo civilizatório, que se expande contínua e reiteradamente pelos quatro cantos do mundo” (Ianni, 2003; 55). Esse processo histórico, entretanto não ocorre de maneira homogênea, mas sim com ciclos de expansão, retração, reorganização. A globalização, no entender dos críticos do sistema, caminha com o capitalismo, alterando-se, de

acordo com a época e a configuração das forças do mercado mundial. Interessante, para os propósitos deste trabalho, situá-la a partir da década de 70 do século passado, enquanto início de um novo ciclo de reprodução e acumulação do capital, desta vez sob a dominância de sua forma financeira e suas repercussões sobre o mundo do trabalho. Encontra-se aí, o marco inicial de um processo amplo de mundialização de relações e estruturas de dominação que gerou antagonismos e integrações e vêm se estendendo por nações e continentes em todas as esferas da vida social, impactando sobremaneira os modos de pensar, de agir, de produzir a existência.

Segundo Lima Filho (2004), a globalização “expressa a forma financeira do presente ciclo de acumulação sistêmica, (...) baseada nos processos de realização do valor e apropriação da mais-valia ocorridos ao longo da evolução do capitalismo”, acabando por definir “certo estilo de vida em que a mercadoria e o consumo assumem o papel central” (Lima Filho, 2004; 22, 34, 35).

Nesta perspectiva, globalização e neoliberalismo não são meras redundâncias. Imbricam-se organicamente, enquanto expressões da nova fase do capitalismo (global). Nas palavras de Ianni,

o neoliberalismo é bem uma expressão de economia política da sociedade global. Forjou-se na luta contra o estatismo, o planejamento, o protecionismo, o socialismo, em defesa da economia de mercado, da liberdade econômica concebida como fundamento da liberdade política, condição de prosperidade coletiva e individual (...) enraíza-se diretamente no mercado mundial, no fluxo de capital, tecnologia, força de trabalho, mercadoria, lucro, mais-valia. Lança-se diretamente num mundo sem fronteiras, alfândegas, barreiras. Reafirma os princípios da liberdade, igualdade, propriedade e contrato, agora sob a égide das multinacionais, corporações, conglomerados, organizações pouco localizáveis, no sentido de que estão em muitos lugares e às vezes operam à margem de instituições, códigos, estatutos ou constituições nacionais (Ianni, 2003; 139,140).

Desta forma, as políticas de desregulamentação dos mercados e de redefinição do papel do Estado permitiu a organização de um sistema financeiro internacional – ajustado às exigências das economias dominantes, segundo preceitos do FMI, BIRD e do Banco Mundial – cuja tônica foi a liberalização dos controles cambiais, “libertando” os capitais dos controles dos Bancos Centrais. A partir de então, grandes fluxos de capitais passaram a buscar novas oportunidades de investimento no mercado mundial, especulando livremente com moedas e títulos de diferentes naturezas, em detrimento de investimento produtivo.

Tais políticas imprimiram alterações drásticas à economia mundial e às organizações empresariais, pois possibilitaram às grandes empresas enorme capacidade de mobilização e de multiplicação de filiais por diferentes lugares do planeta, permitindo, inclusive, que os fatores de produção não precisem necessariamente estar em proximidade geográfica. Assim é que os Estados nacionais e os sindicatos de trabalhadores transformam-se em reféns dessas organizações, coagidos a aceitar suas imposições, em troca de investimentos. Mediante pressões sociais ou resistência de trabalhadores, as empresas passaram a dispor de uma estratégia inigualável: descentralizar a produção ou até evadir-se para qualquer outro lugar do planeta onde os custos sejam menores, os sindicatos menos combativos e os incentivos mais atraentes. E assim, conforme analisa Frigotto (1999),

A globalização dos mercados, de forma assimétrica, e do capital especulativo financeiro, que instauram uma verdadeira desordem mundial é o epílogo de um processo de resistência do capital à sua regulamentação (...). A globalização ou mundialização do capital, primordialmente do capital financeiro e especulativo, completa o circuito da perda do poder de as sociedades nacionais controlarem o poder anárquico do capital (Frigotto, 1999; 9).

Além das medidas de liberalização e desregulamentação, tal processo foi beneficiado pelas novas tecnologias microeletrônicas e informacionais, que se multiplicam com velocidade espantosa, na mesma medida em que provocam avassaladoras formas de exclusão, o que, de pronto, contraria a ideologia reinante que pretende fazer crer que a globalização favorece a todos. O que se vê é a ampliação da contradição entre as possibilidades tecnológicas de satisfazer necessidades básicas e as relações sociais de exclusão. Exemplo assustador são os dados da FAO, apresentados por Frigotto (1999), revelando que a capacidade de produção agrícola, com as novas tecnologias, seria suficiente para alimentar em abundância 12 bilhões de pessoas, o que confirma a hipótese de que é possível beneficiar a todos por meio das tecnologias. Entretanto, a mesma fonte afirma que dos seis bilhões de habitantes da terra, mais de três bilhões passam fome, o que permite constatar a barbárie da relação entre uso das tecnologias e interesse social (op. cit.). E mais:

O Relatório de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas, na sua edição de 2000, revelou que a disparidade de renda entre os países mais ricos e mais pobres, que era da ordem de 3 para 1 em 1820, atingiu 44

para 1 em 1973, chegou a 72 para 1 em 1992 e está atualmente ao redor de 80 para 1. Entre 1990 e 1998 a renda per capita caiu nos cinquenta países mais pobres e aumentou nos 28 mais ricos. Cerca de 1,2 bilhão de pessoas, o que equivale a 1/5 da população mundial, vivem em nível de miséria absoluta (Sevcenko, 2001; 43).

A nova (des)ordem mundial expulsa do emprego milhões de pessoas que vivem do trabalho e afeta profundamente os processos e relações de trabalho, impondo diferentes formas de precarização: redução de jornada e, conseqüentemente dos salários, perda de direitos, terceirização e super exploração dos trabalhadores.

Trata-se, portanto, de uma aguda destrutividade, que no fundo é a expressão mais profunda da crise estrutural que assola a (des)sociabilização contemporânea: destrói-se a força humana que trabalha; destroçam-se os direitos sociais; brutalizam-se enormes contingentes de homens e mulheres que vivem do trabalho; torna-se predatória a relação produção/natureza, criando-se uma monumental “sociedade do descartável”, que joga fora tudo que serviu como ‘embalagem’ para as mercadorias e seus sistema, mantendo-se, entretanto, o circuito reprodutivo da capital (Antunes, 2003a; 176).

Esta realidade global tem sua gravidade ampliada nos países mais pobres, dadas as suas peculiaridades econômicas, sociais e culturais, bem como sua inserção subordinada na economia mundial. No Brasil, as evidências demonstram que o crescimento econômico, mesmo nos períodos de crescimento significativo, nunca foi suficiente para superar as desigualdades de toda ordem e a desmedida concentração de renda.

Segundo Furtado (1981), a economia brasileira, se comparada aos demais países periféricos, apresenta singular dinamismo. Na Era de Ouro do capitalismo na Europa e nos Estados Unidos, entre as décadas de 1950 e 1970, o Brasil chegou a apresentar crescimento médio de 7%, mais alto do que a do conjunto dos países do centro desenvolvido do mundo capitalista. Entretanto, diferentemente dos países do centro do capitalismo, esse desempenho se deu, historicamente, mediante o caráter extensivo de exploração dos recursos naturais e o sacrifício de grande parte da população. Para o autor, a concessão de privilégios e a manutenção dos salários em nível mais baixo possível são responsáveis pelas desigualdades e concentração de renda históricas no país, apresentando como exemplo irrefutável o processo de modernização da agricultura, que expulsou milhares de agricultores da zona rural:

A estrutura agrária, ao canalizar os investimentos para setores privilegiados e assegurar a reprodução da mão-de-obra ao mais baixo custo possível, cria as

condições para que se maximize o excedente a ser utilizado nas zonas urbanas. Ela tem como contrapartida o uso predatório de recursos naturais e a exclusão da maioria da população dos benefícios do desenvolvimento (Furtado, 1981; 28).

A partir dos anos 30, segundo este mesmo autor, com o impulso à industrialização, o dinamismo da economia brasileira se evidenciou em números também significativos de crescimento, indo dos 5,2% no primeiro decênio a taxas médias de 7% no período de 1947 a 1974, desempenho que levou o Brasil, em 1949, a ser praticamente auto-suficiente em relação a bens manufaturados não-duráveis. De 1967 a 1973 – durante o “milagre econômico” – a taxa média de crescimento anual foi de 23,8%, mas “poucas vezes ter-se-á imposto a um povo um modelo de desenvolvimento de caráter tão anti-social” (idem; 42). Com o endividamento externo que se avolumou – de 12,5 bilhão de dólares em 1973, para 43,5 bilhões em 1978 – e com a inflação a corroer os salários, as conseqüências sociais foram desastrosas, posto que “se o serviço da dívida externa cresce mais do que o Produto, a taxa de investimento deverá declinar”, exigindo o refinanciamento permanente da dívida cuja carga financeira “hipoteca o futuro do país” (idem; 55).

Este modelo de desenvolvimento que se impôs com a industrialização, agravado pelo regime autoritário implantado em 1964, gerou concentração e exclusão, aprofundando desigualdades e “se traduzem num fosso cada vez mais profundo entre uma minoria privilegiada e uma considerável massa rural e urbana” (idem; 58). Conforme registra Furtado, em 1976, segundo o IBGE, 44% das famílias se incluíam na “faixa de pobreza” (renda inferior a 2 salários mínimos), isto é, quase a metade da população já se encontrava excluída dos benefícios da alta produtividade da economia.

Este brevíssimo resgate nos permite afirmar que a crise global do capitalismo e a conseqüente reestruturação produtiva assumem, nos países periféricos, dimensões particulares e as conseqüências são de grande monta. No Brasil, tal processo abalou a conformação socioeconômica construída entre os anos 50 e 70, já marcada pela heterogeneidade e desigualdade social, piorando drasticamente o quadro de pobreza, deteriorando as condições de trabalho e exclusão social que já eram estarrecedores. O processo de modernização da produção no país, entretanto, como destaca Leite (2003), não é homogêneo e substituidor das formas anteriores, mas revela-se, como nos demais países, extremamente perverso:

Convém ressaltar desde logo duas características importantes do processo brasileiro que despontam a partir desta análise: em primeiro lugar, embora as estratégias seguidas pelas empresas em cada um desses momentos seja bastante diferenciadas, um elemento comum a elas é seu caráter limitado e reativo, ainda que não se possa deixar de considerar que alguns setores mais competitivos, como o automobilístico, venham apontando para um processo mais sistêmico; em segundo, ao contrário das expectativas dos estudos iniciais, quanto mais o processo se aprofunda, mais nocivos se tornam seus efeitos sociais (Leite, 2003; 70).

Segundo a mesma autora, a estabilização dos trabalhadores, maiores investimentos em qualificação, simplificação das estruturas hierárquicas e salariais bem como esforços para melhorar o relacionamento entre empresas e trabalhadores, com o propósito de redução dos conflitos do trabalho, foram (e ainda são) preocupações das empresas, mas,

Seria necessário considerar, contudo, que ainda que esse conjunto de dados indique mudanças importantes na forma de gerenciamento da produção e do trabalho e aponte efetivamente para a criação de ambientes menos conflituosos e autoritários, o processo não só era muito heterogêneo como apresentava também um conjunto de limites que teriam que ser levados em conta na elucidação das implicações da modernização para os trabalhadores e as relações de trabalho de maneira geral (idem; 81).

Esses limites, para a autora, dizem respeito ao caráter disciplinador dos treinamentos destinados menos à qualificação dos trabalhadores que a objetivos comportamentais e motivacionais, “com a intenção de despertar uma postura de cooperação”; a resistência das empresas em relação aos níveis salariais, de acordo com os novos métodos de produção; as demissões em massa dos trabalhadores “considerados pouco adequados, como os de baixa escolaridade e de mais idade, que têm mais dificuldade para se adaptar aos novos conceitos de produção, ou ainda os ativistas sindicais e líderes operários, especialmente os representantes de trabalhadores em grupo e comissões de fábrica” (idem; 83).

Como se vê, a reestruturação produtiva não parece inclinada a reestruturar a tradicional relação capital-trabalho no Brasil, conservando o autoritarismo histórico do empresariado, assim como fragilizando ainda mais as organizações dos trabalhadores, mantidas alijadas das discussões do processo de inovação, ou como alerta Leite:

... trata-se de um processo de incorporação individual, sem lugar para representação de trabalhadores como categoria política e social, com a eliminação das conquistas que os sindicatos galgaram nas últimas décadas, o que se traduz em sentimento de perda para os trabalhadores que vivenciaram,

em sindicatos mais combativos, a luta por direitos da categoria. A resistência operária não ignora a “profunda contradição presente no fato de as empresas pedirem a colaboração dos trabalhadores nas decisões relativa ao processo produtiva, ao mesmo tempo que se negam a negociar com eles a maneira como as mudanças são implementadas (idem; 93).

Em consonância com a tendência internacional, a produção brasileira vai se flexibilizando e se descentralizando, numa tentativa de se concentrar em produtos que garantam vantagens competitivas, repassando para empresas menores a produção dos demais componentes necessários ao produto final. A divisão do trabalho entre as empresas, resultante desse processo, permite que se mantenham formas mais avançadas de produção e organização do trabalho para a grande empresa, enquanto a precarização toma conta das pequenas.

De fato, se para aquelas que se encontram na liderança, que congregam a parcela mais sofisticada do processo produtivo, eles [os novos conceitos de produção] pressupõem formas de organização do trabalho baseadas na polivalência e na formação de grupos e células de produção e na utilização do trabalho qualificado, o mesmo não acontece nas empresas que conformam os últimos elos da cadeia, em que a falta de conteúdo do trabalho torna-as mais afeitas à utilização do trabalho mal pago, desqualificado, repetitivo, parcelado, organizado muitas vezes em linhas de montagem (...) Talvez uma das consequências mais graves em termos sociais (...) é que também aqui se desenvolve o fenômeno já assinalado na experiência internacional, qual seja, o de que com a tendência generalizada à subcontratação, o trabalho diminui na ponta virtuosa ao mesmo tempo que se expande na ponta precária de cada cadeia (idem; 87, 88).

Mas, essa expansão, como explica a autora, “deve ser entendida em relação à outra ponta da cadeia, e não como uma tendência absoluta à expansão do emprego nessas empresas” (id.; ib.); a reestruturação produtiva, como já salientamos, tende a eliminar postos de trabalho por toda a cadeia produtiva. Desta forma, também em conformidade com as tendências internacionais, ainda que mais agudizadas, as implicações para o mercado de trabalho brasileiro, são de regressão, exclusão do trabalhador e precariedade do trabalho. O aumento do desemprego chegou a níveis sem precedentes, atingindo, em algumas regiões, até 20% da População Economicamente Ativa (PEA); a ampliação da informalidade e do desassalariamento, revelados em estimativas oficiais são alarmantes, como demonstra a Pesquisa Mensal de Emprego (PME)¹³ de dezembro de 2005, em relação à posição da população ocupada:

¹³ A Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE produz indicadores do mercado de trabalho sobre a condição de atividade da população brasileira. Abrange as Regiões metropolitanas de Recife (1), Salvador (2), Belo Horizonte (3), Rio de Janeiro (4), São Paulo (5) e Porto Alegre (6).

posição na ocupação	Total	REC(1)	AL(2)	BH (3)	RJ (4)	SP (5)	POA(6)
Com carteira (setor privado)	5,6	38,0	0,7	8,3	3,1	7,4	49,8
Sem carteira (setor privado)	2,0	23,6	23,4	20,9	9,7	23,8	19,2
Conta própria	9,3	22,2	22,3	17,5	22,9	16,9	18,2
Empregador	5,1	4,9	4,4	5,5	4,9	5,4	4,9

Fonte: IBGE, PME dez. 2005

A precarização do trabalho pode ser entendida no âmbito da tão propalada flexibilização, uma vez que, na esfera da gestão de pessoal, as empresas buscam inspiração no *just in time* da gestão de estoques, ou em outras palavras, buscam evitar “estoques de mão-de-obra” sem utilidade imediata. A fórmula encontrada é a redução do número de trabalhadores efetivos, complementado por um número variável de trabalhadores periféricos, contratados por um prazo determinado.

Por outro lado, os novos postos de trabalho que surgem em função do avanço tecnológico, não mais se caracterizam pelas compensações que as leis e contratos coletivos vinham garantindo. Isso porque o capital prefere explorar cada vez mais o trabalho humano, agora sob a forma de prestação de serviços ou terceirização, a contratar trabalhadores e arcar com os custos sociais.

Mas, a despeito de todos os ataques ao trabalho humano, o capital não é capaz de se reproduzir sem ele – a única força produtiva que cria mais-valia. Assim, a desregulamentação, a flexibilização, a desregulamentação e a terceirização são formas encontradas para manter a força de trabalho em ação, mas apenas como parcela imprescindível para a reprodução do capital.

Essas formas que vêm se fortalecendo, não são idéias novas. Se o trabalho e suas relações não foram flexibilizados antes, foi porque o movimento operário, por meio de sindicatos e partidos democráticos de massa não permitiu. Os sindicatos, até a década de 70 tinham poder – adquirido na luta e na resistência dos trabalhadores – e podiam exigir padrão legal e contratual de relação de emprego, como a jornada de tempo integral e preservação dos direitos dos trabalhadores. No entanto, os movimentos e organizações de trabalhadores se retraíram, também no Brasil com a globalização, quando “o grande capital multinacional simplesmente abandonou o campo de batalha e se transferiu para países em que a debilidade do movimento operário lhe oferecia plena liberdade de reformular as relações de produção de acordo com seus interesses” (Singer, 2003; 28). Ramos inteiros da

produção passaram a poder ser transferidos, de suas localizações tradicionais para outras partes do país ou para outros países, numa fuga não apenas de capitais, mas também do adversário, aniquilando a resistência sindical.

A crise sindical, a desregulamentação, a ausência de proteção social e a pressão crescente do desemprego são fatores poderosos para conquistar a cumplicidade do trabalhador na aceitação do emprego informal ou precário, ainda que clandestino, contrário à lei.

E é neste movimento drástico de ataque ao trabalho que, como ressalta Tumolo (2003), o capital se impõe e exerce seu domínio não apenas sobre o trabalho, mas sobre a vida do trabalhador:

Domínio sobre praticamente todas as atividades humanas, sobre a produção social da vida e redução generalizada do preço da força de trabalho combinada com um imenso (e insolúvel) contingente supérfluo de trabalhadores, eis os ingredientes fundamentais para o controle do capital sobre a vida dos trabalhadores. A subsunção real do trabalho e a subsunção formal da vida dos trabalhadores ao capital transformaram-se, na contemporaneidade, em subsunção real da vida dos trabalhadores ao capital (Tumolo, 2003a; 174).

As defesas da reestruturação produtiva brasileira, na esteira da globalização, sustentaram-se no discurso da “modernidade” pretendendo fazer crer que o maior responsável pelo atraso do país em relação às economias avançadas era o Estado e suas regulamentações, que impediam a integração do país ao modelo internacional. Daí a necessidade das reformas que resultaram neste “Estado moderno”, com a privatização de serviços historicamente sob sua atribuição, o desmonte de instituições públicas, reformas educacionais, redução dos gastos e do emprego público. Este Estado “reduzido”, porém “moderno” ampliou a proteção à economia de mercado e aos interesses dos organismos financeiros nacionais e internacionais, com políticas que acentuaram as desigualdades e aumentaram a exclusão social.

Os resultados, contrariando o discurso hegemônico, se revelam, segundo Pochmann (2001), na flagrante diferença do desempenho brasileiro após a adoção de “modelo econômico voltado para a maior integração internacional” das políticas de desenvolvimento (de 1930 a 1980), que combinavam “projeto de industrialização com forte expansão estatal e ampla internacionalização do mercado interno”, que permitiu ao Brasil melhor desempenho e participação na economia mundial:

A economia nacional perdeu sua tradicional dinâmica de alto crescimento econômico sustentado na ampla geração de vagas, restando atualmente a medíocre variação da renda nacional, com a insuficiente criação de postos de trabalho – na maioria das vezes, de baixa qualificação – para todos que desejam trabalhar. Os empregos qualificados foram reduzidos, em parte, pela ampliação das importações, pela ausência de novos investimentos e pela reformulação do setor público, além de pelas baixas taxas de expansão do produto (op. cit.; 2001; 40).

Segundo este autor, a partir de 1980 (até 1999), a inflexão da economia brasileira levou a uma taxa média de expansão do PIB na ordem de 2,1%, bem abaixo da média anual de 4,14% que vinha obtendo nos últimos cem anos. Caiu também, a partir dos anos 80, a participação na economia internacional, de 3,5% para 2,8% (em 1999); a renda per capita, num comparativo com a dos países do centro do capitalismo mundial, sofreu queda de 36,1% para 27% em 1999. Os postos de trabalho qualificados foram reduzidos em 12,3%, enquanto as ocupações não-qualificadas cresceram 14,29% entre 1990 e 1998.

Enfim, os processos de reorganização do capital para garantir a expansão de seus patamares de acumulação vão exaurindo sua capacidade civilizatória, pois na mesma proporção em que gera riqueza, produz o seu inverso: a pobreza humana, entendida não somente enquanto privação das condições materiais de produção da existência, mas sobretudo como limitação da capacidade de humanização e realização do homem por meio do trabalho.

Buscamos, neste capítulo, focar alguns elementos que permitam uma compreensão mais ampla das relações sociais de produção no contexto do novo metabolismo do capital, como condição imprescindível para as análises, que se seguirão, das políticas brasileiras de educação profissional e de qualificação dos trabalhadores.

3 EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E QUALIFICAÇÃO DE TRABALHADORES: A INCESSANTE BUSCA DE ALICIAMENTO PELO CAPITAL

3.1 EDUCAÇÃO E DIVISÃO DO TRABALHO

O panorama histórico da educação traçado por Manacorda (1989) permite perceber que a “separação entre instrução e trabalho, a discriminação entre a instrução para os poucos e o aprendizado do trabalho para os muitos” (Manacorda, 1989; 356) é uma constante na história do homem – que é também a história da educação. Já vigorava no antigo Egito, sendo a instrução “institucionalizada” destinada à formação dos governantes, excluindo-se, dela, todo indivíduo das classes dominadas. Na Grécia e em Roma, formas próprias de uma educação dos poucos se sustentavam na definição de Platão das “coisas que um homem livre deve saber, que são, afinal, aquelas que um homem não-livre não deve saber” (idem; 357). O autor demonstra que a transmissão do conhecimento, na história dos homens, sempre ocorreu de acordo com o modo de estruturação da sociedade, sendo que as elites de todos os tempos asseguraram que a instrução para os “seus” se desse de formas especiais, preparando para o exercício das funções hierárquicas ou para estudos superiores, sem a pretensão de formar para o trabalho, mas para garantir a continuidade do mesmo modo de organização social. Já as classes subalternas recebiam formação exclusivamente para o trabalho, inicialmente pelo aprendizado nas próprias famílias e mais tarde nas corporações de ofício, e por todo o tempo no contato com outros trabalhadores. Com o advento do capitalismo, impôs-se a necessidade de generalização do conhecimento “especializado”, em decorrência das novas relações de produção, e foi sendo atribuída às escolas esta função.

Foram sendo criadas as escolas de artes e ofícios, os institutos profissionais e técnicos, as novas faculdades de engenharia de nível universitário que, paralelamente ao sistema formal de educação geral elitista e exclusivamente

“intelectual”, buscavam incorporar as exigências produtivas e manuais da fábrica, de maneira que “na velha instituição educativa dos dominantes, sobrecarregada de todas as contradições que Grécia e Roma já exibiram, entram conteúdos novos e uma população nova, preparando novas contradições” (idem; 359).

A constatação desta dualidade histórica, de caráter universal não significa ignorar que a educação incorpora-se às relações sociais e assim, assume características próprias em cada sociedade. Mas, se conforme já evidenciamos no capítulo anterior, a divisão social do trabalho, inerente a todas as sociedades no seu desenvolvimento histórico, cria diferentes grupos de homens, cuja posição social é determinada pelo modo como a sociedade realiza o trabalho, é na própria divisão do trabalho e na conseqüente estruturação de classes que se encontra a gênese de tal dualidade. Assim, concordamos com Warde (1983) que “a divisão entre trabalho intelectual e trabalho manual não é criação da escola capitalista; a separação entre o que ocorre na escola – elaboração intelectual – e o que ocorre na produção – práticas produtivas – é já efeito da divisão do trabalho manual/trabalho intelectual” (Warde, 1983; 58).

Assim é que, se é nas sociedades capitalistas que se encontra o mais avançado estágio de divisão do trabalho, é também nestas sociedades que se radicalizam as dualidades, pois como assegura Machado:

A divisão do trabalho divide também o saber, cuja partilha inicial entre formação geral e especial, pedagogicamente duvidosa, constitui, não apenas sua manifestação, mas portão de entrada a segmentações mais detalhadas, que se prestam muito mais à regulamentação da diferença e da cidadania, inerente ao sistema capitalista, que a objetivos educacionais (...). As próprias leis econômicas definem a distribuição do alunado pelos tipos de escolas e a exclusão daqueles que são lançados ao trabalho precoce, coagidos pela necessidade familiar (Machado, 1989; 30).

É este, então, o ponto de partida através do qual passamos a entender as funções que são impostas à educação, em particular nas sociedades capitalistas, que aprofundam a divisão do trabalho e a divisão dos homens em classes. Evidentemente que isso não nos leva a concluir que os percursos são os mesmos em todas as sociedades, assim como os resultados, e que tal movimento se estabelece inexoravelmente sobre todos os indivíduos. Entretanto, a questão de como educar, como formar os indivíduos coloca-se como central no modo de

produção capitalista, que, como dizia Gramsci, não é apenas um modo novo de produzir mercadorias, mas de produzir indivíduos. (Gramsci, 1984).

Daí a necessidade de pensar a educação como construção histórica e compreendê-la não a partir dela mesma, como se tivesse um fim em si, mas sim como resultante de relações sociais e de poder, construídas ao longo da história humana. E é nessa história que vamos nos certificar de que os grandes conflitos no campo educacional não se dão em torno de tendências pedagógicas diferentes, mas,

em torno da própria constituição e compreensão do que seja o saber, a educação, o campo e espaço onde se produz e reproduz, e quem sejam seus legítimos produtores. Não se trata de conflitos meramente pedagógicos em torno de qual dos componentes escolares é prioritário, nem de conflitos em torno da escola, de sua importância social, mas trata-se de conflitos e lutas pela legitimidade de tipos diferentes de saber, de educação, de educadores, de espaços. Trata-se de conflitos não tanto em torno de uma teoria da educação escolar, mas de uma teoria da história e do social e, sobretudo, de uma teoria da produção-formação dos homens na história (Arroyo, 1987; 81).

A dicotomia entre teoria e prática no campo educacional, na sociedade capitalista, deve ser entendida, então, no contexto da luta hegemônica entre as classes fundamentais, sendo as formas que a escola foi assumindo ao longo da história, assim como a negação dela à classe trabalhadora, elementos fundamentais de análise. Isso significa, como alerta Frigotto (1987) que é preciso

compreender o significado que tem para a classe trabalhadora, o acesso ao saber elaborado e historicamente acumulado, mas ao mesmo tempo, sem tomar esse saber como uma entidade absoluta, como um dado. É importante entender que este saber se produz dentro das relações sociais determinadas e, portanto, assume a marca dos interesses dominantes; ou seja, não se trata de um saber neutro (Frigotto, 1987; 18).

De fato, a defesa dos interesses de classe¹⁴ encontra-se na raiz das transformações educacionais ao longo da história, numa correlação desigual entre tais forças, visto que as classes dominantes exercem influências maiores por deterem o poder material da sociedade e o poder político das instituições.

A constituição dos sistemas nacionais de ensino, constituído pela burguesia, alicerçou-se nos preceitos (desta classe) de liberdade e igualdade, dando origem a diferentes interpretações para tais conceitos. Igualdade, para a burguesia passou a significar “acesso e oportunidades como direito à concorrência” (Machado, 1989;40).

¹⁴ Para aprofundamento ver Ponce, Aníbal. Educação e Luta de Classes. São Paulo: Cortez, 2005.

Tal concepção desconsidera, “aparentemente”, que “condições materiais de produção capitalista conferem inerentemente, condições diferentes aos indivíduos, conforme a sua forma de inserção social, habilitando-os a enfrentar desigualmente a concorrência” (id.; ib.).

Dissemos “aparentemente” porque a criação de sistemas diferenciados de instituições escolares para abrigar diferentes interesses não se dá por acaso, mas por necessidade do capitalismo de uma determinada educação para demarcar, via escola, o que se ensina aos destinados a “pensar” e o que se ensina aos destinados a “fazer”, institucionalizando-se as dissociações presentes na sociedade, como forma de negar as relações sociais e produtivas como espaços educativos (Arroyo, Frigotto, Rummert), isto é, negar a institucionalização do saber dos trabalhadores e de sua classe, que é produzido mesmo sob as condições adversas do capitalismo:

Os conflitos de interesse no educativo não se situam fundamentalmente no campo da transmissão de conteúdos, alienantes ou críticos, mas situam-se mais na raiz, na destruição dos processos de produção do saber e da cultura, na declaração da não-legitimidade para os processos de produção de educação fora da instituição legítima. E mais, situam-se na negação, aos trabalhadores enquanto classe, da condição de produtores de bens culturais, de pensamento, de saber (Arroyo, 1987; 85).

Na análise de Frigotto (1987), a classe trabalhadora, mesmo “impedida historicamente, pelos mais diferentes mecanismos materiais e ideológicos de ter acesso aos graus mais elevados do conhecimento elaborado (científico)”, produz e detém conhecimento e este não passa despercebido pelo capital que, desde o surgimento da manufatura até a revolução da informática, vem agregando esse saber às máquinas:

O que se pode perceber historicamente é um duplo processo de “expropriação” – material e intelectual. O capital sempre tem lutado, tanto no sentido de obstaculizar quanto no de negar o conhecimento, o saber das classes subalternas. Igualmente, busca apropriar-se privadamente do conhecimento adquirido coletivamente no próprio processo de trabalho, devolvendo-o como conhecimento incorporado à máquina, contra o próprio trabalhador (Frigotto, 1987; 20).

Entretanto, o mesmo autor alerta para a necessidade de sistematização e ampliação deste saber para a classe trabalhadora bem como do fortalecimento de suas lutas contra-hegemônicas para a incorporação, pelas instituições escolares, dos saberes que a ela interessam:

... ao afirmar-se que existe um “saber intrínseco” ao trabalhador enquanto classe em movimento, em construção, não significa que se trata de um saber suficiente e que, portanto, o mesmo não necessita de escola, nem que se trata de um conhecimento que dê conta do real. A luta pela escola tem sido uma luta secular da classe trabalhadora. Mas certamente o saber, o conhecimento que a classe trabalhadora busca na escola não coincide, necessariamente, com o saber historicamente acumulado sob a hegemonia da burguesia. A luta hegemônica implica, concretamente, uma crítica radical ao saber dominante e uma articulação do conhecimento histórico – que não é produção exclusiva da burguesia – aos interesses da classe trabalhadora. Não se trata pura e simplesmente de mudança de conteúdo, mas de uma forma nova de produção do conhecimento (idem; 19).

Assim, o movimento de expansão da escola revela o reconhecimento, pela classe trabalhadora, de que a escola tem a capacidade de conferir ao indivíduo os requisitos necessários para ingresso e progressão no trabalho e eventualmente na sociedade. Entretanto, o acesso às instituições de ensino não anula as contradições que se desenvolvem no interior destes espaços em que a transmissão do conhecimento reduz-se à “verdade da burguesia”. Isso permite entender que:

a defasagem entre o que a ideologia dominante proclama para a educação e o que realmente se verifica não é efeito-problema do “mau funcionamento” da escola. Ao contrário, é a condição mesma do seu funcionamento, isto é, do cumprimento das funções que lhe cabem. (...) O fato de que a escola não “prepara” para o trabalho – seja o produtivo, seja o improdutivo – não implica em insuficiência ou mau funcionamento da escola. Muito ao contrário, é só aparente o fato de que a escola não prepara. Sob a perspectiva das relações dominantes, o “não preparo” do filho do operário é o seu preparo necessário para que se reproduzam as relações sociais de produção (Warde, 1983; 59, 61).

É neste sentido que se entende a escola como um dos “aparelhos ideológicos” que visa à “domesticação” dos trabalhadores para se adaptarem às exigências do modo de produção, como explica Arruda:

(...) todos os processos de subjetivação, no plano cultural, social, político e também psicológico são usados para persuadir o trabalhador a tomar sua condição como natural e inevitável, ou para alimentá-lo com promessas sempre adiadas de um futuro de abundância, em suma, para que se conforme com a estreiteza do trabalho humano negado enquanto modo de existir e afirmado apenas enquanto modo de subsistir ou enquanto prolongamento da máquina e objeto do capital. (...) Para esses fins é estruturada a educação capitalista. Eis por que ela precisa ser funcionalista, utilitária e unilateral. É preciso que ela consolide na cabeça dos educandos os divórcios característicos da própria divisão de trabalho do capital mundial: entre escola e sociedade, entre trabalho intelectual e trabalho manual, entre saber erudito e saber popular, entre o individual e o social, entre ciência e técnica, entre a necessidade e a liberdade, entre decisão e execução, entre teoria e prática. Cada um desses divórcios contém um grau de antagonismo diferente, segundo a sociedade na qual ocorrem. (Arruda, 1987; 66).

O discurso ideológico dominante, para ocultar o fato de que “a escola está marcada pelas múltiplas contradições e lutas de classe que se dão no interior das formações sociais capitalistas” (Warde, 1983; 60) e que “a dicotomia entre a teoria e a prática (...) é o substrato mesmo da escola” (id.; ib.), procura fazer crer que a superação dessa dicotomia é possível através de processos e metodologias adequadas, assim como vai reforçando a idéia de que a “superação das desigualdades entre as classes é possível, sem a supressão da mais-valia, sem uma quebra ou ruptura da lógica do valor (...) [que] comanda as políticas educacionais do Estado, tanto e principalmente na sua dimensão de sociedade política, quanto na dimensão da sociedade civil” (Frigotto, 1987; 16).

Naturalizam-se, desta forma, as condições de classe, reafirmando a concepção de trabalho enquanto possibilidade indistinta para todos de enriquecimento e de ascensão social.

Vai-se, assim, construindo um conceito ideológico de trabalho dentro de uma perspectiva moralizante e utilitarista, de sorte que a interiorização resultante torna as relações de trabalho da sociedade capitalista como relações naturais, desejáveis e, portanto, necessárias. É dentro dessa delimitação que a burguesia constrói as propostas de educação para o trabalho nos vários âmbitos da sociedade capitalista, ao longo da história, e busca transformá-las em senso comum (idem; 14).

Passa, então, a parecer “natural”, como realça o autor, a criação de sistemas de educação diferenciados, que devem dar conta de formar os cidadãos também “naturalmente” diferentes. Tanto as políticas de educação profissional, quanto iniciativas de grupos “bem intencionados”, preocupados com o desemprego, a exclusão e o aumento da marginalidade e da violência, apresentam propostas de natureza assistencialista, baseadas na promoção de “alguma capacitação para os pobres” – recuperando os princípios do século XVIII – de tal sorte que eles possam ingressar no mercado de trabalho, exercendo pequenas funções. Na mesma lógica, propõe-se a criação de cursos para cabeleireiros e manicures, para vendedores, para artesanatos caseiros, para os que “preferirem” trabalhar por conta própria.

Contra tal noção reducionista e utilitarista, que limita o trabalho à produção de condições de subsistência e a educação como preparadora desta produção, já se insurgiram muitos intelectuais da educação, entre os quais Gramsci:

A tendência, hoje, é a de abolir qualquer tipo de escola “desinteressada” (não imediatamente interessada) e “formativa”, ou conservar delas tão tão-somente um reduzido exemplar destinado a uma pequena elite de senhores e mulheres que não devem pensar em se preparar para um futuro profissional, bem como a de difundir cada vez mais as escolas profissionais especializadas, nas quais o destino do aluno e sua futura atividade são predeterminados. (...) as escolas de tipo profissional, isto é, preocupadas em satisfazer interesses práticos imediatos, tomam a frente da escola formativa, imediatamente desinteressada. O aspecto mais paradoxal reside em que este novo tipo de escola aparece e é louvada, como democrática, quando, na realidade, não só é destinada a perpetuar as diferenças sociais, como ainda a cristalizá-las em formas chinesas. (...) A multiplicação de tipos de escola profissional, portanto, tende a eternizar as diferenças tradicionais: mas, dado que ela tende, nestas diferenças, a criar estratificações internas, faz nascer a impressão de possuir uma tendência democrática. Por exemplo: operário manual e qualificado, camponês agrimensor ou pequeno agrônomo etc. Mas a tendência democrática, intrinsecamente, não pode consistir apenas em que um operário manual se torne qualificado, mas em que cada “cidadão” possa se tornar “governante” e que a sociedade o coloque, ainda que “abstratamente”, nas condições gerais de poder fazê-lo. (Gramsci, 1995; 118, 136).

Portanto, a problemática fundamental da educação profissional não se resume aos métodos, à qualidade ou aos seus aspectos funcionais, mas sim à sua vinculação à divisão do trabalho, que exige que uma camada da população se “prepare” para produzir condições de existência superior a uma outra camada, que a governará. E é essa vinculação que torna as políticas de educação profissional reducionistas e funcionais aos interesses estritos de uma classe, “alargando-se” ou “afunilando-se”, segundo as necessidades por elas ditadas.

Entretanto, não se pode ignorar as contradições que se vão acumulando em decorrência das lutas contra-hegemônicas, travadas historicamente pelos trabalhadores, em busca de uma educação que a eles interesse, que inverta a ordem de subordinação, não ao mercado, mas às necessidades sociais dos trabalhadores e que contribua para a perspectiva revolucionária da educação, como afirma Saviani (1983), referenciando-se ao pensamento de Gramsci, convertendo-a “em instrumento que possibilite a passagem da condição de ‘classe em si’ para a condição de ‘classe para si’” (op. cit.; 13).

3.2 AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DOS TRABALHADORES (OU A AUSÊNCIA DELAS) NA HISTÓRIA BRASILEIRA

Recuperar as bases históricas do percurso da educação profissional no Brasil contribui para que possamos compreender sua configuração atual, buscando apreender como as políticas de educação profissional e de qualificação dos trabalhadores foram-se construindo ao longo da história brasileira. O breve resgate histórico que empreendemos neste tópico centra-se na atuação (ou omissão) do Estado, não contrapondo as iniciativas dos trabalhadores, que serão abordadas mais adiante.

Partimos das constatações que fizemos no capítulo anterior, já que o percurso da educação brasileira, resguardadas as suas especificidades¹⁵ culturais e econômicas, não difere da tendência histórica dos países ocidentais: a oposição entre teoria e prática nos processos educacionais. Tal dicotomia não é fruto do caráter elitista da formação das sociedades, como já salientamos, embora seja fator de influência nas políticas educacionais, mas é condicionada pela divisão do trabalho e pela estrutura de classes dela derivada. E uma vez que nas sociedades de classe, as instituições são penetradas pelos interesses específicos da classe dominante, a escola assume uma função primordial na manutenção dessa estrutura. Em outras palavras, a dicotomia entre teoria e prática é condição mesma dos sistemas de educação, que garantem e preservam as dicotomias e contradições dessas sociedades.

No Brasil, enquanto o trabalho se fundava na mão-de-obra escrava, as estruturas de poder se consolidavam pela exclusão do contingente escravizado de qualquer direito social, entre os quais a educação, reservada para limitado grupo da classe dominante (senhores de engenho e donos de terras).

Sob monopólio dos jesuítas, cuja concepção de educação correspondia, na colônia ao ideal de “homem culto” de Portugal, a educação tinha por função a

¹⁵ Observe-se, por exemplo, que a tradição escravocrata atribui, no Brasil, um valor essencialmente negativo ao trabalho manual, diferenciando-se em relação à trajetória de algumas nações ocidentais, como por exemplo a Alemanha. Isso terá implicações importantes na educação.

formação de letrados eruditos, servindo tão somente à “ilustração” de espíritos ociosos que, embora se sustentassem da atividade produtiva, não eram destinados à sua administração (Romanelli, 1978).

A ação dos jesuítas formou a tradição de educação de classes, que sobreviveu no Império, atingindo a República, sem alterações significativas. Mesmo com a expulsão dos jesuítas, em 1759, o clero, formado por eles, deu continuidade à sua ação pedagógica, mantendo os mesmos objetivos, os mesmos métodos e a mesma dualidade, o que vale dizer, perfeitamente afinada aos interesses da metrópole e da aristocracia rural.

Com a vinda da Família Real, foram criados os primeiros cursos superiores não teológicos com sentido profissional prático (para engenheiros civis, para a carreira das armas, para a medicina-cirúrgica, de Economia Política, entre outros), para proporcionar educação à aristocracia da corte, extensiva, também, às classes mais abastadas. Essa mudança no ensino aprofundou o caráter elitista da educação, pois enquanto o ensino superior se firmava, os demais níveis e modalidades eram totalmente abandonados, pois não se via necessidade na educação da gente comum.

A Independência Política não alterou o quadro do ensino no país, monopolizado então pela iniciativa privada, resultando em acesso apenas às famílias de posses, e ao longo de todo o século XIX, caracterizou-se exclusivamente como preparatório para o ensino superior.

A organização da sociedade que surgia com a República ganhava complexidade, com os novos estratos sociais emergentes, com diferentes interesses, que passaram a alterar a homogeneidade anterior (centrada na zona rural e urbana). Desenvolvia-se a pequena burguesia – camada intermediária, bastante heterogênea, ligada ao setor de serviços e comércio – nas zonas urbanas, com participação ativa na vida social; uma camada média de intelectuais letrados ou padres; os militares em franco prestígio; a burguesia industrial, e todo um contingente de imigrantes que, na zona urbana, se ocupava de profissões que definiam classes médias e, na zona rural, se ocupavam da lavoura, além dos “ex-escravos”:

... a estrutura social torna-se mais complexa com o crescimento do proletariado e da pequena burguesia. Ocorre também a transformação de setores da antiga

classe dominante em empresários industriais, tudo isso contribuindo para que, a estrutura de classe, antes relativamente estável e simples, se torne cada vez mais complexa e instável. À medida que novas classes sociais surgem ou têm seu volume acrescido (burguesia industrial, comercial e financeira; proletariado e pequena burguesia), novos valores e idéias tomam corpo e entram em choque com as concepções tradicionais defendidas pelas oligarquias rurais (Machado, 1982; 31).

As emergentes camadas desprovidas de terras perceberam o valor da educação enquanto elemento de ascensão social e apelavam para o título para afirmar-se como classe, conforme registra Azevedo:

... já não era somente pela propriedade da terra e pelo número de escravos que se media a importância ou se avaliava a situação social dos colonos: os graus de bacharel e os de mestre em artes (dados pelos colégios) passaram a exercer o papel de escada ou de ascensor, na hierarquia social da Colônia, onde se constituiu uma pequena aristocracia de letrados, futuros teólogos, padres-mestres, juizes e magistrados (Azevedo, 1958; 31).

Reafirmou-se, então, a educação livresca, acadêmica e aristocrática, como símbolo de classe, almejada por quem procurava adquirir status. E não poderia ser diferente. A pequena burguesia, dependente da classe dominante para obter ocupações mais “dignas”, baseadas em funções burocráticas, administrativas, intelectuais, almejava por um ensino igual ao desta classe.

Esta complexidade da organização social e suas exigências já não se satisfaziam com as instituições de caráter simplistas, o que resultou em várias reformas do sistema educacional, nenhuma, entretanto, acarretando mudanças substanciais, pois, “do ponto de vista cultural e pedagógico, a República (...) não teve o pensamento ou a decisão de realizar uma transformação radical no sistema de ensino, para provocar uma renovação intelectual das elites culturais e políticas, necessárias às novas instituições democráticas” (idem; 134).

Isso porque as elites, que passaram desde o início a controlar o poder e a legislar na República, eram formadas pelos representantes das oligarquias rurais, detentoras do poder no Império, e a educação que defendiam era a que se relacionava a seus interesses. Ou seja, “o controle do poder pelas oligarquias rurais, que, evidentemente, propunham reformas e legislavam sobre a educação, acabou por projetar no sistema escolar a mesma mentalidade que havia sido plasmada na colônia e tinha vigorado durante a Monarquia” (Romanelli, 1978; 41).

Se não interessava às elites, a burguesia industrial em ascensão também não reivindicava modificações no modelo, uma vez que era com a elite que ela se

identificava. As próprias classes médias também viam na educação (de classe) importante instrumento de ascensão social. Assim,

nem a estrutura industrial que apenas começava a edificar-se em algumas regiões, como Rio de Janeiro e São Paulo, podia elevar ao primeiro plano das preocupações políticas, na organização dos sistemas escolares, as diversas culturas técnicas que visam pôr ordem na economia da nação, pela prática da orientação profissional e da aprendizagem racional e pela adaptação dos homens ao material e às tarefas industriais (Azevedo, 1958; 144).

O ideal de “homem culto” permaneceu, pelo menos até a Primeira Guerra de 1914, o mesmo que predominava no Império. As escolas superiores, destinadas às carreiras liberais, satisfaziam às aspirações dominantes, no meio social em geral e, especialmente nas famílias da aristocracia rural e da burguesia urbana, que continuavam a ver como mais nobres as profissões de advogado, médico e engenheiro. O título de doutor era tão-somente um ornamento para os ricos, se não uma recomendação a mais para a política e para a alta administração pública, ou seja, um instrumento de ascensão na hierarquia social. Nesse contexto, nem a pesquisa científica nem a cultura técnica faziam parte dos interesses dos candidatos às escolas superiores, e daí a posição secundária a que se relegava o ensino secundário e o técnico, em especial.

Além disso, a economia de base agrícola, assentada sobre o latifúndio e a monocultura, desenvolvia-se por meio de técnicas arcaicas de cultivo, não sendo a educação considerada necessária para preparar trabalhadores para esta atividade.

Mas o processo de urbanização, ocasionado pela industrialização que se iniciava e exigia o aperfeiçoamento da técnica, veio alterar esse quadro, pela imposição de novas necessidades de recursos humanos para o setor secundário e terciário da economia, traduzindo-se em novas solicitações à escola.

Foram surgindo, ainda que de forma fragmentária e dispersa, iniciativas de ensino técnico destinadas aos grupos sociais menos favorecidos, que deveriam inserir-se no sistema produtivo. Tais iniciativas se juntaram às escolas de aprendizes e artífices, criadas no governo Nilo Peçanha (1909) vinculadas ao Ministério da Agricultura, para a educação profissional de crianças pobres, sem, entretanto, qualquer articulação com o sistema educacional em seu conjunto, nem com as indústrias, revelando a completa ausência de políticas educacionais. Também não se viu, nesse período, nenhum esforço para “conjuguar racionalmente ciência e

técnica e ensinar o lugar de cada indústria no conjunto da vida econômica, o processo das diferentes produções e sua dependência mútua, e a tecnologia geral donde derivam todas as técnicas particulares” (idem; 146).

As grandes mudanças só vieram depois de 1930, em decorrência da intensificação do processo de industrialização e o fenômeno da concentração urbana, quando a hegemonia das elites fundiárias se transferiu para a burguesia industrial¹⁶.

Da nova configuração da sociedade surgiu a necessidade de formação técnica, incrementada por meio da criação das escolas profissionais e de escolas especializadas (mecânica, química e eletricidade) que buscaram instituir o ensino teórico das ciências e a aplicação de seus princípios na indústria. A preocupação do Estado se fez sentir, com a ampliação de recursos orçamentários e a criação das escolas técnicas federais, que passaram a ser responsáveis por esta modalidade de ensino, mantendo-se, entretanto, o caráter dual da educação, registrado na própria Constituição de 1937:

O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais. É dever das indústrias e dos sindicatos criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas a seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhe serem concedidos pelo poder público (Apud Azevedo, 1958; 247).

Apesar da expansão e dinamização do ensino técnico, com crescimento das unidades de ensino, notadamente para o ensino industrial, continuou, assim, a concepção de ensino profissional como destinado “às classes menos favorecidas”, embora as escolas passassem a buscar denominações mais adequadas que “colégio de misericórdia, escola de ingênuos, orfanato, asilo industrial, asilo de menores desvalidos, reformatório, e outras do mesmo gênero” (Machado, 1982; 38). A Reforma de Ensino de 1942 (inspirada na Reforma de Ensino da Itália de Mussolini) consolidou a estrutura elitista expressa na Constituição de 37, ao definir a função do ensino secundário como “preparação das individualidades condutoras”, e

¹⁶ Convém registrar que a burguesia industrial é originária, por reconversão, das elites agrárias, não havendo, então, neste processo, contradição de classes sociais. O fenômeno a que fazemos alusão ocorre por força de orientação da produção capitalista.

a do ensino profissional para “formar mão-de-obra para o sistema produtivo” (apud Machado, 1982; 36).

Com as reformas, o Estado reorganizou o ensino técnico e profissional para ajustá-lo às necessidades agrícolas, comerciais e industriais em expansão, pois o desenvolvimento desses setores e do capitalismo no país exigia a melhoria da capacidade dos trabalhadores, para garantir maior produtividade, bem como o ajustamento dos comportamentos aos padrões da produção. O Estado passou, então, a assumir outra posição quanto ao ensino técnico, inclusive no que diz respeito à sua divulgação, tendo em vista a necessidade do sistema produtivo de maior número e de diversificação da força de trabalho com preparo técnico-profissional requerido por algumas das novas ocupações.

A criação do SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – em 1942 e do SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – em 1946 são reflexos da necessidade premente de formação de trabalhadores especializados, na década de 40, criados que foram com a função de complementar a formação que somente as escolas não davam conta, frente às necessidades do setor produtivo. Além disso, apresentavam-se como solução para o problema do ensino técnico escolar, que funcionava separado da produção, e sem estrutura de máquinas modernas para a aprendizagem dos alunos. O SENAI significou, assim, ao mesmo tempo, possibilidade de contornar a oferta escassa de técnicos que as escolas ofereciam e influenciar na modernização das escolas tradicionais, além, obviamente, de estruturar o sistema paralelo de ensino técnico no país. Vale a pena ressaltar o esforço do Estado na criação desse sistema paralelo, de caráter privado e patronal, para promover a expansão do ensino técnico, confirmando a desvinculação desta modalidade de ensino das políticas de educação e ao mesmo tempo garantir o controle sobre a formação dos trabalhadores¹⁷.

Mas não foi apenas através da reorganização do ensino profissional que o Estado brasileiro despendeu esforços na busca de adequação às necessidades do capitalismo, conforme nos mostra Ianni:

¹⁷ Este “esforço” resultou em um caráter “excêntrico” do Sistema S, privado, porém criado e subvencionado pelo poder público, seja por sua ordenação mediante Leis Federais, seja por seu financiamento, via orçamento público. Isso denota desde então a característica patrimonialista que informa o Estado brasileiro.

... nos anos 1930-45 o governo federal criou comissões, conselhos, departamentos, institutos, companhias, fundações e formulou planos. Além disso, promulgou leis e decretos. E incentivou a realização de debates, em nível oficial e oficioso, sobre os problemas econômicos, financeiros, administrativos, educacionais e outros. Tratava-se de estudar, coordenar, proteger, disciplinar, reorientar e incentivar as atividades produtivas em geral. Além disso, pretendia-se, também, estabelecer novos padrões e valores, ou reafirmar os padrões e valores específicos das relações e instituições do tipo capitalista (Ianni, apud Machado, 1982; 40).

Evidentemente essa intervenção do Estado não teve como preocupação a ruptura do caráter dual e elitista da educação brasileira – que continuou a espelhar a mesma estrutura dual e elitista da sociedade brasileira colonial. Ao lado do ensino profissional para as classes menos favorecidas, o ensino secundário permaneceu propedêutico e preferido pelas classes economicamente mais favorecidas. E para se ter uma idéia de quão profunda era essa separação, basta lembrar que não era possível aos estudantes de cursos profissionalizantes migrarem para a série correspondente do curso secundário. Somente a partir dos anos 50 surgiram iniciativas no MEC de equivalência, ainda que formal, entre os cursos profissionais e o secundário. Nesta mesma década, com o processo de industrialização bastante avançado e modernizado no país, o governo lançou o Plano de Metas, segundo o qual passou a ser orientada a política econômica do país. Uma dessas metas era a dinamização do ensino profissional para atender as necessidades da indústria, em crescente expansão e modernização e a reforma do ensino Industrial de 1959 tinha o propósito de proporcionar condições para o cumprimento desta meta. Para isso, flexibilizou a regulamentação de 1942, trazendo maior autonomia e descentralização para as escolas e introduziu a presença de representantes da indústria no Conselho Dirigente, como forma de garantir o ajustamento do ensino às necessidades do setor industrial.

A exposição de motivos do MEC para a reforma deixava clara a funcionalidade que pretendia: “estreitar mais a associação escola-fábrica, de forma a que os diplomados da primeira atendam, efetivamente, às necessidades da segunda” o que exigia das escolas “gradual adaptação a situações industriais, em permanente evolução” (apud Machado, 1982; 46). Assim, segundo Gildásio Amado, “foram os impulsos do desenvolvimento industrial, antes que a consideração de princípios de uma política mais democrática de educação, o que forçou certa

evolução em duas direções convergentes: menos fixação da especialização e maior extensão da cultura geral” (Amado, apud Machado, 1982; 46).

Ao conferir maior autonomia e descentralização, a legislação pretendeu permitir às escolas, flexibilidade e agilidade na alteração de seus programas, na medida das necessidades ditadas pelo sistema produtivo, em constante modificação, reforçando esse caráter “interesseiro” através da participação do empresário nos rumos das escolas.

A mesma lógica se fez presente no Plano Estratégico de Desenvolvimento de 1967, no Regime Militar, que apresentou como uma de suas linhas de ação, a “prioridade à preparação de recursos humanos para atender aos programas de desenvolvimento nos diversos setores, adequando o sistema educacional às crescentes necessidades do País, principalmente no que se refere à formação profissional de nível médio e ao aumento apreciável da mão-de-obra qualificada” (id.; ib.) de forma a “proporcionar a expansão de preparação de pessoal técnico (...) visando atender às imediatas necessidades de desenvolvimento” (id.; ib.). Gestava-se, como se vê, a profissionalização compulsória do ensino médio, instituída pela Lei 5692/71.

A profissionalização compulsória do Ensino Médio teve sua justificativa na inadequação da educação brasileira ao momento histórico sendo então, necessária uma reestruturação que imprimisse maior racionalidade ao ensino, para que ele se constituísse em fator de desenvolvimento individual e social. O discurso dominante tentava fazer crer que a intenção era promover a ruptura da dualidade histórica, criando um único sistema de educação, cuja finalidade seria a qualificação para o trabalho, independente da classe social de origem dos alunos. Entretanto, o objetivo real era diminuir a demanda por cursos superiores, garantindo terminalidade neste nível de ensino e resolver a suposta carência de técnicos de ensino médio no mercado de trabalho¹⁸.

A reforma encontrou resistências generalizadas, especialmente das escolas privadas, que “inventaram a profissionalização faz-de-conta” (Cunha, 2000; 50) já que o interesse de seus alunos era nos cursos superiores. Assim,

¹⁸ É importante considerar a articulação entre a Lei 5692/71 e os objetivos da reforma universitária proposta pela Lei 5540/68.

fantasiavam de “curso técnico de análises clínicas” o currículo das turmas orientadas para o vestibular de medicina; de “tradutor-intérprete”, para o de letras; de “mecânica”, para o de engenharia; e outras “soluções” dessa ordem. A maioria das escolas privadas nem se preocupavam com esse tipo de disfarce, tamanha era a certeza de que ficariam a salvo dos supervisores das secretarias estaduais de educação, em geral dirigidas pelos próprios empresários de ensino ou seus prepostos” (id.; ib.)

As pressões das elites bem como os desacertos entre as suposições da reforma e as necessidades reais do sistema produtivo acabaram por restabelecer, em 1982, na agonia do Regime Militar, a possibilidade de ensino propedêutico, embora tenha sido mantida a função profissionalizante do ensino médio.

As resistências das escolas para se adaptarem, como explica Kuenzer, não foram apenas pelas dificuldades de diversas naturezas que se impuseram, mas, sobretudo pela impossibilidade de serem resolvidas, via escola, as contradições próprias das sociedades de classes:

... o que se pretendeu foi resolver, no interior da escola, através da homogeneidade, a divisão entre trabalho intelectual e manual e as diferenças de classe que estão postas na sociedade, o que significa, no mínimo, ingenuidade. As condições de acesso à escola, aliadas à falta de vontade política para assegurar as condições financeiras necessárias à viabilização da nova proposta, à falta de professores qualificados, às dificuldades metodológicas de articulação entre teoria e prática e ao interesse do capital em ampliar e regulamentar as carreiras de nível técnico, acabaram por impedir a efetivação da proposta (Kuenzer, 1992; 16).

Segundo Warde, o insucesso da profissionalização compulsória é a confirmação de que a realidade escolar brasileira rejeita a unidade entre teoria e prática, não enquanto método, mas “na medida em que a escola capitalista é ela já produto da divisão entre trabalho intelectual e o trabalho manual” (Warde, 1983; 87).

Não foi menos problemática a reforma da década de 90, baseada no oposto da proposta dos militares – instituiu a desvinculação compulsória entre ensino médio e profissional – embora tenha buscado legitimidade nos mesmos argumentos de ineficiência do ensino frente às exigências dos novos tempos¹⁹.

O caminho para a reforma dos anos 90 foi aberto pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, que dispôs sobre a educação profissional em capítulo à parte, apontando para a possibilidade de sua desvinculação do ensino regular. Regulamentando a matéria, o Decreto 2.208/97 estabeleceu níveis e

¹⁹ Abordaremos as polêmicas e contradições desta reforma e das ações do Estado que se sucederam, até o presente momento, mais adiante, pois aqui vimos nos preocupando tão somente em registrar os mecanismos (ou a ausência deles) de direcionamento “oficial” da educação profissional na história brasileira.

condições para a educação profissional, vetando a possibilidade de desenvolvimento de cursos que integrassem ambas as dimensões. Assim, novamente, no âmbito da legislação, a educação profissional voltou a se instituir como um sistema paralelo, e a não mais habilitar para o acesso ao ensino superior. Essa política foi responsável pelo desmonte do ensino técnico integrado que vigorava, desde a década de 70 nas Escolas Técnicas Federais e CEFETs, caracterizando, mais uma vez, o movimento do Estado em prol da manutenção da educação de classes.

Esta recuperação histórica, mesmo que breve, demonstra a impossibilidade de resolver, por meio da educação, as contradições sociais derivadas de relações desiguais e excludentes. As sucessivas reformas não conseguiram solucionar a questão da escolarização de grande parte da população, que não tem sequer acesso ao sistema escolar. Da mesma forma, graças às resistências da comunidade escolar, que luta por preservar a natureza dos processos educativos, também não obtiveram êxito em transformar as escolas profissionalizantes em extensão da indústria ou da empresa, como foi o intento de todas elas.

Em compensação, o Estado brasileiro passou a desenvolver, desde o início da industrialização do país, programas de qualificação voltados para os trabalhadores desescolarizados ou com baixa escolaridade, de forma a oferecer-lhes condições mínimas de integração ao sistema produtivo. Pode-se dizer que o início dessas ações se deu na década de 40, com a Lei Orgânica, que instituiu cursos industriais básicos nas escolas técnicas, e com a criação do SENAI e do SENAC. A partir dos anos 60, quando a industrialização, bastante avançada, já dando inclusive passos de integração ao capitalismo mundial, exigia a expansão da qualificação dos trabalhadores, foi criado o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO), vinculado inicialmente ao MEC, que deveria ser desenvolvido com a participação das escolas técnicas federais e industriais, do SENAI, do SENAC, de associações estudantis, de empresas industriais e de entidades de empregados. Financiado com recursos dos fundos nacionais do ensino primário e médio, tinha o objetivo de atender às necessidades do setor secundário, capacitando as empresas para o treinamento de seu próprio pessoal e promovendo a expansão das escolas industriais existentes. Em 1974, o PIPMO teve sua vinculação transferida para o Ministério do Trabalho, assim como também ocorreu com o SENAI e SENAC.

Note-se que o Ministério do Trabalho ampliou, a partir de então, sua abrangência em matéria de educação profissional, o que institucionalizou o paralelismo da ação do Estado em relação às modalidades educacionais, como se a educação do trabalhador não fosse, efetivamente, assunto para o Ministério da Educação...

Mas o Programa não teve a abrangência necessária para suprir a demanda por mão-de-obra qualificada e foi necessária uma ação complementar, através da Lei nº 6297/75, que concedia incentivos fiscais para empresas que desenvolvessem projetos de formação profissional. Essa lei permitia a dedução do lucro tributável, para fins de imposto de renda, do dobro das despesas realizadas com projetos de preparação para o trabalho “de indivíduos menores ou maiores, por meio de aprendizagem metódica, da qualificação profissional, do aperfeiçoamento e da especialização técnica em todos os níveis” (Cunha, 2001; 114). Os projetos deveriam ser aprovados pelo Ministério do Trabalho e atestados de frequência deveriam ser fornecidos pelo SENAI e pelo SENAC. Essa Lei foi revogada em 1990, tendo em vista as denúncias de que a renúncia fiscal do Estado nem sempre correspondia ao emprego dos recursos em formação de trabalhadores, mas desviados para capital de giro das empresas ou para a aquisição de equipamentos destinados à produção.

A ação governamental em termos de qualificação de trabalhadores vai ganhar mais destaque com o PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (1995 a 2003), sob responsabilidade do Ministério do Trabalho. O Plano foi concebido como uma das frentes das políticas públicas de emprego vinculadas ao Seguro-desemprego, e tinha como estratégia a qualificação em massa da força de trabalho. Tais políticas só puderam ser viabilizadas devido à criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT – em 1990, que possibilitou a estruturação de um conjunto de ações que comporia o Sistema Público de Emprego.

O PLANFOR, como veremos no capítulo III deste estudo, orientou-se pela lógica que presidiu a reforma da educação profissional da década de 1990 e, ao contrário do que o discurso hegemônico quis fazer crer, teve como finalidade a preparação dos “desafortunados” para as funções baixas e médias da hierarquia social (Cêa, 2004). Essa mesma população que, ao longo da história brasileira, foi sendo alvo de ações compensatórias, ao sabor das exigências do setor produtivo e

dos modos de organização do trabalho, no desenvolvimento do capitalismo brasileiro.

É absolutamente oportuna, para concluir este tópico, a reflexão de Gramsci sobre a dualidade no sistema educacional italiano:

A escola tradicional era oligárquica, pois era destinada à nova geração dos grupos dirigentes, destinada por sua vez a tornar-se dirigente: mas não era oligárquica pelo seu modo de ensino. Não é a aquisição de capacidades diretivas, não é a tendência a formar homens superiores que dá a marca social de um tipo de escola. A marca social é dada pelo fato de que cada grupo social tem um tipo de escola próprio, destinado a perpetuar nesses grupos uma determinada função tradicional, diretiva ou instrumental (Gramsci, 1995; 136).

Não é diferente no Brasil e não foi outro o papel das reformas educacionais e dos programas compensatórios para qualificar os trabalhadores: garantir espaços nos quais as populações em desvantagem possam obter qualificação necessária para sua adequação às funções que lhes são determinadas na divisão do trabalho.

3.3 EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E A LÓGICA HEGEMÔNICA DO EMPRESARIADO

Segundo Oliveira (2003), os governos se tornam incapazes de atuar cooperativamente com outros sujeitos políticos que não os representantes do capital, pela relação de cumplicidade e submissão que com estes desenvolvem. Isto se evidencia na lógica que presidiu as reformas da educação profissional brasileira e as políticas de qualificação de trabalhadores, que se nortearam pelos princípios do pensamento pedagógico industrial, expresso na produção teórica da CNI, que vem propondo, para cada uma das fases de desenvolvimento do país, um projeto hegemônico-pedagógico para a sociedade, buscando garantir a (con)formação da força de trabalho. Segundo Rodrigues (1998), esses projetos comportam três *télos*²⁰ fundamentais que se relacionam ao desenvolvimento do país a partir das 6 últimas décadas do século XX: o de nação industrializada (do final dos anos 30 ao início de 60), o de país desenvolvido (dos anos 60 a meados de 80), e o de economia

²⁰ O *télos* é uma imagem construída pelo discurso hegemônico com o fito de se tornar uma meta a ser perseguida incansavelmente pelo conjunto da sociedade, conduzida pela classe que o elaborou (Rodrigues, 1998).

competitiva (a partir de 1980). Vejamos o que significam esses constructos, segundo o autor.

O *télos* de nação industrializada se construiu sobre a imagem de que todos os problemas brasileiros, do analfabetismo à baixa qualidade dos produtos nacionais, da precária qualificação profissional à criação de um mercado consumidor de massas, da dinamização da ciência à superação do “pauperismo” seriam ultrapassados com a industrialização. Para isso, o Estado e a sociedade deveriam se moldar aos padrões tayloristas-fordistas, especialmente a formação profissional, que passava a ser considerada a principal alavanca para a industrialização. Foi aí que, como salientamos no tópico anterior, o Estado passou a se “interessar” pelo ensino técnico, expandindo sua oferta. O Brasil se industrializou, mas contrariando as promessas, sem resolver os problemas sociais que, ao contrário, se agravavam.

A CNI lançou, então um novo *télos*, o de país desenvolvido, que novamente contrariou as promessas, não assegurando melhores condições de vida para a população, terminando o Regime Militar que o sustentou “melancolicamente, lançando o Brasil em profunda estagnação, com as condições sociais agravadas, apesar do grande salto do parque produtivo” (idem).

O *télos* da economia competitiva, eleito a partir da década de 80, coaduna-se à nova fase do capitalismo e é a partir dele que o atual discurso industrial passa a “estimular uma nova institucionalidade nacional de forma a permitir que a economia nacional alcançasse novos patamares de competitividade – definida como sendo o alcance de uma maior produtividade e de mais eficiência na indústria – garantindo assim uma maior participação do Brasil nos mercados mundiais, bem como uma maior expansão do mercado interno” (Oliveira, 2003).

Para a CNI, “o recuo em face deste objetivo [a competitividade] poderia representar a marginalização da economia brasileira no cenário internacional, comprometendo decisivamente o seu potencial de desenvolvimento social e econômico” (idem) e a educação, marcada pelo caráter econômico comum a todos os *télos* da CNI, é chamada a adequar-se aos imperativos do novo modelo de produção, pois a superação do passado, na lógica industrial, só poderá ocorrer mediante a “estruturação de um plano racional de preparação do novo trabalhador, ou seja, mediante a elaboração e implementação de uma política educacional que rompa os laços que prendem o futuro moderno ao passado arcaico”

(Rodrigues,1998). Isso significa que a educação é permanentemente apontada como o caminho inquestionavelmente seguro que conduz ao novo *télos* e, no atual, de economia competitiva, a defesa da universalização da educação básica, negada historicamente à classe trabalhadora, passa a ser a pedra de toque, no discurso empresarial, pois somente a partir dela seria possível constituir a formação do trabalhador polivalente requerido pelo novo paradigma. O conceito de polivalência é apresentado pelo CNI como

uma formação que qualifique as pessoas para diferentes postos de trabalho dentro de uma família ocupacional e, sobretudo, para complementar as bases gerais, científico-técnicas e sócio-econômicas, da produção em seu conjunto. Uma formação que articule a aquisição de habilidades e destrezas em seu conjunto. Uma formação que articule a aquisição de habilidades e destrezas genéricas e específicas com o desenvolvimento de capacidades intelectuais e estéticas. Implica, portanto, não só a aquisição de possibilidades de pensamento teórico, abstrato, capaz de analisar, de pensar estrategicamente, de planejar e de responder criativamente à [sic] situações novas, mas também de capacidades sócio-comunicativas de modo a poder desenvolver trabalho cooperativo em equipe e conhecimentos ampliados que possibilitem a independência profissional (CNI, 1993; 9).

A despeito do conceito de polivalência apresentar semelhanças com o conceito de politecnia defendido pelos trabalhadores e educadores, o horizonte da formação não tem qualquer aproximação, pois a primeira aglutina os interesses do capital, tem no mercado seus objetivos (Rummert, 2002), enquanto a educação politécnica pretende “o homem omnilateral, a busca da liberdade no e do trabalho” (Rodrigues, 1998). Assim, a utilização do conceito de polivalência nos discursos empresariais

procura criar a falsa impressão de que as tarefas realizadas pelos trabalhadores na produção flexível requerem um conjunto maior de qualificação. Na prática, o que se estabelece é a exigência que os trabalhadores sejam multifuncionais. Não ocorre, como o discurso dominante procura apregoar, que os trabalhadores estariam se aproximando de uma formação mais integral, como alguns educadores progressistas (Frigotto, 1989; Kuenzer, 1988; Machado, 1989, entre outros), defenderam. Apropriando-se do que o pensamento educacional mais crítico afirmava, os “pedagogos do capital” descartam o conceito de politecnia e em seu lugar colocam o de polivalência. O que ocorre é uma tentativa de fazer do processo educativo um espaço de formação de um indivíduo que se identifique diretamente com os interesses da produção como se estes também fossem os seus (Oliveira, 2003).

A centralidade da educação básica no discurso empresarial quer levar a crer que ela produziria transformações na economia brasileira de tal porte que equipararia o Brasil aos países dominantes (Rummert, 2002). Entretanto, a despeito

desse discurso, a CNI busca estabelecer limites e adequações a essa educação, de forma a não permitir que ultrapasse as necessidades do capital, pois “uma classe trabalhadora socializada no saber mais desenvolvido, mais geral, mais abstrato, enfim, possuidora do conhecimento científico, é uma ameaça ao poder despótico do capital”(Rodrigues, 1998).

E esses limites são impostos pelas políticas neoliberais, defendidas por estes mesmos empresários, que reduzem a possibilidade de atuação do Estado, diminuindo os patamares sociais, em geral, e comprometendo a educação, quer pela falta de investimentos na manutenção das escolas e valorização dos professores quer pela ausência de proteção social às famílias, com a elevação da renda familiar, por exemplo, a fim de que os jovens e crianças possam estudar, ao invés de trabalhar. Da mesma forma, o controle da produção e da organização do trabalho pelo capital, mesmo assumindo novas formas, permanece como limitador fundamental para a alienação do trabalhador.

Enfim, a lógica adequacionista da educação à economia, indica a filiação das políticas educacionais à teoria do capital humano²¹, idealizada pelo economista Theodore Schultz, nos anos 60, que atribuía aos investimentos em educação, a explicação para o desenvolvimento econômico e social de pouquíssimas nações, assim como para o fato de apenas parcelas das populações se beneficiarem deste desenvolvimento.

No Brasil, a crença de investimento em educação como condição para o desenvolvimento, segundo Cunha (1979), já se manifestava na segunda metade do século XIX quando ao se comparar o desenvolvimento brasileiro com o de países da Europa Ocidental e da América do Norte, se elaboraram explicações em que a educação tinha peso fundamental. Diante do contraste entre os respectivos sistemas de ensino,

o progresso daqueles países foi, então, atribuído aos efeitos saudáveis do sistema educacional que tinham. Correlativamente o atraso do Brasil foi debitado aos efeitos danosos do seu sistema educacional precário ou, dito o mesmo de outro modo, à carência do sistema educacional que deveria ser idêntico ao dos países que já tinham ingressado na era do progresso” (Cunha, 1979; 279).

²¹ Para aprofundamento, ver Frigotto, 2001a

Rui Barbosa foi um dos que sustentou essa interpretação, tendo afirmado que “a falta de um ensino profissional [seria] a causa da não industrialização, responsável, por sua vez, pela pobreza cultural” (idem; 275).

A relação de causalidade entre educação, conquista do progresso ou do desenvolvimento, inicialmente difusa e fragmentária, na sociedade brasileira, foi sendo sistematizada, incorporando as teses de Schultz, segunda a qual não só indivíduos deveriam investir em educação, mas também os governos, pois do investimento em capital social resultaria um desenvolvimento mais competitivo das economias.

Tais elaborações vão se sofisticando, e a partir da década de 60, nos governos militares, com orientação dos organismos internacionais, vão se fortalecendo, na tentativa de justificar reformas nos sistemas educacionais que serviriam a determinados propósitos do modelo de desenvolvimento adotado pelos diferentes governos em que “... nas mesmas relações nas quais se produz a riqueza, também se produz a miséria; que nas mesmas relações nas quais há desenvolvimento das forças produtivas, há uma força produtora de repressão” (Del Pino, 2001; 69).

Assim, segundo Frigotto (2001), os discursos dominantes, passaram a difundir a crença de que “a aquisição de capital humano, via escolarização e acesso aos graus mais elevados de ensino, se constitui em garantia de ascensão a um trabalho qualificado e, conseqüentemente, a níveis de renda cada vez mais elevados” (Frigotto, 2001; 27).

No contexto das reformas da década de 90, as justificativas para a reorganização das relações de trabalho e a relação entre educação e trabalho retomaram a teoria do capital humano, dando-lhe novas roupagens, mas mantendo a lógica linear que a originou, assim como a intenção de legitimar a exclusão e as desigualdades crescentes. Para Deluiz (1996), a teoria do capital humano “reveste-se, hoje, de um verniz ‘humanista’, com preocupações marcantes com a iniciativa, a autonomia e a participação dos trabalhadores, desde que devidamente controladas e reguladas”.

E não é somente este “verniz humanista” que “moderniza” a teoria, pois dentro do cada vez mais reduzido espaço do emprego, a relação entre educação e integração/mobilidade social vai sendo cada vez mais difícil de ser demonstrada.

Assim é que novos conceitos como o de empregabilidade, de forte apelo ideológico, entram em cena, metamorfoseando os postulados originais da teoria do capital humano.

3.3.1 Empregabilidade: uma justificativa para o desemprego

O conceito de empregabilidade, que se propaga entre trabalhadores, empresários e governo, ajusta-se às novas condições do capitalismo, ou em outras palavras, admite-se que não há emprego para todos, e por isso os indivíduos devem desenvolver uma série de requisitos para se tornarem “empregáveis”, num mercado cada vez mais competitivo que define que só os melhores, os mais qualificados e preparados terão sucesso. A esse respeito afirma Gentili:

... a tese da empregabilidade recupera a tese individualista da teoria do capital humano, só que acaba com o nexos que aquela estabelecia entre o desenvolvimento do capital humano individual e capital humano social: as possibilidades de inserção de um indivíduo no mercado dependem (potencialmente) da posse de um conjunto de saberes, competências e credenciais que o habilitam para a competição pelos empregos disponíveis (a educação é, de fato, um investimento em capital humano individual); só que o desenvolvimento econômico da sociedade não depende, hoje, de uma maior e melhor integração de todos à vida produtiva (a educação não é, em tal sentido, um investimento em capital humano social). As economias podem crescer e conviver com uma elevada taxa de desemprego e com imensos setores da população fora dos benefícios do crescimento econômico (Gentili, 1999; 88).

Omitindo as relações de poder e de força e os interesses conflitantes das relações econômicas e de classe nas sociedades capitalistas, tais formulações contribuem para incorporar, no senso comum, a idéia de ser a educação responsável pelo desenvolvimento das nações e pela ascensão social dos indivíduos.

Entretanto, os índices de crescimento econômico e do desemprego, que atinge trabalhadores com diferentes níveis de escolaridade, demonstram que maior investimento individual em educação não garante emprego porque o capitalismo não poupa capital humano para resolver suas crises, expulsando, como temos visto, “empregáveis” ou não.

Não podendo negar que nem todos terão êxito na competição pelos poucos empregos existentes, o capital lança mão de uma “ferramenta ideológica” para

construir e legitimizar um novo consenso sobre o trabalho, educação, emprego e sobre a individualidade, através do conceito de empregabilidade. Assim é que as causas do desemprego e empobrecimento da população são desfocadas do modo de produção e do modelo de desenvolvimento, e transferida para o indivíduo a responsabilidade de um problema produzido socialmente, levando-o a crer que cabe exclusivamente a ele vencer na disputa pelos poucos empregos. Gentili chama atenção para a transformação nas identidades que essa concepção provoca:

... o fim da identidade do cidadão e sua substituição pela identidade do consumidor. O indivíduo é um consumidor de conhecimentos que o habilitam a uma competição produtiva e eficiente no mercado de trabalho. A possibilidade de obter uma inserção competitiva no mercado depende da capacidade do indivíduo para consumir os conhecimentos mais apropriados para garantir essa inserção (Gentili, 1999; 89).

A lógica de indivíduo como consumidor opõe-se à concepção de educação enquanto direito, já que o direito a consumir é proporcional à possibilidade de arcar com os custos deste consumo. Negam-se, assim, os direitos fundamentais, que são condição de cidadania, mas não é negada a condição de consumidor, pois esta “não se vincula ao ideal irrenunciável da igualdade, e sim à desigualdade inerente de toda concorrência baseada nas competências, aos méritos, à e capacidade de cada um” (Gentili, 1999; 90).

Da mesma forma, o emprego perde sua condição de direito inalienável e de “alavanca” do desenvolvimento, passando a ser uma “possibilidade”, que vai depender da maneira competitiva como cada um enfrentará a disputa (além, evidentemente de outras condições que são omitidas: raça, sexo, idade...).

Enfim, das análises das reformas educacionais em confronto com o pensamento pedagógico empresarial, baseado por sua vez na teoria do capital humano, não restam dúvidas da cumplicidade dos sucessivos governos com uma classe social, buscando, no aparato legal que constrói, legitimar os interesses desta classe, independente das conseqüências que trazem para a maioria da sociedade.

3.4 QUALIFICAÇÃO DE TRABALHADORES E MOVIMENTO SINDICAL

O que expusemos até aqui, não significa que não houve (ou não há) resistência dos trabalhadores ou de setores organizados da sociedade aos processos de exclusão, de elitização e à lógica economicista que presidiu (e preside) as políticas de educação ao longo da história brasileira. Entretanto, não foram poucas as dificuldades impostas aos sindicatos e às demais organizações populares, pelo Estado e pelas classes dominantes, não apenas em relação à interferência nas políticas educacionais, como de resto, em todas as demais, pois como afirma Oliveira (2003):

Enquanto para as diversas organizações dos trabalhadores são impostos inúmeros empecilhos à sua interferência direta no destino da nação, o empresariado adentra as diversas esferas estatais buscando otimizar, mediante políticas governamentais, os caminhos que assegurem a legitimação dos seus interesses, bem como a confecção de um padrão ético, político e social garantidor da sua hegemonia, obscurecendo outras concepções de desenvolvimento gestadas no interior da sociedade.

As intervenções, repressões e desmonte constantes a que foram submetidos os sindicatos de trabalhadores ao longo de sua história limitaram sua ação no plano educacional e impediram também que se mantivessem os registros dessa atuação, resultando em dificuldades para resgatar e estudar tais experiências. Inversamente, o empresariado não só pôde (e pode) contar com o apoio do Estado para a criação de suas organizações de classe, como também pôde (e pode) dispor de condições materiais para arregimentar intelectuais que “pensem” projetos de educação para a classe trabalhadora, resguardando os interesses do capital.

Entretanto, alguns estudos (Manfredi, 1986; Deluiz, 1996; Souza, 1999; Rummert, 2002, entre outros) permitem entender como foram se construindo alternativas contra-hegemônicas pelo movimento sindical e como se expressam tais alternativas na relação educação e trabalho. Tais estudos possibilitam, também, refletir sobre como aqueles que, historicamente, não tiveram (e ainda não têm) acesso à escola, se “educam” e se “qualificam” para o trabalho. Para esses, a aprendizagem na prática, na relação direta com outros trabalhadores constitui-se, muitas vezes, o único “processo pedagógico” disponível e, mesmo assim, regulado

pelas relações sociais vigentes, com limitações, mesmo no interior da mesma classe, como já ocorria, desde os tempos coloniais, conforme nos recorda Azevedo:

As artes e os ofícios, relegados pelo geral a escravos, mestiços e estrangeiros, eram, aliás, em todo o período colonial, como observa Francisco Montojos, 'privilégio dos imigrantes que avaramente transmitiam seus conhecimentos, sonogando muitas vezes a verdadeira técnica aos aprendizes, - técnica a que davam o nome de segredo do ofício. Nas tendas, com mestres incompetentes, a aprendizagem se fazia de modo empírico e sem finalidade educativa (Azevedo, 1958; 239).

Neste sentido, é importante ressaltar que a educação dos trabalhadores não se dá exclusivamente nos espaços institucionalizados, até porque, a auto-educação na família, no trabalho, nas associações, nos partidos políticos e sindicatos assume incondicionalmente papel relevante, principalmente por serem esses espaços propícios para o desenvolvimento da identidade de classe e do sentimento de pertencimento a ela.

Não obstante, como assevera Manfredi (1986), a escola, enquanto modalidade educativa sistemática, intencionalmente programada, é necessária aos trabalhadores, para garantir:

1. a divulgação, a socialização e a reflexão do saber acumulado através das experiências de luta pelas classes subalternas, através de sua história;
2. a apropriação de certos códigos dominantes, para que possam deles se defender, ou ainda,
3. a apropriação daqueles domínios do saber acumulados historicamente numa sociedade, e ao qual a maioria dos trabalhadores não tem acesso (Manfredi, 1986; 26)

Parece evidente que tais propósitos não constam como objetivos de nossa escola formal, nem dos cursos de qualificação de trabalhadores, oferecidos de forma hegemônica pelos empresários, por meio de suas organizações. Por outro lado, por razões que estaremos discutindo a seguir, a educação dos trabalhadores não se constituiu, até muito recentemente, como prioridade do movimento sindical. Não por despreocupação ou desinteresse das organizações de trabalhadores, pois a defesa da educação pública e de qualidade para todos esteve presente nas suas reivindicações desde o início do século, chegando, inclusive, à idéia de criação de uma universidade operária, no ano de 1908. Mas, acreditando que a educação enquanto direito é dever do Estado, os sindicatos pressionavam para que esse dever fosse cumprido. Esse posicionamento basicamente reivindicatório não estimulou a discussão sobre a questão educacional, que ficou reduzida, dos anos 30

– data da oficialização dos sindicatos – até os anos 70, de maneira geral, a iniciativas de cursos de curta duração, com caráter profissionalizante.

Talvez ainda seja possível afirmar que por uma série de motivos, como a dificuldade de acesso ao sistema escolar, ou o distanciamento que a educação escolar sempre manteve em relação aos interesses dos trabalhadores, e talvez, por ambos os motivos, os sindicatos não contavam com quadros preparados para sistematizar, propor e conduzir projetos de educação formulados sob a ótica dos trabalhadores, resultando em que suas propostas apareçam difusas e genéricas até a década de 90.

Mas o que explica melhor esse distanciamento, como mostra Manfredi (1986), é que, dada a estruturação do trabalho no Brasil, fortemente marcada pela super exploração, autoritarismo e baixos salários, além da repressão histórica aos movimentos de organização dos trabalhadores, os sindicatos, por muito tempo, se empenharam na luta pela garantia das necessidades mais imediatas dos trabalhadores, isto é, por melhores condições de trabalho. Antes do golpe militar de 64 (especialmente no Governo João Goulart), o movimento sindical era extremamente combativo, com alto poder de mobilização (chegou a envolver o espantoso número de 1, 5 milhão de trabalhadores, como se viu nas greves de 1960). Tal poder permitiu o fortalecimento dos movimentos grevistas, e além de greves por conquistas econômicas, o movimento sindical passou também a articular greves mais gerais em solidariedade a outros movimentos sociais, e para exercer pressão para a realização das “reformas de base”. Em que pese toda essa combatividade, os sindicatos não se voltaram para sua própria auto-organização nem para a educação dos trabalhadores. Pouco investiam em cursos de capacitação para trabalhadores, e mesmo esse pouco tinha o objetivo de suprir a carência de escolarização e/ou de alfabetização negada pela escola pública. Eram cursos de curta duração, com caráter profissionalizante, que atingiam número muito limitado de trabalhadores, e se constituíam como mais uma das ações assistencialistas que se juntava aos serviços de atendimento médico-hospitalar e odontológico.

Segundo um estudo realizado em 1964, por Rabello, citado por Manfredi (1986), apenas 8,8% dos sindicatos de São Paulo mantinham cursos para seus associados, caracterizando “uma prática sindical muito mais voltada para a mobilização de grandes contingentes de trabalhadores e para a consolidação das

posições que vinham conquistando no interior das organizações sindicais e do movimento sindical como um todo, tanto nos setores urbanos como no rural” (Manfredi, 1986; 58).

À combatividade do movimento sindical juntavam-se outros setores sociais que se organizavam e pressionavam por “reformas de base”: reforma agrária, econômica, política, educacional. Como lembra Shiroma (2000), surgiram movimentos de educação popular igualmente combativos, como os Centros Populares de Cultura (CPCs ligados à UNE), os Movimentos de Cultura Popular (MCP) que inauguraram programas de alfabetização altamente politizados, com a pedagogia de Paulo Freire, o Movimento de Educação de Base (MEB) ligado à CNBB e às forças progressista da igreja (op. cit.; 31).

O Regime Militar pôs fim a essas iniciativas e iniciou um processo de reformas educacionais segundo recomendações das agências internacionais, incorporando “compromissos assumidos pelo governo brasileiro na ‘Carta de Punta Del Este’ (1961) e no Plano Decenal de Educação da Aliança para o Progresso – sobretudo os derivados dos acordos entre o MEC e a AID (Agency for International Development), os tristemente célebres Acordos MEC-USAID” (Shiroma, 2000;33). E caminhando nessa direção, a reforma vinculou-se aos termos do novo regime, subordinando a educação a uma concepção estritamente econômica de desenvolvimento.

É de suma importância considerar os instrumentos legais que asseguravam o controle político e ideológico sobre a educação em todos os níveis e esferas: uma série de leis e decretos que se sustentavam na Constituição de 1967, que nem sequer previa percentuais mínimos a serem destinados à educação. Esses instrumentos iam da regulamentação da atividade docente e estudantil, com a suspensão da UNE, proibição de manifestações políticas nas universidades etc., até as reformas do ensino superior (Lei nº 5540/68) e do 1º e 2º graus (Lei nº 5692/71).

O regime implantou também vigoroso controle sobre os sindicatos, estabelecendo limites rígidos para sua atuação, mantendo-os sob as mais severas rédeas, especialmente com a regulamentação do direito de greve. Definiu uma política salarial que provocou rebaixamento sistemático dos salários, impondo tetos para os reajustes salariais e impedindo as negociações entre patrões e trabalhadores. O arcabouço “legal”, arbitrariamente definido para essas novas

relações de trabalho, sustentou-se na Lei 4330/64 que cerceou o direito de greve (contrariando a própria Constituição de 1946); a Lei 4725/65 que impediu acordos entre sindicato patronal e de empregados para reajustes salariais (que passariam a ser estabelecidos normativamente pelo governo); a Lei 57.637/66 que proibiu a homologação de contratos coletivos de trabalho pelas Delegacias Regionais do Trabalho – DRTs – que propusessem reajustes divergentes das normas estabelecidas; o Decreto-lei 229/67 que estabeleceu a nulidade de qualquer convenção ou acordo que, direta ou indiretamente, contrariasse as normas da política econômica governamental (Manfredi, 1986; 88). Mas isso não pareceu suficiente ao despotismo militar e assim, mesmo “legalmente” esvaziadas as funções dos sindicatos, o governo tratou de assegurar um conjunto de medidas de controle:

- ✓ intervenção direta do Estado na arrecadação do imposto sindical e na fiscalização dos recursos provindos dessa fonte: os sindicatos ficaram obrigados a restringir o uso desses recursos à compra de imóveis e à assistência médico-dentária;
- ✓ estreito controle do aparelho sindical, exigindo, inclusive “atestado ideológico” aos concorrentes aos cargos de direção. Tal medida fez com que, nos primeiros anos que se sucederam ao golpe, a maior parte dos ativistas que pleiteavam cargos para a direção dos sindicatos fossem oriundos das correntes não contestadoras da ideologia e do regime dominantes (Manfredi, 1986; 90).

O golpe mais duro foi o AI 5 que impôs retração ao movimento sindical e estudantil, embora movimentos de reivindicação nos anos 72 e 73 ainda tenham acontecido, como também surgiram as comissões de fábrica, na tentativa de organizar os trabalhadores contra a política de arrocho salarial e aumento do custo de vida, bem como enquanto conscientização dos trabalhadores para a necessidade de lutar para destruir a estrutura sindical vigente (Antunes e Nogueira, 1981).

Decorrente desta situação, a atuação do movimento sindical na educação não se alterou, mantendo a tendência de ampliar o caráter de suplementação da ação do Estado, já presente antes do Regime Militar. De 1975 a 1979, a oferta de educação aos trabalhadores continuou insignificante, sendo os recursos dos sindicatos prioritariamente alocados em serviços assistenciais. Restava, então, aos trabalhadores, buscar os cursos do SENAI, SENAC, Associações comerciais e

Industriais, Ministério do Trabalho, Delegacias do Trabalho, INPS, INCRA, ou seja, iniciativas do Estado e de entidades patronais.

Por outro lado, o movimento sindical nessa fase reativa, procedeu a uma internalização de sua ação, buscando aprofundar a reflexão acerca de suas formas de organização política e organizativa. A necessidade premente dessa prática levou as entidades sindicais a investirem em cursos para capacitação de dirigentes e de capacitação sindical, em que as atividades passaram a ser programadas em virtude das próprias necessidades e características da prática sindical.

Assim, a partir do final da década de 70, o objetivo maior das atividades pedagógicas desenvolvidas pelos sindicatos foi o de capacitar militantes e ativistas sindicais, atualizar dirigentes e reativar a organização dos trabalhadores, apesar do quadro educacional da população brasileira ser desastroso, como demonstra Shrioma:

Em meados da década de 80 o quadro educacional era dramático: 50% das crianças repetiam ou eram excluídas ao longo da 1ª série do 1º grau; 30% da população era analfabeta; 30% das crianças estavam fora da escola e 23% dos professores eram leigos. Além disso, 8 milhões de crianças no 1º grau tinham mais de 14 anos; 60% de suas matrículas concentravam-se nas três primeiras séries que reuniam 73% das reprovações. 60% da população viviam abaixo da linha da pobreza. (Shiroma, 2000; 44)

Mas não seria, ainda, nos anos 80 que o movimento sindical colocaria como prioridade a discussão sobre a educação da classe trabalhadora, pois se nos anos do “milagre” foi necessária muita luta voltada para reivindicações econômicas que garantissem aos trabalhadores melhores condições de trabalho e de vida, na “década perdida”, os problemas se multiplicaram e levaram, inevitavelmente, as lutas sindicais a manter a prioridade de sua atuação nas reivindicações econômicas mais urgentes: melhores salários, melhores condições de trabalho e estabilidade.

Entretanto, esta ação, mais evidente no ABC paulista, no final dos anos 70, revelava, segundo Boito (2003), uma concepção economicista e corporativista de sindicalismo:

A ação e os discursos dos dirigentes desse sindicalismo traduziam basicamente a aspiração elementar pela elevação do consumo individual no mercado, apostando, para tanto, na livre negociação salarial, e rejeitando o envolvimento do sindicalismo com a política. Lula, então dirigente sindical, não se cansava de repetir que os problemas dos trabalhadores seriam resolvidos com a livre negociação e rejeitava a participação do sindicalismo na luta contra a ditadura e pela Constituinte pois, como gostava de lembrar, o Brasil já tivera

"cinco ou seis constituições" e nenhuma delas resolvera o problema dos trabalhadores (op.cit.; 7)

A greve dos metalúrgicos de 1979, em São Bernardo, violentamente reprimida pela ditadura militar, demonstrou a necessidade de "politização" do movimento sindical e da criação de um organismo nacional, capaz de unificar e fortalecer as lutas dos trabalhadores. Dois anos depois, realizou-se, na Praia Grande, em São Paulo, a Primeira Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT), que representou "um salto qualitativo importante para o movimento sindical em busca da constituição da sua central sindical" (Antunes, 1995; 28).

De fato, a conferência colocou em discussão um temário mais amplo, como as bases para a organização nacional dos trabalhadores, o direito ao trabalho, sindicalismo, saúde e previdência social, política salarial, política econômica, política agrária e problemas nacionais. Entretanto, diferenças de caráter político e ideológico existentes no movimento sindical já demonstravam forte polarização, como demonstra Antunes (1995), entre a defesa de um sindicalismo de perfil classista, mais combativo e a defesa de um sindicalismo moderado, conciliador. O confronto destas idéias resultou na quebra da idéia de uma única central sindical.

Tal polarização se evidenciava nos discursos de dois grupos principais. O primeiro era integrado por duas tendências – "heterogêneas, quando contrapostas uma à outra, e muito diversas também quando examinadas na sua interioridade, uma vez que aglutinavam grupamentos vários" (idem; 29):

- de um lado, "o novo sindicalismo²² nascente em meados dos anos setenta e que, atuando por dentro da estrutura sindical, pouco a pouco foi iniciando um lento processo de mudança e transformação desta mesma estrutura sindical atrelada" (idem). Congregava uma maioria de sindicalistas formados na ação, isto é,

²² Segundo Alves, (2003), "o que veio a ser denominado de "novo sindicalismo" nos anos 80 caracterizou-se por uma nova prática sindical, de organização da base, da construção da intervenção operária no locais de trabalho, considerada uma das principais debilidades do sindicalismo brasileiro" (op. cit.; 9). Todavia, como adverte o autor, as organizações de base eram, também uma necessidade da reestruturação produtiva, e o debate sobre a função das comissões de fábrica (uma das formas de organização nos locais de trabalho) tornou-se acirrado, pois "por um lado, correntes socialistas, que possuíam expressão política no novo sindicalismo, colocavam a necessidade do controle da produção pela classe operária, reconhecendo o campo da produção como um espaço da luta de classes. Por outro lado, parcelas do novo sindicalismo, de cariz social-democrata, salientavam a necessidade de apenas intervir – ou participar – num controle da produção sob a hegemonia capitalista. Este debate político seria traduzido, mais tarde, na discussão sobre a prática sindical a ser adotada diante do novo complexo de reestruturação produtiva e que demarcaria as linhas político-ideológicas entre setores socialistas revolucionário e social-democrata no interior da CUT" (id.; ib.).

desprovidos de militância política anterior, como era o caso do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, com Lula à frente (id.; ib.);

- de outro lado “ as oposições sindicais, mais refratárias à ação por dentro da estrutura sindical, e que traziam como bandeira central a luta pelo organismo de base, especialmente pelas comissões de fábrica, independentes da estrutura sindical” (id.; ib.). Reuniam-se nesta tendência ex-militantes da esquerda organizada e das organizações de base da igreja católica, como era o caso da Oposição Metalúrgica de São Paulo.

Foi deste grupo heterogêneo que surgiu a Central Única dos Trabalhadores – CUT.

O segundo grupo constituía o pólo mais moderado, onde estava a chamada Unidade sindical, que reunia nomes do “peleguismo moderno do tipo Joaquim dos Santos Andrade e os setores sindicais vinculados à esquerda tradicional, PCB e MR-8, e que contou com a adesão de sindicalistas ligados ao PCdoB” (idem; 30). Este grupo rompeu com a verdadeira unidade sindical e foi responsável pela criação, em 1983, da Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora – CONCLAT – que deu origem às CGTs, “selando a divisão do sindicalismo brasileiro” (id.; ib.).

A luta política-ideológica não se deu, portanto, somente entre as frações que disputavam a hegemonia sindical. A CUT, que agrupou várias correntes e tendências políticas e ideológicas da esquerda, com ideários diversos, constituiu-se sob este debate, e ele vem se revelando na movimentação da Central, ora para uma postura mais crítica, ora para mais negociada. No II CONCUR (1986), por exemplo, definiu seu compromisso histórico:

“a CUT tem como preocupação política permanente a articulação das lutas em defesa de melhores condições de vida e trabalho, com as transformações de fundo da sociedade brasileira, em direção à democracia e ao socialismo. (CUT, 1986 – grifos nossos).

(...) A CUT faz avançar a luta de classes quando consegue impulsionar as lutas sindicais, articular as lutas econômicas com os objetivos políticos, organizar e elevar o nível de consciência de classe, apontar para a construção de uma sociedade socialista... (idem – grifos nossos).

Este compromisso teve importância significativa no fortalecimento do sindicalismo nos anos 80, contribuindo, inclusive, para a idéia de criação do Partido dos Trabalhadores (PT) e levou a CUT, durante a década de 80, a posicionar-se,

como afirma Boito (1996), contra a política de desenvolvimento “pró-monopolista, pró-imperialista e pró-latifundiária do Estado brasileiro”, baseando-se,

no entendimento de que a ação sindical não podia se esgotar na luta reivindicativa em defesa dos salários e das condições de trabalho dentro das condições econômicas e sociais estabelecidas pela política do bloco no poder. Apontava para a necessidade de uma alteração no próprio bloco no poder que ocupava o Estado brasileiro, se se quisesse atender os interesses dos trabalhadores. Essa estratégia da CUT não logrou reverter a tendência à deterioração dos salários, que se observa, grosso modo, ao longo dos anos 80; contribuiu, porém, para unificar, política e ideologicamente, o campo democrático-popular: tal estratégia foi um fator importante para a acumulação de forças revelada, no plano eleitoral, pela força da candidatura da Frente Brasil Popular na eleição presidencial de 1989. (Boito, 1996; 5)

Entretanto, não logrou eliminar aquilo que os analistas do sindicalismo brasileiro colocam como um dos seus principais limites: a estrutura sindical corporativa evoluindo, inclusive, para uma “espécie de neocorporativismo”²³ (Boito, 2003; Alves, 2003):

o poder sindical nos anos 80 esteve prenhe de potenciais neocorporativos, que iriam se desdobrar sob o novo complexo de reestruturação produtiva. A estrutura sindical descentrada, descentralizada, desenraizada e principalmente verticalizada, seria propícia à metamorfose do "egoísmo de fração" do corporativismo estatal para um neocorporativismo setorial, em que categorias assalariadas tenderiam a preservar a sua institucionalidade sindical no meio da precariedade da classe. É no interior da inércia estrutural do corporativismo de Estado inscrito na estrutura sindical brasileira, que se desenvolveriam as estratégias sindicais de semblante neocorporativo, que procurariam, mais do que transformar, adequar-se à estrutura sindical vigente, inclusive como estratégia de sobrevivência política (principalmente sob o impulso disruptivo do novo complexo de reestruturação produtiva) (Alves, 2003; 6).

Nos anos 90, sob o impacto do neoliberalismo, e com a crise do mundo do trabalho, o “novo sindicalismo” perdeu a vitalidade que demonstrara na década anterior e sofreu mudança qualitativa, em direção a uma orientação mais propositiva, fazendo surgir, segundo Antunes (1995), o “sindicalismo de participação, em substituição ao sindicalismo de classe”:

Os sindicatos foram forçados a assumir uma ação cada vez mais defensiva, cada vez mais atada ao imediatismo, à contingência, regredindo em sua já limitada ação de defesa de classe no universo do capital. Gradativamente foram abandonando seus traços anticapitalistas visando preservar a jornada de trabalho regulamentada, os demais direitos sociais já conquistados” – sobrevivência ameaçada (...)

²³ Boito explica que não se trata do corporativismo de Estado, “que era e é o corporativismo típico da estrutura sindical brasileira, mas um corporativismo de novo tipo, caracterizado pelo insulamento de um pequeno setor das classes trabalhadoras no terreno da organização e da luta política ou sindical – o egoísmo de fração, do qual falava Gramsci” (op. cit.; 7)

Participar de tudo, desde que não se questione o mercado, a legitimidade do lucro, o que e para quem se produz, a lógica da produtividade, a sacra propriedade privada, enfim, os elementos básicos do complexo movimento do capital (Antunes, 1995; 52).

Foi neste contexto que surgiu a Força Sindical (criada em 1991), que radicalizou as posições políticas diversas da CUT, já assumidas pelas CGTs na década de 80, com o "sindicalismo de resultados"²⁴, cujos pontos centrais de seu ideário são, ainda segundo Antunes:

reconhecimento da vitória do capitalismo e da inevitabilidade da lógica do mercado; a limitação e restrição da luta sindical, que deve ater-se à busca de melhorias nas condições de trabalho, não cabendo aos sindicatos extrapolarem este âmbito da luta; o papel da ação política cabe exclusivamente aos partidos, que devem ser totalmente desvinculados da ação sindical; o Estado deve reduzir a sua ação, em favor de uma política privatizante. Estes pontos básicos, aliados a uma estratégia que recusa o confronto e procura extrair resultados imediatos nas ações práticas, calçadas para que não extrapolem o âmbito da negociação, conformaram uma feição neoliberal e portanto burguesa, no seio do movimento sindical brasileiro (idem; 38)

Por outro lado, a Articulação Sindical, tendência majoritária da CUT, passou a enfatizar, ainda no final dos anos 80, a necessidade da luta econômica mais imediata, e portanto, de "reformas sociais dentro do universo das leis de mercado" (idem; 33). A incorporação desta orientação, de acordo com o mesmo autor,

embora tenha a aparência de um avanço – uma vez que lhe permite "participar", junto com o capital, de decisões de políticas setoriais – está, em verdade, vivenciando um grande retrocesso. Tanto por distanciar-se de seu passado mais ousado, quanto porque esta ação negociada, por estar atada a um acordo e a um projeto com o capital, impede de oferecer uma alternativa duradoura e inspirada em elementos estratégicos, que efetivamente represente o conjunto dos trabalhadores (idem; 51)

A orientação para essa participação levou a CUT a lutar pela constituição de fóruns tripartites (cujas limitações discutiremos no capítulo IV deste trabalho), em que, na opinião de Boito (1996), predomina o "realismo político", isto é, "procura-se elaborar propostas que possam, no entender da corrente Articulação Sindical, ser assimiladas pelo bloco no poder. É a lógica dos fóruns tripartites: ela pressiona na

²⁴ Segundo Alves, o "sindicalismo de resultado" seria, naquela época, contraposto a um "sindicalismo de confronto". Enquanto o primeiro "utilizava como eixo reivindicatório a greve por empresa, o sindicalismo de confronto privilegiava as greves gerais por categoria – nos moldes das greves metalúrgicas do ABC, entre 1978 e 1980 – cuja principal característica era o sindicato agir como representante "geral" do conjunto dos trabalhadores e não apenas de suas bases associativas" (op.cit; 8).

direção de uma discussão ‘realista’ e ‘produtiva’ com o governo e com os grandes capitalistas” (op. cit.; 9).

Embora enfatize a aproximação da CUT com o “sindicalismo de resultado”, Boito distingue a atuação desta Central com a da Força Sindical “que nada mais faz além de repetir e defender a política neoliberal do governo no interior do movimento sindical” (id.; ib.). Segundo ele, a estratégia propositiva e neocorporativista da CUT são “um amálgama complexo das concepções práticas de um sindicalismo agressivo no plano reivindicativo, que é tradição da CUT, com a ideologia e a política neoliberal” (id.; ib.).

O autor reconhece que diferentemente da Força Sindical, a CUT não é uma central neoliberal. Ao contrário, afirma: “a ação sindical de resistência ao neoliberalismo só tem sido implementada pelos sindicatos cutistas” (idem; 4). Entretanto, para ele, essa resistência tem sido ineficaz porque “a Articulação Sindical faz concessões à ideologia e à política neoliberal, facilitando a implementação e o avanço dessa política e contribuindo para a difusão daquela ideologia junto aos trabalhadores brasileiros” (id.; ib.).

Esta discussão em torno das tendências do movimento sindical brasileiro sobre as quais aqui tecemos apenas considerações mais gerais, demonstra que os interesses dos trabalhadores organizados não são hegemônicos, nem o são as análises das transformações decorrentes da reestruturação produtiva e seus impactos no mundo do trabalho e nos processos de qualificação do trabalhador.

Mas apesar de diferirem os pontos de vista, a partir da década de 90 a discussão sobre a formação dos trabalhadores adquiriu destaque no movimento sindical, até porque passou a ser central no contexto da reestruturação produtiva, que indicava a necessidade de uma melhor qualificação da força de trabalho. O posicionamento das Centrais vai expressar, então, visões de caráter diferenciado, como analisa Rummert (2002):

A CGT e a FS incorporam a visão empresarial, pactuando com a perspectiva que, pautada na Teoria do Capital Humano, estabelece relações diretas entre a educação e o desenvolvimento econômico, atribuindo o atraso tecnológico do país às deficiências educacionais e considerando ser necessário subordinar a educação às demandas de mercado e às imposições da competitividade internacional.

A CUT apresenta argumentação diferenciada, embora também incorpore uma preocupação subordinada às necessidades apontadas pelo mercado de trabalho, pelo avanço tecnológico e pelas imposições econômicas. Essa perspectiva, entretanto, evolui a partir das reflexões geradas no campo da formação profissional, para uma visão diversa da educação básica, que não a subordina às demandas econômicas e à primazia do mercado e da competitividade. A Central passa, então, a apontar a educação como elemento capaz de qualificar os trabalhadores para intervir no processo de construção de relações de trabalho que não sejam lesivas aos seus interesses e, sobretudo, de propiciar-lhes formação integral (Rummert, 2002).

Em decorrência, as propostas curriculares, os conteúdos educativos, as formas de gestão e de financiamento são diferentemente concebidas, assim como os objetivos da formação profissional:

Enquanto para as duas primeiras [FS e CGT], o objetivo da Formação Profissional seria, basicamente, o de desenvolver plenamente a capacidade do trabalhador com vistas aos desafios que os esperam no processo de produção, para a última [CUT] este objetivo não pode ser reduzido ao mero adestramento da mão-de-obra para o mercado, mas deve contribuir para a formação de trabalhadores tecnicamente competentes e politicamente comprometidos com a luta pela transformação da sociedade (Souza, 1999; 27).

Em relação à reestruturação produtiva e à reforma do Estado, verificam-se concepções igualmente díspares, conforme afirma Deluiz (2000): “enquanto FS e CGT, aquela mais enfaticamente do que esta, tomam como dado os marcos da mudança corrente, buscando uma maior adequação à mesma, a CUT tenta reverter os fundamentos do processo, impondo-lhe outra trajetória” (Deluiz, 2000).

Sobre esta questão, as Centrais assim se manifestam:

FORÇA SINDICAL:

No mundo de economia globalizada ao qual já nos referimos, a Força Sindical reitera seu compromisso com as reformas estruturais, de fundo econômico, político e social enumeradas no documento "Um Projeto para o Brasil - A Proposta da Força Sindical", aprovado em nosso 2º Congresso Nacional, manifestando mais uma vez sua disposição de lutar por sua aprovação em todas as esferas, inclusive no Congresso Nacional, mediante negociação democrática com todos os setores da sociedade, por acreditar que sem as reformas não haverá desenvolvimento sustentado, com progresso econômico e justiça social (Força Sindical, 1999).

CUT

[tornou-se cada vez mais vital que] os trabalhadores não só combatam a implantação do projeto neoliberal como também formulem alternativas visando um novo Brasil... [em] três campos de intervenção política: reestruturação produtiva; papel do Estado; e uma política de retomada do crescimento com distribuição de renda, riqueza e que seja ao mesmo tempo geradora de empregos (CUT, 1994).

Quanto ao Estado e seu papel social, embora haja consenso em torno da necessidade de democratização do aparelho estatal e da sua atuação para reduzir os efeitos negativos das transformações, a CUT e a CGT defendem a manutenção de investimentos na área social e valorização do setor público, enquanto a FS aponta para a necessidade de uma reformulação geral nos espaços estatais e apóia a privatização de alguns de seus setores.

CUT

O conjunto das políticas sociais que propomos pressupõe a retomada vigorosa do investimento social. Essa retomada, entretanto, deve ocorrer em novas bases, totalmente distintas dos atuais programas sociais baseados no fisiologismo e clientelismo.(...) Somos contra os processos de privatização do atendimento à saúde da população, disfarçada ou explícita, em curso. Defendemos o SUS como um sistema que oferece atenção de boa qualidade para todos.(...) Devemos reforçar a Frente Parlamentar em defesa da Previdência Pública, por meio de ações políticas, jurídicas para frear o desmonte da previdência.(...) No próximo período será essencial reforçar a luta pela manutenção do emprego também no setor público, bem como contratação somente por concurso público, combater a redução de serviços e garantir o efetivo controle social da política de seguridade social (CUT 1999).

FORÇA SINDICAL

... devemos desde já enfrentar, com realismo, os problemas de curto prazo, apoiando os projetos fundamentais para a solução da crise estrutural do setor público, de modernização da infra-estrutura e do estabelecimento de condições para a recuperação e desenvolvimento do capital privado (...) o conflito entre capital e trabalho é um dado natural da relação entre estes dois atores sociais em uma economia de mercado. Desta forma, o importante é criar mecanismos que administrem este conflito e não tentar reprimi-lo ou suprimi-lo (Força Sindical, apud Giannotti, 1994; 110 – grifos nossos).

Certamente é possível relacionar tais concepções às divergentes posições quanto à formação dos trabalhadores. A CUT analisa a lógica do sistema e procura combater a visão de uma "adequação" dos trabalhadores às "novas exigências", bem como os enfoques que relacionam a formação à obtenção de emprego. Rejeita, assim, a dicotomia entre teoria e prática na educação, e, portanto a concepção de educação profissional como meramente instrumental e, da mesma forma, o caráter demasiadamente generalista e teórico do ensino médio, dissociado das questões práticas da realidade do trabalho.

A formação profissional, numa concepção cutista, parte de um projeto educativo global e emancipador. Portanto, deve ser entendida como o exercício de uma concepção radical de cidadania. A CUT recusa a concepção de formação profissional como simples adestramento ou treinamento ou como mera garantia de promoção de competitividade dos sistemas produtivos (CUT, 1994).

... a CUT insere-se num campo de disputa de um novo paradigma de formação profissional no País, que possibilite aos trabalhadores uma formação ampla e crítica, que considere as múltiplas dimensões dos sujeitos, superando as formas historicamente instituídas de formação profissional oferecida aos trabalhadores, restritas ao mero treinamento de habilidades e desenvolvidas de forma fragmentada (CUT, 2003).

A CGT e a Força Sindical centram-se na perspectiva individual, isto é, atribuem ao trabalhador despreparado a responsabilidade pelo desemprego, cabendo-lhe, então, preparar-se para adaptação aos novos tempos, qualificando-se de forma a encontrar espaço no novo modelo.

CGT:

As pessoas não conseguem integrar-se ao novo contexto e não podem desenvolver sua plena participação política e social sem saberem ler, escrever e calcular e, mais que isso, é preciso saberem usar o conhecimento de forma eficiente e para isso é central uma educação básica de alta qualidade, que as ensine a encontrar soluções e estimule o pensamento crítico (CGT, 1997[?] apud Souza, 1999; 139).

FORÇA SINDICAL:

... a formação profissional e a escolaridade básica [são] fatores imprescindíveis para a “empregabilidade”. A qualificação do trabalhador passa então a ser condição fundamental para se fazer frente às transformações decorrentes do processo de globalização dos mercados. É preciso garantir maior qualidade dos produtos e aumentar a produtividade, para que os preços possam baixar e competir no mercado internacional globalizado (FS, 1997 [?], apud Souza, 1999;146).

Nos projetos educacionais da CGT, a “empregabilidade” assume papel determinante, vinculada a uma política de geração de empregos, sem que a Central se atenha aos aspectos ideológicos que subjazem a esse conceito. Da mesma forma, a FS destaca a importância da formação profissional e da escolaridade básica para a empregabilidade e aponta como causa da exclusão ao emprego formal, o despreparo do trabalhador. No entendimento da FS, os sindicatos exercem papel preponderante na formação profissional, em especial quanto à formulação de propostas, e é necessário romper, como já vem acontecendo, com a tradição do movimento sindical brasileiro considerá-la atribuição do Estado e do patronato. Em consonância com o discurso dominante, a Central não aponta críticas a respeito do condicionamento da educação dos trabalhadores às necessidades do mercado; ao contrário, defende tal adequação.

Independentemente das diferenças no entendimento dos impactos da reestruturação produtiva nos processos de trabalho e da educação, o fato é que são

bastante significativas as mudanças na atuação do movimento sindical a partir da década de 90, quando, através das Centrais, passa a discutir e a amadurecer as reflexões sobre educação e trabalho.

O acesso aos recursos do FAT permitiu também atuar e propor alternativas à hegemonia do empresariado e do Estado frente à Educação Profissional. E assim, “os trabalhadores, até então à margem das discussões, começam a se credenciar para se constituírem enquanto terceira parte, onde, durante muito tempo, só houve lugar para duas” (Souza, 1999;71).

Em decorrência, os recursos públicos, anteriormente destinados ao sistema de formação dos empresários, passaram a ser direcionados também para projetos educativos das entidades sindicais. A disputa pelos recursos do FAT, “possibilitou, de forma mais ostensiva, a inserção dos trabalhadores, com suas diferentes posições, nos debates, definições e ações no campo da Formação Profissional e da Educação Geral em nosso País” (id.; ib.).

O movimento sindical expande, assim, sua participação no campo educacional e passa a defender e a realizar – no âmbito de suas próprias iniciativas - a integração da educação profissional a outras modalidades, como a Educação de Jovens e Adultos e a Educação Sindical. Outras mudanças dignas de destaque dizem respeito ao “volume de recursos que mobilizam; as dimensões quantitativas que atingem, em termos de número de alunos/trabalhadores; e abrangência social que assumem, atendendo a empregados, desempregados, jovens, mulheres, sindicalizados ou não e filiados ou não às próprias Centrais” (idem;165).

As prioridades da atuação das Centrais Sindicais parecem, assim, distanciar-se das que vigoraram até a década de 80. Partindo do ponto consensual entre as centrais de que a centralidade da educação dos trabalhadores no atual estágio do capitalismo leva o movimento sindical a atuar de modo incisivo e propositivo nas políticas educacionais, é relevante a afirmação das centrais de que “estariam em vias de superar as limitações históricas impostas à configuração do movimento sindical brasileiro, em virtude de estarem atualmente abarcando as questões educacionais no mesmo grau de importância reservado às suas outras linhas de ações” (idem; 161).

Por outro lado, tendo em vista o esvaziamento da ação reivindicatória dos sindicatos, em decorrência da mobilidade do capital e das políticas neoliberais, há que se questionar se essa não é uma “concessão” do capital, no sentido de “permitir” a atuação sindical num plano que não ponha em risco sua hegemonia. Ou, melhor dizendo: a aparente convergência entre os interesses dos empresários e dos trabalhadores na qualificação e elevação da escolarização da força de trabalho não está, evidentemente, em preocupação com a cidadania, por parte do empresariado, mas pelos patamares que pode galgar o setor produtivo em termos de competitividade e produtividade.

Enfim, a qualificação dos trabalhadores é um campo de lutas e disputas não apenas entre capital e trabalho, mas também no interior de suas representações. Como afirma Rummert (2002), “é necessário reconhecer que diferentes frações das classes trabalhadoras apresentam demandas e aspirações distintas e resolvem seus problemas de formas diversas das expectativas de muitos dos que se dispõem a estudar e compreender sua dinâmica e características”. A autora adverte, ainda que

abordar uma realidade cultural, na qual se inscrevem as concepções de educação, é abordar um processo dinâmico, que se constrói na dialética entre continuidade e ruptura, entre inovações e tradições. Da colônia ao Brasil atual, ocorreram profundas transformações, em meio às quais, entretanto, a análise política, econômica e social evidencia a permanência de marcas dos caminhos e entraves do passado, que se fazem presentes na forma como o mundo é percebido e transformado em representações que regem a dinâmica afetiva e a estrutura cognitiva das diferentes classes e frações de classe (idem).

Essas contradições e antagonismos sociais não são incorporados pelas democracias capitalistas, como procuramos demonstrar neste capítulo. Ao contrapor atuação empresarial, atuação dos trabalhadores e as políticas educacionais, pudemos perceber que as reformas educacionais brasileiras propostas pelos diferentes governos refletiram, via de regra, o pensamento pedagógico empresarial. Os trabalhadores, mesmo criando e recriando suas estratégias e alternativas, tiveram sua influência limitada pela atuação do Estado brasileiro, historicamente a serviço das classes dominantes e pela própria concorrência entre si.

4 PLANFOR: A BUSCA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA LÓGICA DO CAPITAL NA QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHADORES

4.1 O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO

O referencial teórico apresentado nos dois primeiros capítulos deste trabalho norteia a análise que passamos a empreender sobre o Plano Nacional de Formação Profissional – PLANFOR – integrante das Políticas Públicas de Emprego – PPE – que se instituíram no Brasil na década de 90. Procuraremos demonstrar que tais políticas, em geral, e o Plano, em especial vão integrar a lógica capitalista em sua nova fase, pautada nos ideais neoliberais. É importante destacar que não se trata de uma análise do Plano em todas as suas dimensões, mas tão somente em relação a sua filiação aos pressupostos do neoliberalismo dos anos 90, enquanto expressão da nova fase do capitalismo. Interessa-nos especialmente analisar os aspectos políticos e ideológicos do PLANFOR situando-o no marco teórico que estabelecemos até aqui, que passará pela discussão de questões como:

- ✓ a inserção do Plano num conjunto de políticas públicas e a configuração dessas políticas como um todo;
- ✓ a sintonia dos pressupostos do Plano com as orientações das agências multilaterais, em busca de hegemonia do capital em sua nova fase de acumulação;
- ✓ a integração do PLANFOR às reformas estruturais do governo brasileiro, em especial as educacionais;
- ✓ a questão da educação/qualificação do trabalhador em conformidade com a divisão social do trabalho nas sociedades de classe;
- ✓ a busca de adequação da educação para o trabalho a partir do novo *télos*, da economia competitiva e as orientações da teoria do capital humano, que subjazem ao conceito de empregabilidade incorporado ao Plano;
- ✓ o papel do Estado neoliberal em relação à execução e financiamento das políticas de qualificação dos trabalhadores.

Começamos com a apresentação do Sistema Público de Emprego – SPE – no interior do qual se desenvolve o PLANFOR e as bases conceituais do Plano, por sua vez inserido nas reformas mais gerais da educação que se desencadearam na década de 90.

O Sistema Público de Emprego – SPE – é definido como o arcabouço institucional a partir do qual são administradas as políticas ativas²⁵ e passivas²⁶: os benefícios ao trabalhador desempregado, a intermediação da mão-de-obra, a qualificação profissional, a geração de trabalho e renda.

A implantação desse sistema, no Brasil, teve início no final da era do “Milagre Econômico” na década de 70, com a criação do Sistema Nacional de Emprego – SINE – financiado com recursos do então Fundo de Amparo ao Desempregado – FAD – e voltado para ações de intermediação de mão-de-obra, orientação profissional, emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social, geração de informações sobre o mercado de trabalho e geração de emprego e renda.

O atual modelo do sistema configurou-se nos anos 90 e suas bases legais encontram-se no artigo 7º da Constituição Federal, que dispõe sobre os direitos dos trabalhadores, entre os quais está o “seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário” (Constituição [1988] 2002; 27), e no artigo 239, onde se lê: “A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social (...) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (...) passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego (...)” (idem; 190).

A Lei nº 7.998/90, regulamentando esses artigos constitucionais, criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT²⁷ – e para gerir esses recursos instituiu o

²⁵ As políticas públicas ativas destinam-se à promoção do emprego, ao aumento das oportunidades de trabalho e renda para os trabalhadores, ao aumento da capacidade produtiva da economia. Circunscrevem-se na esfera da política macroeconômica e de desenvolvimento, incentivando o aumento da capacidade produtiva e a criação de empregos, além das políticas específicas de valorização da força de trabalho, como a elevação da escolaridade do trabalhador, a qualificação e requalificação profissional e os programas de crédito a micro e pequenos empreendimentos.

²⁶ As políticas públicas passivas são compensatórias, isto é, destinadas à proteção dos trabalhadores desempregados ou detentores de baixas faixas salariais. Incluem-se aqui o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, provendo o trabalhador, temporariamente, de assistência financeira.

²⁷ O Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT –, na sua natureza financeira, é constituído por: - arrecadação do Programa de Integração Social – PIS (0,65% sobre a receita bruta das empresas) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP (1% do total das receitas correntes e de capital das empresas, fundações e autarquias do servidor público);

Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT – de composição tripartite e paritária, com representantes dos trabalhadores, dos empresários e do poder público.

As alterações introduzidas nesta legislação, que passou a prever, como objetivo do seguro-desemprego, além de prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, o auxílio a eles na busca de emprego, foram permitindo ao FAT financiar também outros programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER – urbano e rural), o Serviço Nacional de Emprego (SINE), os programas de qualificação dos trabalhadores e os de desenvolvimento econômico.

O Ministério do Trabalho e Emprego – MTE – coordena todas as atividades financiadas pelo FAT, sob orientação e supervisão do CODEFAT, descentralizando as ações para os Estados da Federação e estes para os Municípios, por meio de parcerias com outros órgãos e entidades tais como: agentes financeiros, entidades de assistência técnica, instituições de educação profissional, organizações sindicais, conselhos, prefeituras municipais e outros, com os quais interage política e tecnicamente.

Estes programas e políticas deveriam ocorrer de forma integrada, em conformação com a idéia de sistema que se concebeu construir. Entretanto, conforme Pochmann (2001), a efetividade e eficácia do sistema são limitadas pela desarticulação das ações. Realmente, o pagamento do seguro-desemprego, a qualificação profissional e a intermediação de mão-de-obra obedecem a critérios e a tempos próprios, impedindo a integração. Da mesma forma, o crédito para financiamento de ações de geração de trabalho e renda mantém-se preso aos parâmetros tradicionais de concessão de crédito das instituições financeiras,

-
- remuneração de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social – (40% dos recursos do FAT são repassados ao para aplicação em projetos de investimento com garantia de geração de emprego e renda. O retorno desses investimentos é incorporado ao patrimônio da FAT);
 - remuneração de depósitos especiais (recursos depositados nas instituições financeiras oficiais para programas específicos como o Programa de Geração de Renda - PROGER e o Programa Nacional de Agricultura Familiar - PRONAF. Os rendimentos desses depósitos revertem ao patrimônio do FAT);
 - remuneração dos saldos remanescentes do pagamento seguro-desemprego e abono salarial. Os recursos para esses pagamentos são depositados na Caixa Econômica Federal e estão sujeitos a remuneração enquanto os trabalhadores não os procuram, e revertem ao patrimônio do FAT;
 - contribuição sindical (prevista na Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, 20% desses recursos integram o patrimônio do FAT).

impondo as mesmas dificuldades para a população que não tem acesso ao sistema financeiro convencional. Some-se a isso a descontinuidade das ações, tendo em vista imposições burocráticas e jurídicas de aprovações de liberações de recursos, de prazo para prestação de contas, interferência da área de planejamento do governo, ou de metas desarticuladas dos diferentes programas. No caso da qualificação, por exemplo, não raras vezes, a disponibilização dos recursos aos Estados ocorreu na metade (senão no final) do ano, dificultando a execução do planejado nos estados que, por orientação do próprio MTE, é realizado ao final do exercício anterior. Ainda se deve acrescentar que nem sempre os recursos previstos são liberados, por força de contingenciamento imposto pela área econômica, frustrando expectativas locais e exigindo replanejamento “a toque de caixa” das ações. Assim, é absolutamente oportuna a colocação de Araújo (2001):

... apesar do avanço associado ao volume expressivo de recursos para a área de emprego, persistem impasses a superar: fragilidade da rede de controle social, ausência de integração de políticas e programas, inércia burocrática e resistência a mudanças por parte dos próprios atores institucionais, uma inadequada distribuição de recursos entre programas e entre regiões e, ademais, insatisfatória geração de empregos.

Em nível estadual e municipal, as Políticas Públicas de Trabalho e Renda – PPTR – como vêm sendo denominadas atualmente as Políticas Públicas de Emprego – PPE – assentam-se também nos colegiados tripartites e paritários, tendo como orientação para suas ações, os “princípios da democratização e transparência”, com a participação dos setores organizados da sociedade civil, na busca negociada de consenso para as decisões. Essa forma de organização está respaldada no artigo 10 da Constituição Federal, que estabelece ser “assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação” (Constituição [1988] 2002; 30).

Deve-se sublinhar que o tripartismo é o princípio organizativo da OIT, na defesa do diálogo social, tido como instrumento para a consolidação da democracia. Já na Declaração da Filadélfia²⁸, de 1944, frisava que: “a luta contra a necessidade deve continuar com incessante energia dentro de cada nação e mediante um esforço internacional contínuo e consensuado, no qual os representantes dos

²⁸ No ano citado, a OIT adotou tal Declaração como anexo de sua Constituição. Ela serviu também de modelo para a Carta das Nações Unidas e para a Declaração Universal dos Direitos do Homem.

trabalhadores e empregadores, colaborando em pé de igualdade com os representantes dos governos, participem em discussões livres e em decisões de caráter democrático, a fim de promover o bem-estar comum” (OIT, 1948).

Como se vê, a busca do consenso²⁹ encontra respaldo nas organizações tripartites mas, a despeito de seu caráter aparentemente democrático, algumas questões se apresentam extremamente polêmicas, principalmente com relação à representatividade dos diversos setores nestes Conselhos e com relação ao significado político da participação no consenso, das classes trabalhadoras. Fidalgo (1999), por exemplo, assinala que a representatividade dos diferentes segmentos no CODEFAT é bastante limitada³⁰:

Na bancada do Estado, importantes segmentos estão ausentes, em especial, o Ministério da Educação e representantes parlamentares. Na bancada dos empresários, além de outras entidade representativas, está ausente o Pensamento Nacional das Bases Empresariais, importante segmento empresarial que tem se pautado por posições próprias. Do lado dos trabalhadores, além das outras Centrais Sindicais menos expressivas, estão ausentes outras formas de organização de representação dos trabalhadores como o Movimento dos Sem Terra.

Além destas lacunas, que limitam a representatividade das próprias bancadas, existem problemas decorrentes da própria estrutura do mercado de trabalho no Brasil. O volumoso contingente populacional que sobrevive no chamado setor informal não encontra guarida no quadro do paritarismo (Fidalgo, 1999; 160).

Quanto ao aspecto político, é preciso assinalar que a configuração do SPE permitiu o acesso e o gerenciamento de recursos públicos pelas organizações dos trabalhadores, por meio de suas representações no CODEFAT, nos Conselhos Estaduais do Trabalho (CETs) e nos Conselhos Municipais do Trabalho (CMTs). No entanto, tal participação divide as opiniões, mesmo no interior das organizações sindicais sobre se contribui (ou não) para o enfraquecimento da classe trabalhadora na sua capacidade de autonomia e resistência frente ao projeto econômico e social em curso, tomando-se a busca do consenso como sua dinâmica funcional. Estas

²⁹ O consenso social compreendido aqui como um ponto de encontro deliberado, delimitado e temporário de forças políticas convergentes, divergentes e/ou antagônicas, é uma construção histórica, marcada muito mais intensamente pelas concessões que cada uma das forças envolvidas precisou fazer, do que pelo avanço coletivo, este designado a permanecer como uma possibilidade, nem sempre realizável. (Cêa, 2003; p. 58)

³⁰ Os representantes do CODEFAT do poder público: MTE, Ministério de Previdência e Assistência Social, Ministério de Agricultura e Abastecimento, BNDES; dos trabalhadores: Força Sindical, CUT, CGT, Social Democracia; dos empregadores: CNI, Confederação Nacional das Instituições Financeiras, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional da Agricultura.

divergências ficam claras no posicionamento da CUT, em 1988, em resposta à proposta de “pacto social” que o governo propunha à época:

Com o aprofundamento da crise econômica e social no país, provocado pela incapacidade do projeto da burguesia em dar respostas aos anseios da população, mais uma vez vem à tona a proposta de pacto social, onde a burguesia e o governo Sarney contam com a ajuda de Medeiros-Magri, agentes do capital no seio do movimento operário. A CUT entende que não pode haver pacto entre desiguais, e que nesse tipo de pacto os trabalhadores só têm a perder. Por isso, a CUT se manifesta firmemente contra qualquer acordo ou pacto que tenha por objetivo retirar conquistas ou restringir a liberdade que a classe trabalhadora deve ter para avançar suas conquistas (Resoluções do III Concut, apud Giannotti, 1994; 56).

Tal posicionamento, entretanto, não impediu que a Central integrasse o CODEFAT, pondo em evidência a “arena de contradições” em que este conselho vai transitar.

O consenso pressupõe a aceitação da funcionalidade do modelo econômico vigente, que se baseia na atenuação das tensões sociais e na diminuição das contradições que derivam das características atuais do modo de produção capitalista, altamente excludente e alienador, como analisamos no primeiro capítulo deste trabalho.

Todavia, conforme Cêa (2003) as pressões para a incorporação das demandas das classes trabalhadoras, nos embates políticos travados nesses espaços, forçosamente atribuem caráter contraditório e de tensão a esses Conselhos, em que diferentes interesses das classes fundamentais do capitalismo são defendidos:

Na sociedade capitalista, cindida em classes antagônicas, o consenso incorpora uma dupla determinação. Por um lado, é um atestado de força da classe hegemônica para fazer valer os seus intentos – quer pela coerção, quer pelo convencimento. Por outro, expressa a fragilidade dessa mesma classe frente à possibilidade de enfrentamento e obstrução, por parte da classe que lhe é antagônica, da realização de seu projeto hegemônico. Assim, a essência do consenso é contraditória, tensa, potencial (Cêa, 2003; 57)

Sendo assim, a hipótese da autora é que do interior dessas contradições emerge dupla possibilidade do consenso: ao mesmo tempo em que é uma busca de “conter os ânimos e envolver as vítimas nas soluções de seus problemas”, pode significar importante espaço de avanço para a classe trabalhadora pois, se por um lado é uma forma de compensação do movimento “do capital sobre os direitos do trabalho nos processos produtivos, avanço esse ideologicamente justificado (...),

para os que estão em desvantagem, o chamado à participação, mesmo que restrita, pode ser um sinal de possibilidade, de uma virtualidade de que os acordos podem encontrar conjunturas melhores de rompimento do que aquelas nas quais eles foram travados” (idem; 58).

Fidalgo acrescenta ao debate sobre o consenso e o paritarismo a questão da correlação de forças entre capital e trabalho, que no capitalismo é sempre desigual:

O paritarismo ressurgiu nos anos noventa, como a mediação adequada à nova engenharia do consenso, capaz de restabelecer o pacto entre o Estado, o Capital e o Trabalho em parâmetros adequados ao novo regime de acumulação capitalista e à sua expressão concreta em cada realidade nacional. (...) O paritarismo atual não pode ser visto fora do contexto de extrema fragilização dos trabalhadores e seus representantes, e o consenso por ele construído corre o risco de atender principalmente aos interesses dos empresários e do Estado. Mesmo preservando a proporcionalidade numérica da representação, a correlação de forças entre os interlocutores políticos é, neste contexto, muito desigual (Fidalgo, 1999; 60, 62).

Entretanto, por estar fortemente determinado pelas relações sociais e ser fruto de determinado momento histórico, o consenso não é estabelecido em bases definitivas, havendo riscos para ambas as partes:

Para a classe que personifica o capital, o risco é a não-adesão ou o rompimento prematuro do consenso. Para a classe que personifica o trabalho, a ameaça é que a tática se transmude em adesão, e a virtualidade resulte em conservadorismo. Em qualquer dos casos, o consenso depende do enfrentamento ou do “encobrimento” dos antagonismos; por isso ele é um estado transitório, historicamente datado e socialmente determinado (Cêa, 2003; 58).

O PLANFOR, ao buscar o consenso da formação profissional para as necessidades do mercado de trabalho (seletivo, restritivo e excludente), vai ser a expressão das contradições do capitalismo, pois mesmo com o apoio do Estado para a nova institucionalidade que pretende construir, rumo ao *télos* da competitividade da CNI (explicitado no capítulo anterior), vai ter seus limites nestas mesmas contradições.

4.2 O CONTROVERTIDO ARCABOUÇO INSTITUCIONAL DO PLANFOR

É neste o cenário que o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR – se insere, em 1995, concebido como um dos mecanismos da Política Pública de Trabalho e Renda – PPTR – anunciando como seu objetivo principal garantir oferta de educação profissional – EP³¹ – permanente, que contribuísse para:

- ✓ reduzir o desemprego e o subemprego da PEA;³²
- ✓ combater a pobreza e a desigualdade social, propondo-se a atender grupos vulneráveis, com dificuldade de acesso a alternativas de qualificação profissional, entre os quais se incluíam pessoas desocupadas; pessoas em risco de desocupação permanente ou conjuntural; empreendedores/as urbanos/rurais; pessoas autônomas, cooperadas, autogeridas. A esses deveriam ser destinados 80% dos recursos e 90% das vagas, ficando o restante destinado a atender outros grupos, definidos com base em prioridades locais/regionais;
- ✓ elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo.

O PLANFOR se propôs a construir, a médio e longo prazos, oferta de EP suficiente para qualificar, a cada ano, pelo menos 20% da PEA. Para atingir essa meta, deveria articular e consolidar parcerias, mobilizando a capacidade instalada da rede de educação profissional do país – REP³³ - de modo a ampliar e otimizar os recursos do FAT. A premissa era que o FAT pudesse financiar a qualificação de cerca de 7% da PEA ao ano, ficando os 13% restantes por conta de outros fundos públicos e privados já existentes ou que viessem a ser criados para essa finalidade. Em outras palavras, os recursos do FAT deveriam "alavancar" ou "catalisar" recursos de parcerias, com o setor público ou privado, para ampliar o raio de cobertura do Plano. Para a estruturação do Plano, três eixos foram propostos:

³¹ [denominação] utilizada, genericamente, na acepção de ações permanentes, continuadas – envolvendo cursos, treinamentos, oficinas, seminários, assessorias – que desenvolvem habilidades básicas, específicas e/ou de gestão necessárias para o trabalho em geral ou em determinada área ou setor econômico. Em fases – inicial, especialização, aperfeiçoamento etc. Essa distinção pode ser utilizada para fins operacionais, mas não tem sentido conceitualmente, já que a idéia fundamental é de educação profissional continuada, para e ao longo da vida do/da trabalhador/a. (MTE. Guia do PLANFOR, 2001 p. 179).

³² População Economicamente Ativa, estimada (em 1995) em cerca de 75 milhões de pessoas, maiores de 16 anos, ocupadas ou desocupadas.

³³ REP - rede de entidades de educação profissional – formada por organismos públicos e privados, federais, estaduais ou municipais, governamentais ou não, com ou sem fins lucrativos, abrangendo: universidades, faculdades, centros tecnológicos e institutos de ensino superior; escolas técnicas de nível médio; sistema S; fundações, associações, sindicatos e centrais sindicais de trabalhadores; fundações, associações, confederações e federações de empresários; outras organizações de educação profissional (livres, comunitárias, etc.).

- ✓ avanço conceitual: diz respeito à construção e consolidação de um novo enfoque conceitual e metodológico da EP (planejada com base na efetiva demanda do mercado, reunindo interesses e necessidades de trabalhadores, empresários, comunidades; entendida enquanto direito do cidadão produtivo, em bases contínuas, complementar à educação básica; orientada para o desenvolvimento de habilidades básicas, específicas e de gestão).
- ✓ articulação institucional: refere-se à mobilização, integração e fortalecimento de novos atores sociais, integrando uma rede nacional de EP, constituída por entidades públicas e privadas com infra-estrutura e experiência na área, para atuar na qualificação em bases participativas e descentralizadas.
- ✓ apoio à sociedade civil: diz respeito à priorização das ações de qualificação e requalificação do trabalhador, para grupos que tradicionalmente têm menor chance de acesso a ações de qualificação e requalificação profissional.

Dois mecanismos de implementação do PLANFOR foram desenvolvidos:

- ✓ PEQs - Planos Estaduais de Qualificação, circunscritos a uma unidade federativa, sob responsabilidade das Secretarias Estaduais de Trabalho, sujeitos à aprovação dos CETs - Conselhos Estaduais de Trabalho e negociações com os CMTs - Conselhos Municipais de Trabalho;
- ✓ PARCs - Parcerias Nacionais e Regionais entre o MTE e organismos públicos e privados, em especial organizações dos trabalhadores e do empresariado, para programas e projetos de alcance regional ou nacional, sujeitas à aprovação do CODEFAT.

Tendo por base o princípio da descentralização, os recursos do FAT passaram a ser transferidos aos Estados, ao DF ou a parceiros nacionais ou regionais, por meio de convênios firmados com o CODEFAT e o MTE, que exigiam uma contrapartida, em média de 20% do valor conveniado. Para os PEQs seriam destinados, no mínimo 70% do investimento anual do PLANFOR, cabendo até 30% para as PARCs.

Esta rápida apresentação do PLANFOR, recuperando as informações constantes nos documentos do MTE/SEFOR (MTE 1996 a 2002), é importante para situar o Plano do ponto de vista de seus elaboradores e do arcabouço institucional que o sustentou, com a introdução de novos atores no campo das PPTR, que

permitiu aos trabalhadores acesso à definição da utilização e gestão de recursos públicos para essas políticas, até então sob monopólio do Estado e dos empresários.

Este mérito é inegável, mas não foi expressão de benevolência governamental, mas sim decorrência da necessidade de regulamentação de conquistas garantidas pela Constituição Nacional – a que fizemos menção no início deste capítulo – resultado também de lutas históricas da sociedade brasileira.

Entretanto, foi sem dúvida a partir do PLANFOR que a ação governamental quanto à qualificação dos trabalhadores vai ser entendida, pela primeira vez na sua história – marcada por ações pontuais e descontínuas – como uma política pública³⁴.

Também é importante destacar que os recursos do FAT possibilitaram a ampliação das ações de governo em relação às PPTR e as populações em desvantagem social puderam ter acesso à qualificação, que atingiram números impressionantes, permitindo uma avaliação positiva quanto à sua eficiência³⁵ enquanto plano de qualificação em massa, como demonstra o Relatório de 1995/2002:

Em 1994, antes do PLANFOR, os programas de qualificação profissional financiados pelo FAT beneficiaram 83 mil pessoas, com investimento da ordem de R\$15 milhões. Desde 1995 até o final de 2001, o PLANFOR acumula um total de 15,2 milhões de trabalhadores qualificados, com investimento total de R\$2,3 bilhões do FAT. Para o exercício de 2002, a meta é qualificar 1,8 milhão de trabalhadores, com a aplicação de cerca de R\$300,00 milhões. (A redução da meta para o exercício de 2002 se dá em virtude da disponibilidade orçamentária prevista para o período). O período 1995-2002 acumulará, portanto, cerca de R\$ 17 milhões de trabalhadores já qualificados, com recursos de cerca de R\$2,6 bilhões do FAT (MTE, 2002b; 6).

Se este é, segundo o MTE, um dos méritos do PLANFOR, é também, para os críticos do Plano, motivo de questionamentos quanto à sua eficácia³⁶ e efetividade³⁷ tendo em vista o tipo de qualificação destinada aos trabalhadores, como abordaremos mais adiante.

³⁴ Entenda-se, aqui, políticas públicas como as de responsabilidade do Estado (não como programas de governo) quanto à implementação e manutenção, cuja formulação envolve órgãos públicos e diferentes representações da sociedade relacionados a tais políticas.

³⁵ Um dos indicadores de avaliação, é entendida como o grau de aproximação entre o previsto e o realizado, em matéria de treinandos, matrículas, carga horária, abrangência espacial e setorial, aplicação de recursos (MTE, 1996 b).

³⁶ Indicador de avaliação do PLANFOR, é expressa pelo benefício das ações de EP para os treinandos, em matéria de empregabilidade, melhoria do desempenho profissional, geração ou elevação de renda, integração ou reintegração social (idem).

³⁷ Indicador de avaliação do PLANFOR, abrange os mesmos aspectos da eficácia, mas do ponto de vista mais amplo das populações, comunidades ou setores beneficiados pelos programas (idem).

Diversas análises, dissertações e teses foram apresentadas sobre o PLANFOR, não apenas pelo seu caráter inédito no país ou pelo volume de recursos que a ele foi destinado nos seus oito anos de existência, mas, sobretudo pelas controvérsias que gerou desde sua implantação. Valemo-nos de muitos destes estudos (Cêa, 2003; Ventura, 2001; Cunha, 2001; UNITRABALHO, 1999; Fidalgo, 1999; Posthuma, 1999; Azeredo, 1998; entre outros) e queremos destacar que as diversas citações que fazemos da tese de doutorado de Geórgia Sobreira dos Santos Cêa justificam-se pela profundidade, densidade e brilhantismo com que a pesquisadora conduziu seus estudos. A qualificação Profissional entre fios invisíveis: uma análise crítica do PLANFOR, sua tese, demonstra a vinculação do Plano com a Reforma Gerencial do Estado brasileiro, com a consolidação do Estado neoliberal e com o regime flexível de acumulação capitalista que se expressam, mais notadamente, no Brasil, na década de 1990 ou, nas palavras da autora:

O Plano anuncia a disposição de contribuir com um projeto nacional de desenvolvimento, por meio da realização da educação profissional como uma das frentes de um conjunto de políticas voltadas para o mercado de trabalho, estando, por isso, integrado a um projeto mais amplo que inclui a modernização das relações capital-trabalho, a consolidação da estabilidade econômica e a reconfiguração do Estado brasileiro.

(...) as pretensões do PLANFOR vão além da sua especificidade como plano de qualificação dos trabalhadores, embora sem esta, aquelas não se realizem. Ou seja, frente as suas pretensões, o Plano se põe como um meio, e não um fim, para a consecução de objetivos que, para se concretizarem, dependem da criação de outras circunstâncias e da atuação e envolvimento de outras instâncias com aquilo que se pretende (Cêa, 2003; 131).

Tomando por bases estas “pretensões” procuraremos situar o PLANFOR a partir das contradições do capitalismo na sua versão neoliberal, na qual o Plano se insere e com a qual pretende contribuir.

Retomamos a questão do tripartismo e do consenso, discutindo a efetiva participação dos Conselhos, em especial do CODEFAT, nas decisões da utilização dos recursos do FAT. Considerando que cerca de 90% de tais recursos tem sua destinação previamente fixada para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial e para a transferência determinada pela Constituição ao BNDES, resta ao CODEFAT deliberar sobre cerca de 10% do total dos recursos deste fundo. Tais recursos são basicamente destinados às ações do SINE, entre as quais se encontra a qualificação dos trabalhadores³⁸ e é esta, justamente que mobiliza

³⁸ O montante de recursos do FAT chega a 1% do PIB nacional; o total de gasto com a qualificação, em 1997 representava 3,5%. Mesmo representando parcela pequena, os recursos do PLANFOR

especialmente o CODEFAT e provoca as maiores tensões no interior no Conselho, até porque, as demais ações são de caráter mais burocrático, que não se caracterizam pela defesa de interesses imediatos. Há também que se considerar que o PLANFOR, enquanto “principal frente de combate ao desemprego” contou com a adesão tácita de 2/3 desse Conselho, ou seja, a bancada do governo e dos empresários. Conquistou também a adesão de parte da bancada dos trabalhadores, pois como apresentamos no capítulo precedente a este, a Força Sindical é, como diz Giannotti (1994), a Central da era neoliberal³⁹.

Isso talvez explique a fixação das discussões do CODEFAT em torno da qualificação dos trabalhadores (reproduzindo-se a mesma situação nos CETs e CMTs, em nível estadual e municipal), sem que alternativas de combate efetivo ao desemprego, ou o uso dos recursos do FAT em outras ações suplantem essa preocupação.

Apesar de toda a polêmica travada nos colegiados, o governo exerceu forte ação centralizadora sobre esses recursos, que se manifestou de diversas maneiras, entre as quais se destacam: o fato de ser a secretaria executiva desse conselho, regimentalmente ocupada por representante do MTE; as deliberações do MTE *ad referendum* do Conselho; intervenções da área econômica estabelecendo contingenciamento dos recursos, tendo em vista a necessidade de contenção de gastos públicos mesmo após a aprovação de liberação dos mesmos pelo CODEFAT. É esse quadro que leva Cêa a afirmar:

O contingenciamento de recursos do FAT, a complexa e dificultada possibilidade de interferências efetivas nos espaços tripartites, especialmente em função da centralização exercida pelo Estado estrito senso, são situações que concorrem para que o PLANFOR – por sua natureza de política descentralizada, executada com a participação da sociedade civil – adquira o caráter de objeto delimitador das possibilidades efetivas de participação das bancadas nas decisões tripartites.

Ao longo dos dois governos liderados por FHC (...) o poder decisório do CODEFAT foi sendo paulatinamente esvaziado, especialmente em decorrência do autoritarismo do Poder Executivo, expresso por meio de medidas provisórias, decretos, quando não por meio da ação direta do MTb e dos demais integrantes da bancada do governo, ignorando o caráter tripartite daquele espaço e tornando usual o mecanismo de aprovações de resoluções *ad referendum* do Conselho, ou seja, sem a participação ou o conhecimento

deste mesmo ano foram de cerca de R\$ 350 milhões.

³⁹ Matéria do Jornal O Metalúrgico (1992) demonstra a posição de Medeiros, fundador e 1º presidente da FS: “Os trabalhadores têm um compromisso com o futuro e o progresso do País. Por isso, estão ao lado dos empresários para exigir o fim da recessão, menos impostos e a diminuição do Estado” (apud Giannotti, 1994).

prévio das bancadas, pelo menos em seus espaços institucionalizados (Cêa, 2003; 211).

Toda essa investida relativiza o poder decisório do Conselho e coloca o governo como real gestor dos recursos do FAT, demonstrando os limites do tripartismo nas democracias capitalistas.

Mesmo assim, os diferentes interesses não são minimizados, pois os gestores dos recursos do FAT, mesmo relativizado seu poder, são os representantes das classes antagônicas do capitalismo e também representantes de organizações (do patronato e dos trabalhadores) que executam ações de qualificação (Sistema S e Centrais Sindicais), o que torna mais evidente a acirrada disputa pelos recursos para suas próprias entidades. Ou, segundo Cêa (2003):

Sem paralelismo com quaisquer ações do Estado brasileiro que o antecederam, o PLANFOR se caracterizou como a primeira inserção das ações de qualificação num conjunto de políticas consideradas estratégicas do ponto de vista macroeconômico; foi, ainda, tornado objeto de financiamento de um fundo público específico, o FAT, que tem a peculiaridade de ser gerido por um conselho deliberativo tripartite e paritário, o CODEFAT, no interior do qual os recursos necessários à implementação do Plano passam a ser, desde então, disputados pelos seus próprios gestores e executores (idem; 97).

Isso porque, pondo em ação o eixo “articulação institucional”, e sem dispor de uma única instituição própria, o Ministério do Trabalho passou a mobilizar um sem número de instituições, dos mais diversos matizes e orientações, contratadas para executar as ações, segundo as orientações do PLANFOR, ajustadas, evidentemente às diretrizes da política social do Governo Federal. Segundo Ventura, a centralização das diretrizes gerais e descentralização das ações

... indicam caber ao Estado apenas articular e fomentar as políticas educacionais, deixando para a sociedade civil as iniciativas de sua execução direta. Apesar da idéia de público não-estatal encobrir a face privatizante dessa política, as fontes evidenciam, entretanto, a concordância com a premissa ideológica neoliberal de que as políticas sociais não devem ser promovidas pelo Estado (...).

O PLANFOR, a partir desta lógica, propõe-se a integrar e estimular a participação dos que atuam na formação profissional, bem como, teoricamente, fortalecer sua capacidade de execução. Em nome da parceria, constrói-se uma rede de interesses, compondo-se um grande mercado. As ações, voltadas para a qualificação dos trabalhadores são executadas, de forma descentralizada, por inúmeras entidades, que, juntas, integram a Rede de Educação Profissional (REP), formada por organismos públicos e privados, federais, estaduais ou municipais – governamentais ou não –, com ou sem fins lucrativos (Ventura, 2001; 115).

Esta dinâmica, própria do pensamento neoliberal de minimizar o papel do Estado na execução das políticas sociais, estimula as bancadas de trabalhadores e empresários, no CODEFAT, nos CETs e nos CMTs – estes dois últimos gestores dos programas do FAT em nível estadual e municipal – a “advogar em causa própria”, isto é, a defender o maior volume de recursos possível para as instituições que representam. Assim, as mesmas instituições, fora do sistema federal, que vinham desenvolvendo, de forma hegemônica, a educação profissional antes da “articulação institucional”, se mantêm em cena, passando a partir de então a dispor de recursos públicos para suas ações. Os quadros a seguir demonstram a evolução da participação destas instituições:

Entidades Executoras dos PEQs e Parcs (1997)

Tipo / Natureza Jurídica	Treinandos		Investimentos		Nº de Entidades	
	Nº (mil)	%	R\$(milh)	%	Nº	%
Instituição de Ensino Superior Público	106	6%	19,3	6%	41	5%
Instituição de Ensino Superior Privado	135	7%	29,3	9%	27	3%
Instituição de Ensino Médio Público	107,4	6%	14,9	5%	38	5%
Instituição de Ensino Médio Privado	94,8	5%	16,7	5%	41	5%
Sindicato, Associação, Cooperativa de Trab.	312,1	17%	49,1	15%	118	15%
Sindicato, Associação, Federação Patronal	24,8	1%	3,4	1%	13	2%
Empresa, Instituto ou Fundação Pública	365	19%	47,4	15%	86	11%
Empresa, Instituto ou Fundação Privada	217	12%	40,7	13%	113	14%
ONG (religiosa, filantrópica, comunit. etc)	182,4	10%	41,3	13%	222	27%
Sistema S (Sesi, Senac, Sebrae ...)	340	18%	58,6	18%	107	13%
Total:	1884,5	100%	320,7	100%	806	100%

Fonte: MTE, 1998; 25

Entidades Executoras dos PEQs e Parcs (2000)

Tipo / Natureza Jurídica	Treinandos		Investimentos		Nº Entidades	
	Nº (mil)	%	R\$ (milh)	%	Nº	%
Instituição de Ensino Superior*	435	14%	51.310	13%	154	7%
Instituição de Ensino Superior Privado**						
Instituição de Ensino Médio*	291	9%	29.675	8%	132	6%
Instituição de Ensino Médio Privado**						
Sindicato, Associação, Cooperativa de Trab.	779	24%	99.848	25%	167	8%
Sind., Associação, Federação Patronal	246	8%	27.074	7%	202	10%
Empresa, Instituto ou Fundação Pública**						
Empresa, Inst. ou Fundação Privada**						
ONG (relig., filantrópica, comunit. etc)	698	22%	83.678	21%	481	22%

Sistema S (Sesi, Senac, Sebrae ...)	553	18%	73.725	19%	890	42%
Outras***	139	5%	28.689	7%	120	5%
Total:	3.141	100%	393.999	100%	2.146	100%

Fonte: MTE, 2001c; 34.

*O relatório não especifica se público ou privado

**Os dados não aparecem especificados neste relatório

*** Incluído neste relatório, não aparece nos anteriores

Estes quadros, por si só, justificam a polêmica que marcou toda a trajetória do PLANFOR em relação à destinação de recursos públicos para financiar projetos da iniciativa privada, especialmente para as organizações empresariais. Observa-se que mais da metade das instituições que atuaram junto ao PLANFOR, em 2000, pertence a este segmento, com destaque para o Sistema S⁴⁰ que já dispõe de recursos expressivos, provenientes de arrecadação fiscal (públicos, portanto) que permitiriam financiar as ações para as quais busca recursos do FAT.

No que diz respeito à participação das instituições públicas, é de se supor que tais recursos passaram a preencher lacunas provocadas pela diminuição de verbas à educação pública como um todo, assim como a complementar salários. Quanto às instituições privadas, que o Censo da Educação Profissional, realizado em 1999 (IPEA), revelou serem 67% das instituições que oferecem cursos de educação profissional, não é absurda a hipótese de que tais recursos sustentaram muitas delas. Assim, é absolutamente pertinente a consideração de Fidalgo (1999) de que é com o aval dos “novos atores”, no âmbito dos conselhos tripartites, que se transferem os recursos públicos para o setor privado. Segundo este autor, “os recursos públicos, via FAT, são a base do financiamento do PLANFOR, que tem na constituição do mercado da formação profissional, em grande parte composto por entidades privadas, um de seus principais eixos de desenvolvimento” (Fidalgo, 1999; 196).

⁴⁰ O chamado Sistema S compõe-se do SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem de Transporte), SEBRAE (Serviço Nacional de Aprendizagem Empresarial) e SESCOP (Serviço Nacional de Aprendizagem em Cooperativismo).

4.3 O PLANFOR NO CONTEXTO DA REFORMA EDUCACIONAL DA DÉCADA DE 90

A concepção do PLANFOR vincula-se às políticas neoliberais que tomaram corpo no Brasil a partir dos anos 90, no contexto da globalização do capital e das transformações que paulatinamente foram sendo introduzidas na produção, como necessidade de afirmação da nova fase do capitalismo, que vimos destacando neste trabalho. Todo este cenário imputou desafios e problemas para serem enfrentados no âmbito da educação em geral e da formação profissional em particular, desta vez chamada a se ajustar às exigências do *télos* da “economia competitiva”, que a reforma educacional da década de 90 pretendeu resolver. Para isso, fundamentou-se em estudos e recomendações de organismos internacionais (Banco Mundial, FMI, BID, CEPAL, UNESCO)⁴¹, que afirmavam ser a educação responsável pelo crescimento econômico e pela redução da pobreza, permitindo aos países dependentes a inserção no processo de globalização e de reestruturação produtiva:

A educação exerce um papel decisivo no crescimento econômico e na redução da pobreza. A evolução da tecnologia e as reformas econômicas estão provocando mudanças extraordinárias na estrutura das economias, indústrias e mercados de trabalho de todo o mundo. A velocidade com que se adquirem os novos conhecimentos e se produzem as mudanças tecnológicas permite a possibilidade de obter-se um crescimento econômico sustentado e que as mudanças de emprego sejam mais freqüentes durante a vida das pessoas. Essas circunstâncias determinam duas prioridades fundamentais para a educação: atender à crescente demanda por parte das economias de trabalhadores adaptáveis capazes de adquirir novos conhecimentos sem dificuldades, e, contribuir para a constante expansão do saber” (BANCO MUNDIAL, 1995, apud Lima Filho, 2002; 80).

Tais orientações nortearam a implantação de uma série de políticas sociais no Brasil, que visavam, na verdade, estabelecer relações favoráveis às mudanças necessárias ao padrão de acumulação dos países dependentes (abordadas nos dois primeiros capítulos deste trabalho), tornando os trabalhadores “adaptáveis” e “receptivos” a elas.

É, então, neste contexto, que precisam ser analisadas as políticas de transformação da estrutura da educação e da qualificação dos trabalhadores no Brasil e o papel desempenhado pelo MEC e pelo MTE no encaminhamento da questão. O PLANFOR se constitui como um dos instrumentos de materialização da

⁴¹ Para aprofundamento a respeito de tais orientações ver Lima Filho, 2002.

reforma educacional dos anos 90 e é por isso que julgamos importante situá-lo como integrante das reformas educacionais mais gerais, buscando evidenciar as similitudes das propostas do MTE (na época MTb) e do MEC para a educação profissional.

Antes de tudo, é preciso ressaltar que inegavelmente o processo de globalização econômica e de reestruturação produtiva vem acarretando mudanças nos requisitos de qualificação dos trabalhadores e exigindo modificações nos sistemas de formação profissional. Entretanto, tais modificações não podem ser reduzidas a uma questão técnica, como dá a entender as formulações de ambos os Ministérios citados. Segundo Silva (1994), o pensamento liberal assenta-se justamente na transformação de questões políticas e sociais em questões técnicas, já que “não são tratados como questões políticas, como resultado e objeto de lutas em torno da distribuição desigual de recursos materiais e simbólicos e de poder, mas como questões técnicas, de eficácia/ineficácia na gerência e administração de recursos humanos e materiais” (Silva, 1994; 18).

Entretanto, é esta, exatamente, a perspectiva do PLANFOR, que tem seus indicadores de avaliação baseados na eficiência e eficácia, e sua implementação justificada na necessidade de um redirecionamento de recursos, de forma a “melhor aplicá-los”, incorporando a justificativa ideológica difundida pelas agências internacionais:

O gasto público em educação costuma ser ineficiente e também não equitativo. [...] é ineficiente quando está mal distribuído entre os subsetores de educação e dentro destes; não é equitativo quando os que têm condições para o estudo não podem matricular-se nas instituições de ensino devido à falta de oportunidades educacionais ou devido a que não podem pagar (Banco Mundial, 1995, apud Lima Filho; 108).

As proposições do MEC e do MTE formuladas na época, identificam-se com as orientações das agências internacionais, como salienta Ferretti:

a forte identidade entre as políticas de formação profissional propostas ao país e aquelas que vêm sendo sugeridas pelos organismos internacionais (...) de que as possibilidades de o país realizar o “salto” bem-sucedido em direção à competitividade global repousariam, em grande parte, na oferta de educação básica de boa qualidade para a maior parte ou para a totalidade da população brasileira (Ferretti, 1997; 244).

Lembrando que há décadas os educadores brasileiros vêm denunciando a precariedade do sistema educacional do país e a necessidade de mais verbas para

a educação, o autor demonstra que a novidade que se apresenta na “valorização” da educação, não é a validação de tais reivindicações, mas devem-se às

supostas contribuições que, segundo o discurso dos organismos internacionais, trará à produção e ao desenvolvimento econômico. É essa “valorização” que dá novo colorido aos diagnósticos, nos quais as cores do fracasso e da ineficiência são sobremaneira carregadas, justificando o movimento das reformas educacionais propugnadas pelos organismos internacionais, com o Banco Mundial à frente, o qual visa adequar o sistema educativo às necessidades econômicas, instrumentalizando-o. Nesse sentido tais organismos têm uma atuação exemplar, do ponto de vista da política de resultados: de um lado, procuram obter o consenso para uma série de políticas articuladas de diferentes setores e, de outro, coagem sua adoção pelo controle de verbas polpudas e, por isso, especialmente atraentes para os que delas carecem (idem, 245).

O autor faz referência às recomendações do Banco Mundial, sintetizadas por Kuenzer (1996), importantes para se compreender o ponto de vista econômico, neoliberal e privatista nas propostas deste organismo e, por extensão, do governo brasileiro:

... tendo em vista as necessidades e as demandas decorrentes da reestruturação econômica: investir prioritariamente no ensino fundamental, fomentar maior diferenciação das instituições para atender mais flexivelmente às necessidades do mercado, diversificar o financiamento das instituições estatais e incentivar a melhoria de seu desempenho, fomentar a oferta privada de educação, complementar à ação do Estado, melhorar a equidade mediante subsídios diretos à população empobrecida, vincular a cessão de recursos a critérios de desempenho (idem; 246).

A proposta do Banco Mundial de priorização de investimento no ensino fundamental é acompanhada de sugestão da contenção de oferta da educação profissional no sistema formal que, segundo Kuenzer (1999), tem como preocupação central o elevado custo desta modalidade, que dificultaria a racionalização financeira do Brasil com vistas ao atingimento das metas de ajuste fiscal. Diagnóstico do próprio Banco apontava o nível fundamental como de “maior retorno econômico”, sendo, portanto, “irracional o investimento em um tipo de formação profissional cara e prolongada em face da crescente extinção de postos e da mudança do paradigma técnico para o tecnológico” (idem).

Em relação ao ensino profissional, a baixa rentabilidade deve-se aos altos custos, mais que a uma falta de demanda por mão-de-obra qualificada. Portanto, uma alternativa seria reduzir os custos a fim de aumentar a rentabilidade. Entre as reformas possíveis estariam as de encurtar a duração dos cursos e reduzir os custos unitários de funcionamento. Se a rentabilidade não aumentar significativamente, outra alternativa seria realizar a formação dos

trabalhadores fora do sistema escolar formal (Banco Mundial, 1995, apud Lima Filho, 2002).

Tal “irracionalidade” ironicamente, no Brasil, atenderia grande contingente da população que, a seguir o raciocínio do Banco, conforme Kuenzer:

... não nascem competentes para o exercício de atividades intelectuais: os pobres, os negros, as minorias étnicas e as mulheres. Para estes, mais racional seria oferecer educação fundamental, padrão mínimo exigido para participar da vida social e produtiva nos atuais níveis de desenvolvimento científico e tecnológico, complementado por qualificação profissional de curta duração e baixo custo (Kuenzer, 1999).

Aí está, portanto, a origem da hegemonia do consenso em torno da educação básica que se desenvolveu com a reforma dos anos 90 e não foi por acaso que o PLANFOR se fortaleceu no vácuo provocado pelo desmonte das instituições públicas de Educação Profissional, especialmente dos CEFETs e das Escolas Técnicas, que buscavam consolidar uma formação profissional balizada pela integração entre educação geral e profissional e que, com toda certeza, seria capaz de responder com mais adequação às novas exigências postas pela realidade da vida social e produtiva na qual se contextualiza o PLANFOR. O plano é produto da recomendação de desescolarização da formação profissional, realizada principalmente pelo Banco Mundial, assim como as demais mudanças da educação profissional que se consubstanciaram no Decreto 2208, através do qual se promoveu a desvinculação entre a educação profissional e a educação básica.

Assim se explicam as identidades de propósitos entre o MEC e o MTE que se revelam nos documentos produzidos à época, tanto os individuais quanto os elaborados em conjunto, em que os pressupostos teóricos, as concepções de educação e as posições ideológicas são convergentes⁴².

Como elucidação desta afirmação, destacamos alguns posicionamentos constantes nos documentos dos dois ministérios.

a) Educação e qualificação como estratégia para ajustamento às rápidas e constantes transformações do trabalho/emprego:

MEC

⁴² O fato de haver identidade entre os dois ministérios não eliminou superposição de ações, nem a ocorrência de processos e metodologias distintas de formulação de políticas e de seleção de interlocutores. Referimo-nos, aqui à convergência de concepção das políticas de educação e trabalho no governo neoliberal da década de 90.

Sabemos que nos dias atuais, torna-se cada vez mais necessária uma sólida qualificação profissional, constantemente atualizada por meio de programas de requalificação e de educação continuada. Afinal, a vida profissional dos cidadãos está sujeita a alterações profundas e rápidas, em termos de qualificação, de emprego e de renda, só decorrência das inovações tecnológicas e das mudanças na organização da produção (MEC, 1997).

MTE

A modernização, hoje, se comparada ao ciclo anterior, implica em [sic] impactos muito maiores sobre os perfis educacionais da mão-de-obra, principalmente ao [sic] nível do “chão de fábrica”. (...) A maior qualificação do trabalhador direto (“rank and file”) passou a ser um importante complemento do trabalho de técnicos e engenheiros no processo de inovação, o que implica, também em [sic] relações de trabalho que enfatizam a cooperação e, portanto, uma maior integração entre os níveis hierárquicos (MTE, 1995b; 5)

Ambos os textos são portadores do mesmo “recado”: somente através de maior nível de educação e qualificação o trabalhador poderá inserir-se na “modernidade”, entendida como posse de condições para disputar empregos disponíveis. O modelo de desenvolvimento da sociedade (que gera desemprego) aparece como um dado consolidado, que não requer contestação; os indivíduos têm, portanto que se (con)formar para este modelo e para as mudanças contínuas que ele lhes reserva. Trata-se da mesma ideologia do Banco Mundial:

A rapidez com que se adquirem novos conhecimentos e se produzem as mudanças tecnológicas traz a possibilidade de se conseguir um crescimento econômico sustentado e que as mudanças de emprego sejam mais freqüentes durante a vida das pessoas. As diferentes tarefas ligadas ao trabalho requerem cada vez menos habilidade manual; por conseguinte, os empregos são mais abstratos e separados cada vez mais dos processos físicos de produção (Banco Mundial 1995, apud Lima Filho, 2002; 81).

Esta formulação é central na implantação da reforma educacional, como instrumento ideológico para o convencimento do trabalhador de que a falta de emprego está atrelada à deficiência de escolaridade e de qualificação. O documento: “Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado” (MTE, 1999a) assim aborda esta questão:

Segundo a PNAD-1996, o Brasil tem uma PEA de 71 milhões de trabalhadores maiores de 14 anos, dois terços dos quais – quase 50 milhões de trabalhadores – não têm 1º grau completo. Pior que não ter o 1º grau completo - que é o mínimo obrigatório definido pela Constituição como direito fundamental do cidadão e exigência praticamente generalizada para qualquer tipo de inserção ou reinserção no mercado de trabalho – é o fato de um terço da PEA estar na condição de analfabetismo absoluto ou funcional (sem instrução ou até 3 anos de estudo, aquém, portanto, do antigo curso primário).

A rigor, portanto, apenas 20% da PEA brasileira - que tem pelo menos 11 anos de estudo, equivalendo, em tese, ao 2º grau completo - atenderia ao padrão mínimo internacional, que tende a se universalizar no mercado de trabalho brasileiro (...). Baixa escolaridade – o que, no mundo de hoje, é sinônimo de estar aquém de 10 a 12 anos de estudo de boa qualidade - é sinônimo de crescente dificuldade tanto de inserção, quanto de permanência no mercado de trabalho (MTE, 1999a; 22).

Se esses dados são inquestionáveis, assim como a importância de universalização do ensino básico, o mesmo não acontece com a relação linear que se pretende estabelecer entre maior escolaridade e garantia de emprego. Analisamos esta questão no capítulo II deste trabalho e frisamos, aqui, nossas constatações anteriores, de que a relação linear entre maior escolaridade e garantia de emprego é posta em xeque pelas pesquisas que demonstram que os setores com maior escolarização estão sendo, também, duramente atacados pelo desemprego. Um ano antes da produção deste documento (1998), por exemplo, o percentual de desempregados com mais de 11 anos de escolaridade saltara dos 2,7% de 1997 para 4,1%, segundo Ventura (2001; 130). A autora afirma, com propriedade que “não apresentando tais dados, o governo atribuiu à educação “um papel redentor, corretora de desequilíbrios supostamente causados pela baixa escolaridade dos trabalhadores” (idem; 131).

b) Necessidade de parcerias para o desenvolvimento da educação profissional:

MEC

O desafio do Governo de mudar os rumos da educação no Brasil começou pela reorientação das políticas, partindo do princípio de que não cabia ao Governo Federal executá-las diretamente. Cabia, sim, o papel de liderança e orientação geral, por meio de reformas institucionais e diretrizes nacionais, financiamento e redistribuição de recursos, acompanhamento e avaliação (MEC, 1999b).

MTE

[um dos desafios do PLANFOR é a] articulação entre organismos do setor público, deste com o setor privado, da sociedade civil como um todo, em especial de atores e agentes da educação básica e profissional no país. Definir e coordenar essa política é papel fundamental do Estado, garantindo, ao mesmo tempo, modelo de gestão participativo, que assegure o controle social, sem ser estatal. (MTE, 1999b; 37)

Em conformidade com os pressupostos para a reforma do Estado brasileiro a que se procedeu na década de 90, os Ministérios pretendem fazer crer que o

governo está fazendo a sua parte. “Liderança e orientação, definição e coordenação da política” seriam de fato grandes tarefas e o governo deve arcar com estas responsabilidades.

Trata-se, na verdade da redefinição do papel do Estado que, segundo Lima Filho (2002), está de acordo com as sugeridas pelos organismos internacionais: “reformular o financiamento e a administração da educação significa redefinir a função do governo” (BANCO MUNDIAL, 1995; v); e, “o Estado administrador, provedor benevolente de recursos deve ser substituído pelo Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas de longo prazo” (CEPAL, 1995, p. 190 apud Lima Filho, 2002; 162). Observe-se a coerência com os ideais neoliberais: a atuação mínima do Estado é defendida pela descentralização das ações para a iniciativa privada, para permitir “liberdade de ação” do mercado educacional.

c) Prioridade de investimentos em educação básica:

MEC

A prioridade educacional do Brasil, para os próximos anos, é a consolidação da universalização do ensino fundamental, obrigatório e gratuito, na idade própria (MEC, 1999a).

(...) esse novo ordenamento, combinado com as políticas governamentais, afirma e reorienta prioridades de forma a valorizar, sobremaneira, a educação básica. Essa deve ser, realmente, a principal meta educacional brasileira para a próxima década, para que o País possa manter e ampliar espaços na economia mundial e, mais importante do que esse objetivo instrumental, melhorar o padrão e a qualidade de vida da nossa população. A educação profissional, por seu turno, não substitui a educação básica e sim complementa-a. A valorização desta, entretanto, não significa a redução da importância daquela. Ao contrário, uma educação profissional de qualidade, respaldada em educação básica de qualidade, constitui a chave do êxito de sociedades desenvolvidas (MEC, 1997).

MTE

Uma política pública de EP deve assumir seu caráter complementar – nunca substitutivo – à educação básica. Isso implica universalização e melhoria de qualidade da educação básica, de 1º. e de 2º. graus, bem como fortalecimento do ensino e pesquisa em nível superior. Paralelamente, esforço massivo e intensivo para elevar os níveis de escolaridade de jovens e adultos, garantindo, ao mesmo tempo, oportunidades de qualificação profissional permanente para parcelas crescentes da PEA (MTE, 1999a; 19).

Esta questão está atrelada às anteriores, que ajudam a explicar o consenso que foi sendo construído em torno da prioridade da educação básica, defesa

intransigente do Banco Mundial, por resultarem em “altas taxas de rentabilidade”, como afirmamos no início deste tópico:

As altas taxas de rentabilidade calculadas para a educação básica na maioria dos países em desenvolvimento indicam claramente que as inversões destinadas a incrementar a matrícula e melhorar as taxas de reprovação no ensino básico deveriam ser, em geral, as inversões em educação de mais alta prioridade nos países que ainda não alcançaram a universalização deste nível de ensino (Banco Mundial, 1995, apud Lima Filho; 82).

Não é nossa intenção negar a importância da universalização da educação básica (não só a fundamental, a que o BM se refere), defesa histórica da classe trabalhadora, mas buscar desvelar os mitos que se foram construindo em torno dela no período, para justificar o desemprego e incapacidade do governo de reverter este problema. E mais grave, como salienta Lima Filho (2002), tal orientação responde às necessidades ditadas pela divisão do trabalho na sociedade atual, pois

é defendida pelos organismos internacionais como integrante do ajuste estrutural requerido pela dinâmica das relações capital – trabalho na economia política da globalização, em que o modelo de desenvolvimento prescrito às nações periféricas limita a produção de ciência e tecnologia a centros de excelência e considera secundário o acesso aos níveis superiores do processo educacional, recomendando que os fundos públicos sejam investidos prioritariamente em programas de natureza compensatória que tratem de conformar ou aliviar a pobreza – a diretriz da equidade –, o que em relação aos projetos educacionais se traduz em prioridade aos níveis elementares de educação (op. cit; 181).

d) A necessidade de uma “nova” concepção de educação profissional:

MEC

Não se concebe, atualmente, a educação profissional como simples instrumento de política assistencialista ou linear ajustamento às demandas do mercado de trabalho, mas sim, como importante estratégia para que os cidadãos tenham efetivo acesso às conquistas científicas e tecnológicas da sociedade. Impõe-se a superação do enfoque tradicional da formação profissional baseado apenas na preparação para execução de um determinado conjunto de tarefas. A educação profissional requer, além do domínio operacional de um determinado fazer, a compreensão global do processo produtivo, com a apreensão do saber tecnológico, a valorização da cultura do trabalho e a mobilização dos valores necessários à tomada de decisões (MEC, 1999a).

MTE

A produção flexível, associada ou não à automação, gera a necessidade de organizar e estimular a polivalência, inclusive em matéria de formação. A idéia básica é que o trabalho muda, de indivíduos executantes de tarefas/operações

estanques, para trabalhadores capazes de operar em equipes, cujos membros tenham ao menos uma familiaridade básica com todas as etapas do processo e sejam capazes até de atuar em várias delas. Trata-se de uma polivalência não meramente operacional, mas que supõe uma visão do processo como um todo (MTE, 1999a; 12).

Note-se, aqui, a convergência com o posicionamento dos empresários⁴³ em que o que é “novo” não é a concepção de educação, mas a realidade do trabalho que exige profissionais “polivalentes”, “flexíveis” capazes de exercer diferentes funções, vale dizer, uma atuação “concentrada” em um único indivíduo que, pretensamente valorizado, acabe por realizar funções que “dispensem” a necessidade de outros. A “nova” concepção de educação profissional deve, nesta lógica, exacerbar a possibilidade de racionalização da força de trabalho para a produção.

e) A necessidade de desenvolvimento de novas competências para o trabalho:

MEC

As empresas passaram a exigir trabalhadores cada vez mais qualificados. À destreza manual se agregam novas competências relacionadas com a inovação, a criatividade, o trabalho em equipe e a autonomia na tomada de decisões, mediadas por novas tecnologias da informação. A estrutura rígida de ocupações altera-se. Equipamentos e instalações complexas requerem trabalhadores com níveis de educação e qualificação cada vez mais elevados. As mudanças aceleradas no sistema produtivo passam a exigir uma permanente atualização das qualificações e habilitações existentes e a identificação de novos perfis profissionais (Diretrizes curriculares nacionais para a Ed. Prof. de Nível Técnico – CNE, Brasília, 1999a).

MTE

Começa, de todo modo, a se constituir, nesse processo, um novo perfil e novo conceito de qualificação, que vai além do simples domínio de habilidades motoras e disposição para cumprir ordens, incluindo também ampla formação geral e sólida base tecnológica. Não basta mais que o trabalhador saiba “fazer”; é preciso também “conhecer” e, acima de tudo, “saber aprender”. O novo perfil valoriza traços como participação, iniciativa, raciocínio e discernimento. Da perspectiva da empresa, não basta mais contar com o típico “operário-padrão”, pronto a “vestir sua camisa da empresa”. É preciso, antes de tudo, garantir o trabalhador competente. (...) Os investimentos em educação básica e profissional respondem a novos requisitos que emergem do processo de inovação tecnológica e organizacional, tais como integração, confiabilidade, qualidade, procurando também compensar, em certa medida, deficiências de escolaridade básica do trabalhador (MTE, 1999a; 17).

Evidencia-se, aqui, a concepção funcionalista da educação profissional em que, de acordo com Ferretti (2001), a “subjetividade é travestida em conjuntos de atitudes e comportamentos sociais que passam a constituir, junto com atributos

⁴³ Ver página 74 deste trabalho

técnicos e cognitivos, o novo rol de ‘qualificações profissionais’ demandado pela empresa ‘moderna’” e a educação deve, “antes de tudo, garantir o trabalhador competente”, para o qual o conhecimento é a pedra de toque. Tal formulação também se respalda no entendimento das agências internacionais:

A forma de alcançar desenvolvimento e poder econômicos no século XXI já não será a exploração de matérias-primas e do trabalho manual do homem, mas (...) a aplicação dos recursos da mente humana. (...) Visto que reduz a necessidade de matérias-primas, trabalho, tempo, espaço e capital, o conhecimento passa a ser o recurso central da economia avançada (CEPAL, 1995, apud Lima Filho, 2002; 81).

Como se pode perceber nos exemplos dados, os fundamentos das formulações de ambos os Ministérios articulam-se às orientações dos organismos internacionais, cuja pretensão é conduzir as reformas dos países que deles dependem. Bastante ilustrativa é a ata da 26ª Reunião Extraordinária do CODEFAT, de 02/07/97:

O Sr. Presidente iniciou a reunião cumprimentando a todos os presentes, e em seguida, solicitou inclusão de um item e conseqüente alteração da pauta para discussão do projeto de reforma do ensino técnico. Relembrou aos Conselheiros que o objetivo básico do projeto era separar o ensino acadêmico do ensino técnico nas escolas técnicas e que existia um compromisso do Ministro do Trabalho de dobrar, no ano que vem, as vagas do ensino técnico. O Sr. Presidente ressaltou ser, nesse momento, necessário que o Conselho deliberasse pela aprovação do aporte de recursos ao Projeto, para que o processo de negociação do MEC com o BID não fosse interrompido. Propôs, a seguir, que o Conselho aprovasse esse aporte, reservando-se o direito de reexaminar o projeto na medida em que ele fosse tendo os desdobramentos, em virtude das negociações com o BID. Iniciando-se a discussão, o Conselheiro Titular da CUT, Sr. Delúbio Soares de Castro, questionou, como o dinheiro do BID seria repostado e quais as regras que seriam utilizadas, ao que o Sr. Presidente informou-lhe que essa despesa seria coberta pelo Tesouro e que, normalmente, o prazo seria de quatro ou cinco anos. O Conselheiro da CUT argumentou que não estava especificado na proposta qual seria o convênio. O Sr. Presidente explicou que o convênio seria realizado posteriormente, quando o projeto tivesse sido aprovado pela Diretoria do BID. Sendo questionado pelo Conselheiro Titular da CNI, Sr. Alencar Naul Rossi, a respeito do orçamento do FAT, o Sr. Presidente respondeu que o aporte de recursos no valor de 125 milhões de dólares do FAT constava da proposta de orçamento para o ano de 1998. O Conselheiro Suplente da Força Sindical, Sr. Ricardo Baldino e Souza, disse entender, então, que a resolução do Conselho seria feita após a realização do convênio com o MEC. O Sr. Presidente ressaltou sentir-se tranqüilo quanto a elaboração do projeto e quanto a qualidade da proposta, visto que contavam com a participação do BID⁴⁴. Havendo concordância dos Conselheiros presentes, o Sr. Presidente declarou aprovada a deliberação, ficando a Secretaria Executiva encarregada de oficiar à COFIEIX os termos aprovados na reunião (CODEFAT, 1997 – destaques nossos).

⁴⁴ O convênio entre governo brasileiro e BID para o PROEP foi de US\$ 500 milhões; US\$ 250 milhões do BID, US\$ 125 milhões do Tesouro Nacional e US\$ 125 milhões do FAT.

Como se vê, tanto as questões mais gerais da nova estruturação da educação brasileira, e as concessões necessárias para garantir recursos internacionais para a educação, não são pauta exclusiva do MEC, havendo articulação também no MTE/CODEFAT neste sentido.

Ao lado da “defesa” da educação básica e do desmantelamento do ensino técnico integrado, oportunidades mais rápidas de profissionalização foram surgindo, especialmente por meio do PLANFOR, que alimentado pelo discurso da educação como solução para os males do desemprego e da precarização do trabalho, advogou para si a responsabilidade de proporcionar:

- ✓ formação e atualização profissional em contextos de mudança e modernização tecnológica;
- ✓ aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;
- ✓ aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade;
- ✓ elevação da produtividade, da competitividade e renda (MTE, 1999b; 6)

Pelo que apresentamos no capítulo anterior, sobre a história da educação profissional, não se pode dizer que a referida reforma, que originou o PLANFOR, instituiu duas redes de ensino endereçadas a setores sociais distintos, porque este sempre foi o traço marcante da educação brasileira. Pior do que isso, ela reeditou, em novas formas, essa tradição, destruindo os avanços que a Educação Profissional construíra, na rede pública, com o ensino médio integrado ao técnico, de qualidade inquestionável, nos CEFETs e Escolas Técnicas de todo o país. Sob o argumento de que esse sistema se havia elitizado, atendendo a seletivo público da classe média, preparando-o para o ingresso no Ensino Superior, a reforma excluiu essa possibilidade do horizonte educacional. Uma imagem que se poderia trazer para explicar tal atitude seria a de que se as alturas se diferenciam demais, a necessidade de equipará-las levaria a cortar-lhes as pernas. O que se pode inferir, na verdade, é que o sistema federal de educação profissional se tornou “bom demais” para os seus propósitos e para a população à qual deve ser destinado, que obviamente não será aquela em condições econômicas que permitam possibilidade

de prosseguimento dos estudos. O padrão de educação profissional para a maioria da população, na ótica dos agentes das reformas, das elites e dos mentores do PLANFOR prescinde dos “requintes” da formação geral, da relação articulada entre teoria e prática. Esta questão é básica para não comprometer a divisão do trabalho e as posições de classe, como analisa Oliveira:

O governo brasileiro ao invés de se apropriar das proposições educacionais que visam construir uma escola articuladora da teoria e da prática e garantir a possibilidade dos alunos atuarem mais crítica e participativamente na vida política do país, alcançando uma formação mais integral esvaziou a educação profissional dos conteúdos fundamentais à concretização deste anseio, como, ao mesmo tempo, criou duas redes de ensino, que perpetuam, no interior da sociedade, a divisão de classes.

Sob a justificativa da reestruturação produtiva e mascarando o processo de subjugação política e econômica às nações desenvolvidas e ao capital internacional instituiu-se, no campo da política educacional brasileira, mecanismos de fortalecimento das atividades de formação profissional. Estes, ao invés de pautarem-se por uma perspectiva de formulação de uma escola voltada aos interesses dos trabalhadores, asseguram mais ainda os privilégios educacionais de um pequeno estrato da população.

A reinstauração da dicotomia no interior do processo educativo, paradoxalmente, é fruto de uma reforma que visa exatamente garantir uma melhor qualidade da educação e uma maior democratização do acesso dos jovens à escolarização formal (OLIVEIRA, 2000).

A maior contradição da reforma residiu no fato de que apesar de negar a dicotomia entre educação profissionalizante e a acadêmica, o MEC não assegurou à primeira os mecanismos de acesso aos conhecimentos necessários ao exercício de uma vida mais participativa e mais reflexiva, ou seja, esvaziou (na prática) o conteúdo do discurso da necessidade de formação de um novo tipo de profissional com características polivalentes, necessariamente com conhecimentos mais gerais e abstratos, condenando os que buscam o ensino profissionalizante a uma educação aligeirada, de segunda categoria. Para Kuenzer,

Essa reforma constituiu-se em um ajuste conservador, que retrocede aos anos 40, quando a dualidade estrutural, agora revigorada, estabelecia uma trajetória para os intelectuais e outra para os trabalhadores, entendendo-se que estas funções eram atribuídas a partir da origem de classe. (...) é preciso levar em conta as peculiaridades do caso brasileiro, onde a inexistência de dotação orçamentária ainda se mantém e apenas se atende 25 % dos jovens em idade de ensino médio. Ou seja, a universalização deste nível, se chegar a ser prioritária, será resultado de trabalho de décadas. Do mesmo modo, a necessária superação da dicotomia ensino técnico/ ensino propedêutico através do ensino médio tecnológico, como propõe a Res. 03/985 do Conselho Nacional de Educação, exige tamanho investimento que não é preciso muito esforço para concluir que teremos longos anos de ensino médio secundarista pela frente! (Kuenzer, 1999).

A autora sustenta que a reforma responde às exigências do modelo societal que se impõe com a reestruturação produtiva que exige formação integral para os privilegiados que vão ocupar os poucos postos de trabalho que não correm risco de precarização, enquanto que para a população que “viverá com poucos direitos, na informalidade”, realiza-se a recomendação do Banco Mundial, para que não se invista em formação especializada, custosa e prolongada.

4.4 O PLANFOR E A RATIFICAÇÃO DA SUBALTERNIDADE

É a partir desta ótica que analisamos o atendimento preferencial, pelo PLANFOR, aos setores da população em desvantagem social, historicamente excluídos das alternativas tradicionais de formação profissional, para os quais não haveria necessidade de ir além do desenvolvimento de qualificações estreitas para o trabalho precarizado ou para o setor informal da economia.

Nesse sentido, a proposta do PLANFOR entendida como “inovadora” pelos elaboradores, sintoniza-se com as políticas neoliberais que ratificam a reestruturação produtiva, destruidora de postos de trabalho e causadora de exclusão social sem precedentes.

O Plano, na verdade, qualifica os trabalhadores excluídos do mercado formal, promovendo a adaptação à informalidade, à constituição de “negócios próprios” que, salvo exceções, só poderão se constituir na periferia do mercado de trabalho. Desenvolve-se, para esses, e para os que conseguem manter-se no mercado formal por necessidade das empresas quanto às “tarefas manuais”, a qualificação rápida, estreita, imprescindível para atuar em atividades subalternas, de acordo com a divisão do trabalho. É enfática a afirmação de Cêa (2003) sobre esta questão:

Ao longo do tempo, desde que a formação para o trabalho passa a precisar de uma certa estrutura independente e deslocada do espaço em que ele se realiza, a formação do trabalhador vem sendo administrada como objeto da divisão social de responsabilidades entre o capital e o Estado brasileiro, embora em ambos os casos o financiamento provenha, direta ou indiretamente, de recursos públicos. Assim, o PLANFOR é a extensão da rotina de formação profissional em massa e um atestado da permanência, na história do capitalismo no Brasil, do custeio público para a reprodução da força-de-trabalho, visando à formação para o desempenho do trabalho subalterno no processo de produção (Cêa, 2003, p. 253).

É nessa perspectiva que se pode afirmar que o PLANFOR dá continuidade às iniciativas pretéritas do governo brasileiro em relação à qualificação dos trabalhadores: uma formação específica para atuar na periferia da produção e outra para a formação de trabalhadores de alto nível para o núcleo gerencial e diretivo dos processos produtivos. Este, como responsabilidade do sistema formal de ensino público, especialmente dos centros de excelência de ensino médio ou de nível técnico e do ensino superior universitário, e aquele subordinado às exigências do mercado, sob responsabilidade da “sociedade civil”, sob a liderança das organizações empresariais, através do Sistema S, já acionadas, como vimos no capítulo anterior, desde a década de 40 com o mesmo propósito. Esse sistema paralelo, como assevera Cêa, “dá continuidade, em novas bases, ao processo de ajustamento social das classes não-prioritárias, em função de mais uma atualização histórica do modo de regulação capitalista” (Cêa, 2003; 95).

As oportunidades de qualificação oferecidas ao trabalhador por meio do PLANFOR estruturam-se em torno de cursos, atividades e outras ações voltadas, predominantemente, para o desempenho do trabalho simples, para o qual o desenvolvimento de determinadas habilidades e competências, especialmente comportamentais, se apresenta como o mais adequado.

O Plano encorajou a incorporação de habilidades básicas⁴⁵, específicas⁴⁶ e de gestão⁴⁷, as quais “almejam construir uma base ampla de capacidades, incluindo não somente qualificações técnicas, mas também as habilidades de gestão necessárias para aumentar a empregabilidade, a renda e a capacidade para administrar uma atividade própria” (Posthuma, 1999; 372).

O Relatório Gerencial do PLANFOR de 2000 afirma que “77% dos treinandos (2,4 milhões de pessoas) realizaram programas de habilidades básicas – uma forma de compensar deficiências de escolaridade e melhorar o aprendizado de habilidades

⁴⁵ Entendida como competências e conhecimentos gerais, essenciais para o mercado de trabalho e para a construção da cidadania, como comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de textos, raciocínio, saúde e segurança no trabalho, preservação ambiental, direitos humanos, informação e orientação profissional e outros eventuais requisitos para as demais habilidades (MTE, 2001a).

⁴⁶ Entendida como competências e conhecimentos relativos a processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos próprios das ocupações (idem).

⁴⁷ Compreendida como competências e conhecimentos relativos a atividades de gestão, autogestão, melhoria da qualidade e da produtividade de micro e pequenos estabelecimentos, do trabalho autônomo ou do próprio trabalhador individual, no processo produtivo (idem).

técnicas” (MTE, 2001d; 14). O mesmo relatório afirma, em relação à carga horária dos programas que:

A carga horária média por treinando foi de 62 horas, abaixo da média histórica do PLANFOR, situada na casa de 90-100 horas. Esse resultado reflete o ajuste operado a partir do contingenciamento de recursos. Para manter a escala de atendimento compromissada, foi preciso reduzir os programas.

É importante lembrar que, apesar da média mais elevada em anos anteriores, o PLANFOR não fixa carga horária mínima ou máxima, estipulando que esta seja definida no contexto real das demandas do mercado e da população alvo. (...) embora tomada como indicador de qualidade, a duração de um curso pouco significa isoladamente. Em programas de formação continuada, o importante é saber se o tempo foi adequado aos conteúdos previstos e ao seu público alvo (MTE, 2001d; 15).

Essas informações nos levam a concluir que, a despeito de se apresentar como não-substitutivo da educação básica, o PLANFOR tem sim a pretensão de se constituir enquanto única instância de formação para a “clientela” que se propõe a atingir, uma vez que reconhece, que “trabalha com quatro grupos população alvo, que são prioritários por não dispor de outras alternativas de qualificação ou ter maior dificuldade de acesso a elas (por razões de pobreza, baixa escolaridade, seletividade do mercado e das instituições formadoras, entre outros fatores)” (idem; 12).

Para esta população, apenas algumas noções gerais se configuram como realmente necessárias, e em decorrência disso, a carga-horária tem pouco significado. A “nova” institucionalidade da EP propugnada pelo PLANFOR não tem, como se percebe, nenhuma preocupação quanto à qualidade pedagógica, optando por manter a escala de atendimento cortando a carga horária, a encontrar outra saída para o problema, no mínimo mais respeitosa para com os “treinandos”.

Este cinismo desmedido pressupõe que justamente esta população que se debate por alternativas de sobrevivência deve estar disposta (já que disponível) para se integrar a diferentes e diversas alternativas de formação vida afora que, paulatinamente irão compor sua “adequação”, sua “empregabilidade”, para a inserção no mercado de trabalho competitivo e exigente. Diga-se, de passagem que o termo “treinando”, utilizado no PLANFOR, revela duas dimensões subjacentes à concepção do Plano: o afastamento da idéia de processo, característico da educação e o fortalecimento da noção de treinamento pontual, repetitivo, e a de manutenção do trabalhador nesta mesma situação de “reformatação”, segundo as

necessidades que se lhe impõe o capital. É por isso que concordamos com a análise de Cêa de que o Plano dá continuidade à “formação do trabalhador para o trabalho periférico”, preparando-o “para o desempenho do trabalho subalterno na divisão das tarefas produtivas, distante de qualquer teor estratégico na produção” (Cêa, 2003; 48).

Em seu estudo, Ventura (2001) também demonstra que a maioria dos cursos oferecidos pelo PLANFOR teve como foco a informalidade, o trabalho autônomo, o cooperativismo, “implementando ações de alívio à pobreza⁴⁸, que formam os trabalhadores para uma inserção periférica e precarizada na economia, corroborando os pressupostos definidos pelas agências multilaterais” (Ventura, 2001; 131).

Parece ser esta, também, a orientação do próprio MTE que ao explicar as transformações no mundo do trabalho alerta para a expansão de oportunidades de trabalho no setor informal:

Globalização, busca de competitividade, inovações tecnológicas vêm mudando o perfil do trabalhador e a própria noção de trabalho. Tradicionalmente, trabalho era visto como sinônimo de emprego, por sua vez associado ao setor industrial, urbano. O perfil típico era masculino, valorizando o “operário padrão”, com empregos estáveis. Os últimos 20 anos vêm assistindo ao declínio desse tipo de trabalho/trabalhador. Diminui o emprego formal, assalariado, urbano, industrial. Mas há diversificação e expansão de oportunidades de trabalho no chamado setor “informal”, que inclui trabalho autônomo, associativo, microempreendimentos urbanos e rurais. O dito “informal” é ainda pouco explorado em suas novas características. Já se questiona sua identificação simplista com trabalho “precário, ilegal, desqualificado” – características que, sem dúvida, subsistem em muitas atividades, inclusive altamente formalizadas (MTE, 2001a; 69 – grifos nossos).

Aliada a essa “naturalização” do setor informal, este pronunciamento não esclarece qual seria a oposição à “identificação simplista” citada, da mesma forma que permite inferir que ao admitir existência de precariedade, ilegalidade e desqualificação em atividades altamente formalizadas, estaria também aventando a possibilidade dessas características se inserirem “naturalmente” no setor informal, não devendo ser motivo de surpresa, preocupação ou de indignação, próprias dos “simplistas”.

E é assim, também que se justificam as discrepâncias entre as necessidades advindas da “globalização, busca de competitividade, inovações tecnológicas” que “vêm mudando o perfil do trabalhador e a própria noção de trabalho” e a qualificação

⁴⁸ Para aprofundamento, ver Leher, 1998.

que se efetiva pelo PLANFOR. Segundo Fidalgo, entre as “propostas inovadoras” que mereceram destaque no Relatório de Avaliação Gerencial 95-98,

não foi identificado nenhum curso que pudesse ser considerado como produtor de competências para a polivalência ou para a reconversão de perfis profissionais para o núcleo central do mercado de trabalho e, que estaria, pois, sintonizado com a formação dos novos requerimentos exigidos pela reestruturação dos processos produtivos e tendo em vista os novos padrões de competitividade internacional (Fidalgo, 1999; 178).

O autor demonstra numericamente os resultados dessa afirmação, na seguinte proporção, em relação às características dos cursos/programas considerados inovadores em 1997:

FORMAÇÃO PARA:	Nº	%
Cooperativismo/Associativismo	17	17,35
Cidadania/Reintegração Social	21	21,43
Trabalhos Autônomos	26	26,53
Política de Administração Pública	13	13,27
Mercado de Trabalho Formal	17	17,34
Não Identificado	04	04,08
Total de propostas inovadoras identificadas	98	100,00

In: FIDALGO, 1999; 178

Não é exagero, portanto, a afirmação de Ventura (2001) de que o conteúdo oferecido aos trabalhadores “mantém esses grupos, no que tange à formação, à margem do conhecimento historicamente construído pela humanidade e, no campo do trabalho, tem servido para conter a pressão por postos de trabalho e acomodar a população em atividades periféricas e precárias do mercado, legitimando, assim, sua exclusão social” (op. cit.; 132).

Como já afirmamos em capítulo anterior, o problema da educação não pode ser atribuído, como quer a orientação do PLANFOR, às deficiências das instituições educacionais. Um de seus documentos norteadores afirma que a crise da “antiga” institucionalidade da educação profissional é decorrência da falta de preparo das instituições para o “novo paradigma de trabalho e qualificação exigido pelo setor produtivo, no contexto de democratização, crise econômica e mudança no próprio conceito de emprego. Acostumaram-se a ministrar uma formação única, sólida, para um bom e estável emprego; não para a mudança, a flexibilidade, a polivalência cobradas pelo setor produtivo” (MTE, 1999a; 17).

Entretanto, ao atribuir a responsabilidade da inadequação da EP para as instituições, aí sim numa visão simplista – porém maquiavélica – o MTE desfoca a questão central que é justamente serem as exigências do setor produtivo quanto à qualificação dos trabalhadores provenientes de relações de produção determinadas, onde se confrontam capital e trabalho.

E é nesta perspectiva que Cêa (2003), citando Castel (1998)⁴⁹, afirma ser a qualificação profissional uma relação social, objeto de disputa entre classes sociais antagônicas, em que “a questão do conteúdo e do nível de qualificação está diretamente relacionada à divisão do trabalho na sociedade”. É por isso, segundo a autora que

No interior das relações sociais capitalistas, a formação humana – conteúdo da educação no seu sentido lato de complexo de atividades que visam socializar o saber (...) e (con)formar as consciências (...) – tende a ser reduzida à formação do ser social para o desempenho de funções na divisão social do trabalho determinada pelas relações capitalistas de produção, num constante movimento de adaptação psicofísica de trabalhadores e capitalistas, por meio de processos formativos cindidos e antagônicos. A educação, num contexto assim estruturado, se volta para a formação de homens já crivados pelo valor – expressão do trabalho subsumido ao capital – e, portanto, marcados pela sua condição e lugar naquela divisão Cea, 2003; 51)

(...) A afirmação da qualificação profissional como um direito no processo assim estabelecido, se por um lado representa uma forma de reconhecimento da importância do conhecimento para a classe que personifica o capital, por outro é uma negação do acesso dos trabalhadores aos níveis formais de escolaridade, e um aprisionamento dos mesmos ao trabalho simples, precário e desvalorizado nas relações de produção. (idem; 252)

4.5 AS CONTRIBUIÇÕES DO PLANFOR PARA O TÊLOS DE NAÇÃO COMPETITIVA

Afirmamos, no início deste capítulo que o PLANFOR é um dos mecanismos utilizados para a sustentação do novo *têlos* eleito pela CNI, a partir da década de 90, o de “economia competitiva”, já discutido no capítulo anterior deste trabalho. Realmente, o Plano se insere num conjunto mais amplo de reformas do Estado brasileiro, tendo sido colocado na condição de projeto prioritário do Governo Federal:

⁴⁹ Castel, Robert. A nova questão social. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. São Paulo: Vozes, 1998.

Em 1995 foram lançadas as bases do PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, no bojo do projeto maior de Governo, de consolidação da estabilidade econômica no país, retomada do desenvolvimento, construção da democracia e da equidade social. O PLANFOR – cuja sigla ainda não existia, surgindo depois, em 1996 – concretizou o desafio de integrar educação profissional na pauta da política pública de trabalho e renda e, em escala mais ampla, da política social, concebida com foco no desenvolvimento sustentado.

(...)

De fato, os desafios que se colocam ao PLANFOR são parte do desafio maior que se coloca para o Brasil, nos anos 2000, de elevar o nível de educação básica e de competência profissional dos trabalhadores, para garantir competitividade ao setor produtivo e desenvolvimento com justiça social (MTE, 1999b; 2, 37, grifos nossos).

Tal ênfase sobre o PLANFOR, como vimos, se justifica mais pela sua possibilidade de realizar os preceitos do neoliberalismo que se impõe na década de 90 do que ao seu desempenho na qualificação dos trabalhadores.

Neste contexto de consolidação do modelo neoliberal, os empresários desencadeiam sua ofensiva política, objetivando mudanças na economia brasileira, defendendo a restrição da atuação do Estado na economia, de forma a favorecer o livre mercado e a livre iniciativa, que, diferentemente da ação estatal, seria capaz de elevar os padrões de competitividade. Conforme Cêa (2003),

... a efetiva implementação das políticas de emprego no Brasil, a partir do ano 90, ocorre em meio ao processo de ajustes estruturais e de reforma do Estado brasileiro, quando as políticas sociais são submetidas às regras de competitividade e produtividade do mercado e quando a responsabilidade pela sua execução é retraída no âmbito da ação direta do estado estrito senso e ampliada para a sociedade civil. (Cêa, 2003; 159)

As privatizações de setores de infra-estrutura, reforma previdenciária, propostas de mudanças na legislação trabalhista e tributária, reforma administrativa e gerencial do Estado dividiram espaço com as propostas educacionais formuladas pelo empresariado por meio de suas entidades. Tais propostas reafirmavam valores e concepções que as classes dominantes sempre defenderam, tendo em vista a preocupação com a sobrevivência do capital e com as taxas de lucro. E é por isso que o viés economicista persiste nos discursos empresariais sobre a educação, que se enquadram ao *télos*, de “competitividade”, conforme salienta Souza:

(...) a única novidade é que para a ascensão do Brasil ao Primeiro Mundo (...) a falácia consiste hoje em apontar para a necessidade da reindustrialização do país e de requalificação da mão-de-obra, ambas no sentido da modernização, como formas de proporcionar à economia nacional um grau de competitividade satisfatório em relação às exigências do mercado internacional” (Souza, 1999; 65).

As propostas empresariais foram sendo postas em prática por um governo sensível às suas reivindicações e identificado com elas; os empresários foram ganhando mais espaço, passando a produzir uma série de documentos em que desenhavam um novo modelo de industrialização e de educação para o país, documentos esses que serviram de base para a implantação da Reforma do Estado brasileiro promovida no governo FHC.

A ação governamental facilitou, assim, a construção de uma hegemonia empresarial, de caráter abrangente, “tendo em vista uma articulação estrutural acerca de questões cruciais de interesse comum: o conteúdo do novo projeto de desenvolvimento proposto para o país, as maneiras de viabilizá-lo politicamente e o próprio papel dos interesses organizados” (Oliveira, 1999; 9). Alimentando essa hegemonia e sendo por ela alimentado, o governo mantém

relação de submissão e cumplicidade (...) com o grande capital [que] afeta diretamente a sua capacidade de atuar cooperativamente com outros sujeitos políticos que não aqueles representantes do capital. O Estado, ao “resumir” suas práticas de atendimento dos interesses do capital, age como instrumento organizador e impositor dos interesses das elites empresariais, fazendo jus às palavras de Marx e Engels quando o interpretam como um comitê das classes dominantes (Oliveira, 2003).

O autor citado constata – como já evidenciamos neste trabalho – os obstáculos colocados aos sindicatos dos trabalhadores em relação à sua interferência direta nos projetos políticos do país, enquanto o empresariado “adentra as diversas esferas estatais buscando otimizar, mediante políticas governamentais, os caminhos que assegurem a legitimação dos seus interesses, bem como a confecção de um padrão ético, político e social garantidor da sua hegemonia, obscurecendo outras concepções de desenvolvimento gestadas no interior da sociedade” (idem).

Os documentos elaborados pelas organizações do patronato explicitam a visão dos empresários em relação ao sistema educacional e formação profissional requeridas pelas empresas, assinalando a necessidade de reformas na educação geral e na formação profissional, sob a justificativa de que as demandas do setor produtivo estariam a exigir formação de base sólida e continuada:

Os empresários identificaram pontos que assumem o caráter de **macroprioridades**, nas quais devem se concentrar esforços para superação da crise educacional brasileira, a saber: **a educação básica**, como foco

principal das estratégias de melhoria da qualidade da educação; (...) a ampliação de oportunidades e o aperfeiçoamento da **educação e da requalificação profissionais**, para acompanhar as mudanças tecnológicas e assegurar o desenvolvimento econômico e social (CNI, 1996; 9, destaques no original).

Tal defesa toma como ponto de partida os entraves à produtividade e à competitividade provocados pelas deficiências educacionais, sustentando-se nas mesmas bases que os órgãos governamentais e os organismos internacionais.

Dramáticos indicadores de desempenho educacional demonstram a necessidade urgente de fortalecimento do ensino (...) Essa deficiência, que afeta diretamente a nossa competitividade, tem-se constituído numa preocupação do empresariado nacional, que se vê obrigado a destinar recursos adicionais para suprir essas carências e capacitar sua força de trabalho para as novas tecnologias de produção (...) Exemplos dessa atuação são os programas educacionais do Sistema CNI, e, mais recentemente, o Telecurso 2000⁵⁰ (...) atualmente com 55 mil alunos em todo o país (idem; 3, 6)

Nestes documentos, o empresariado revela também seu entendimento de que a formação profissional, como uma prática complementar à educação básica, deveria ser proporcionada para quem já tivesse a educação básica, uma vez que

A baixa escolaridade da população economicamente ativa constitui sério obstáculo para a qualificação profissional adequada ao novo paradigma, baseado na capacidade de absorver e gerar inovações. A validade do novo paradigma exige do sistema educacional em geral, e da formação profissional em particular, superar a qualificação unidimensional (...) e proporcionar uma formação mais complexa, com conhecimentos significativos e abrangentes (CNI, 1993; 15).

Não por acaso, a despeito de se direcionar às populações excluídas do setor educacional, o PLANFOR também se sustenta na necessária integração com a educação básica, pois é “este o caminho para que [as pessoas] se tornem elegíveis pelo mercado e competentes para o trabalho e a cidadania” (MTE, 2000a; 12). Bastante ilustrativa é a percepção de Cêa sobre a questão:

Na avaliação de 1996, primeiro ano de implementação do PLANFOR, o MTb constatou que os beneficiados pelas ações de qualificação compunham “uma população que, em sua maioria, pela primeira vez teve acesso a algum programa de qualificação ou, até mesmo, a algum programa social do Governo”(…). Três anos após, embora atestasse um “atendimento bastante expressivo a vários grupos vulneráveis”, o MTb reconhecia a existência de “dificuldades de chegar realmente aos mais vulneráveis. Escolaridade tem sido um gargalo importante: a PEA registra 62% de trabalhadores abaixo do 1º grau, mas no PLANFOR são apenas 42%”(Cêa, 2003; 114)

⁵⁰ Financiado pelo FAT

Compreende-se, também a partir desses discursos, que a reforma educacional refletiu muitos dos interesses diretos do empresariado, que se colocou como “o grande intérprete da sociedade”, defendendo um novo paradigma para a educação profissional, transformando-a em responsável pelo desenvolvimento e competitividade da economia nacional. De acordo com Ventura,

... as questões e desafios que se impõem atualmente à formação profissional relacionam-se, principalmente, com as novas demandas do setor empresarial (...) os empresários têm enfatizado a importância da educação no processo de construção dos novos padrões de sociabilidade, centrados nos valores e na lógica do mercado, determinados fortemente pela competitividade (Ventura, 2001; 105).

Não por outro motivo, as orientações do PLANFOR alertam para que “as ações de qualificação profissional devem ser planejadas a partir da demanda do mercado de trabalho e do perfil da população alvo. Demanda do mercado quer dizer oportunidades efetivas de trabalho e geração de renda para os treinandos, após a conclusão dos cursos” (MTE 2001b; 4).

Esse paradigma educacional voltado para as necessidades produtivas pretendeu uma qualificação “polivalente”, em que

trabalho e cidadania, competência e consciência, não podem ser vistos como dimensões distintas, mas reclamam desenvolvimento integral do indivíduo que ao mesmo tempo é trabalhador e cidadão, competente e consciente. Esse desenvolvimento integral, por sua vez, não se esgota no plano da qualificação, mas exige um repensar mais amplo das relações capital-trabalho, com ênfase na negociação e na busca de melhoria da qualidade do emprego no país (MTE, 1999a; 17).

Sem especificar a concepção de “cidadania”, os empresários e o governo pretendem fazer crer que a “nova” formação do trabalhador se distancia da “antiga”, que preparava para um posto específico no mercado de trabalho, não porque eles estão deixando de existir, mas porque é direito do trabalhador-cidadão. Sobre essa questão, é interessante a posição de Oliveira, (1999):

uma educação de caráter mais geral e abrangente, direcionada a um homem historicamente isolado MAS cidadão – formação da cidadania. Um conceito de cidadania que se expressa no cidadão consumidor (possivelmente crítico) inserido no mercado competitivo, ao invés de uma cidadania pautada na equidade – seja de oportunidades, seja de renda. O novo paradigma educacional se pauta em três dimensões formativas necessárias, tanto na Educação Básica Geral, quanto na Formação Profissional Específica: as habilidades básicas, as habilidades específicas e as habilidades de gestão (p. 16).

Como se vê, também não foi por mera coincidência que o PLANFOR incentivou a incorporação das mesmas habilidades defendidas pelos empresários – conforme expusemos anteriormente – nos projetos de qualificação profissional.

Entretanto, como vimos pontuando neste nosso estudo, na sociedade capitalista, capital e trabalho não têm, nem podem ter interesses comuns. Basta considerar que desemprego estrutural (que se torna crítico em épocas de crise de acumulação), mudanças abruptas no cotidiano dos trabalhadores, relações autoritárias e de exclusão social de uma parcela significativa dos indivíduos são produtos históricos do capitalismo e evidentemente, contrariam os interesses dos trabalhadores.

Por seu lado, historicamente os trabalhadores também desenvolveram suas estratégias de resistência às investidas do capital, mas a realidade sempre lhes foi adversa, pois os desafios que têm a enfrentar são sempre maiores e mais contundentes que sua capacidade de organização e resistência, como destacamos no capítulo anterior.

Considerando os conflitos e contradições inerentes ao capitalismo e a educação como relação social, é impossível imaginar que as coisas possam funcionar como propõe o PLANFOR e a Reforma da Educação, naturalizando as relações sociais e supondo a educação acima dos conflitos e interesses, capaz de construir uma “parceria entre os vários atores sociais – governo, empresas, trabalhadores, educadores – de modo a beneficiar não apenas setores modernos da economia, mas toda a sociedade” (MTE, 1999a; 17).

É no quadro conflituoso e contraditório das relações capitalistas que devem ser entendidas a educação básica e a formação profissional da classe trabalhadora, que, como afirma Rummert, são

essenciais à maximização do potencial das forças produtivas e à conformação da classe trabalhadora [e esse entendimento] desvela a retórica que as apresenta como benefícios resultantes do desenvolvimento do capitalismo, para entendê-las como imprescindíveis a esse modo de produção em suas diferentes fases de expansão e por ele reguladas (Rummert, 2005a).

A absorção dessa ideologia nas ações e nos objetivos do PLANFOR, presente desde a sua criação, segundo Silva Jr. (2002)⁵¹, citado por Cêa (2003), exemplifica que a implementação do plano reivindica:

um novo conteúdo histórico para a cidadania, caracterizada por: um acentuado individualismo; uma exacerbada competitividade; uma busca de adaptação ao estratificado e precarizado mercado de trabalho; uma adaptação aos trabalhos mais indignos; [...] e, diante de tal adaptação, a degradação do trabalho e o enfraquecimento de instituições e organizações políticas de mediação entre o Estado e a sociedade civil, a incapacidade de reivindicação do cidadão e do trabalhador (apud Cêa, 2003; 124).

É neste campo ideológico que se insere o conceito de “empregabilidade”, que discutimos no capítulo anterior, apresentando-se como metamorfose da teoria do capital humano. Na nova legislação da educação profissional brasileira, no PLANFOR, nos discursos governamentais, empresariais e de parcelas dos trabalhadores, passou a constar a importância da incorporação de novos conhecimentos, competências e habilidades que assegurassem aos trabalhadores sua inserção ou manutenção no mercado de trabalho, como se pode perceber nas citações a seguir, representativas de cada um destes segmentos:

Governo

A globalização da economia passa a exigir que as empresas se ajustem às novas tendências tecnológicas e de organização social do trabalho, cujas características são o encurtamento do ciclo de produção e inovação, assim como mudanças na divisão vertical e horizontal do trabalho. Essas novas tecnologias dominantes, por sua vez, exigem do trabalhador polivalência e conhecimento como atributos necessários ao aumento da probabilidade de manutenção ou obtenção de emprego (MTE, 1996a; 7).

Empresários

A economia cada vez mais globalizada e a revolução científica e tecnológica têm provocado modificações profundas no modo de produzir bens e serviços. Nesse processo de transformação, os ganhos de produtividade e eficiência passam a depender, antes de tudo, da agregação de conhecimento aos métodos de trabalho. A contribuição de pessoas com sólida educação básica e boa formação profissional assume, portanto, papel central na economia, constituindo-se em fator fundamental da riqueza das nações (CNI, 1996; 5).

Trabalhadores

Nesse contexto, aumentam a importância [sic] da formação profissional e da escolaridade básica, como fatores imprescindíveis para a “empregabilidade”. A qualificação do trabalhador passa então a ser condição fundamental para se fazer frente às transformações decorrentes do processo de globalização dos

⁵¹ SILVA JR., João dos Reis. Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC. São Paulo: Xamã, 2002.

mercados. É preciso garantir maior qualidade dos produtos e aumentar a produtividade, para que os preços possam baixar e competir no mercado internacional globalizado (Força Sindical, apud Souza 1999; 146).

Esta visão quase salvacionista da educação profissional, estruturada a partir de uma leitura “equivocada ou falseadora das possibilidades reais de edificação de um modelo de desenvolvimento com maior equidade social” (Oliveira, 2000), é hegemônica também nos discursos das instituições multilaterais como a CEPAL, o Banco Mundial e a OIT:

(...) a transformação produtiva não pode ser vista exclusivamente como uma ameaça: é uma necessidade de sobrevivência nacional e regional no contexto econômico mundial e, portanto, também é uma oportunidade. Mais ainda, é um processo que – dentro dos ritmos diferenciais impostos pela heterogeneidade estrutural dos sistemas produtivos da região – está em pleno desenvolvimento, e cujo *leit motiv* é a competitividade. O alcance da competitividade empresarial e nacional, por sua vez, requer o fortalecimento dos processos de inovação e o desenvolvimento tecnológico, o melhoramento da qualidade das práticas de gestão, etc., e tudo isso nos traz novamente ao terreno da formação do capital humano como imperativo central do desenvolvimento latino-americano (OIT, 1999 apud Cêa, 2003; 146).

Resultante das necessidades de justificar a realidade adversa para o trabalho com a ascensão da produção flexível e apresentá-la como condição indiscutível da competitividade, o discurso hegemônico oculta as causas das desigualdades sociais, transferindo para o campo educacional a responsabilidade pelas contradições sociais e, para o indivíduo, a responsabilidade pela sua inserção no mercado de trabalho.

Conceitos como qualidade total, formação abstrata e polivalente, flexibilidade, sociedade do conhecimento, competência e flexibilidade dão sustentação ao de “empregabilidade”, buscando adequar a educação aos imperativos da nova ordem econômica. São conceitos ideológicos estratégicos das elites “visando retirar da materialidade das relações capitalistas a responsabilidade pela exclusão social e pelo desemprego em massa” vinculados “intimamente à hegemonia do pensamento neoliberal, impondo ao sistema educacional uma subordinação à reprodução do capital” (Oliveira, 2000).

Ao vincular a possibilidade de emprego à melhor qualificação, obscurece-se o fato de que o modelo econômico vigente é altamente redutor de postos de trabalho, embora isso seja do conhecimento do governo, como se comprova na declaração do próprio MTE:

O novo paradigma faz com que o número de empregos gerados em função da variação do produto nacional seja menos que o observado anteriormente. Essa é uma importante mudança estrutural nas condições econômicas subjacentes ao crescimento do emprego. (...) De acordo com dados (...) do IBGE (...) entre fevereiro de 1994 e fevereiro de 1995, o emprego industrial cresceu 2,3%, enquanto a produtividade do trabalho elevou-se a 14,2%. (MTE, 1996a; 7, 8).

Mas essa constatação não impede a firme disposição do governo de fortalecer o modelo “competitivo”, como condição para ingresso no processo de globalização: “É necessário aumentar a produtividade para que a economia seja competitiva, mas também é indispensável elevar o nível e a qualidade dos empregos gerados para que a globalização dos mercados se traduza em melhores condições de vida para os trabalhadores” (idem).

Como se vê, ficam obscurecidas também as conseqüências de ingresso do país à economia globalizada, que já discutimos em capítulo anterior e que mais uma vez pontuamos, com as palavras de Oliveira (2003): “a globalização para os países mais pobres, determinada pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, significa muito mais a globalização da miséria e da exclusão social, do que qualquer participação destes em uma nova era social e econômica”.

Se não é por desconhecimento da real possibilidade de ampliar a oferta de empregos que o governo e os setores empresariais lançam mão do conceito de empregabilidade, não vislumbramos outro motivo, senão o que vimos afirmando em relação ao teor ideológico dos discursos que resultam na implantação das Políticas Públicas de Trabalho e Renda. O PLANFOR, enquanto proposta de uma política pública de geração de emprego e renda, não tem possibilidades de alterar esse quadro, porque não é apenas a qualificação garantia de acesso ao mercado de trabalho, como supõem seus elaboradores. Entretanto, a filiação do PLANFOR à ideologia da Teoria do Capital Humano permite difundir a idéia de que qualificado e requalificado, passa a ser responsabilidade do trabalhador sua inserção ou exclusão no setor produtivo. Ou, em outras palavras, os empregos existem o que falta é qualificação do trabalhador e competência para se inserir e se manter nos postos de trabalho. Para Cêa,

O substrato ideológico contido nessa visão – de que algumas forças de trabalho estariam “fora de moda” – visa tornar privativa a problemática do desemprego, promovendo, simultaneamente, a absolvição do Estado e do capital (do primeiro, porque oferece chances de qualificação aos despreparados; do segundo, porque, afinal, ele é a maior vítima da escassez

de sua principal mercadoria), e a penalização do trabalhador (porque possui uma mercadoria – sua força de trabalho – pouco atrativa e desatualizada). (Cêa, 2003; 124)

A lógica da empregabilidade, como atributo individual do trabalhador, além de obscurecer as verdadeiras causas políticas e econômicas da exclusão social de contingente considerável da população, impõe um processo de individualização e de competitividade entre os trabalhadores, criando um "salve-se quem puder" com fortes conseqüências para as organizações sindicais, uma vez que "repercute negativamente na construção de uma consciência de solidariedade entre os trabalhadores, estejam estes empregados ou à procura de um emprego" (Oliveira, 2000).

O exposto até aqui permite afirmar que o PLANFOR se faz símbolo da permanência daquelas características do capitalismo que se mantêm ao longo de sua história. Trata-se, como esclarece Rummert, da "permanente necessidade da existência de processos de disciplinamento e controle dos processos de trabalho e do trabalhador, visando a formar o tipo de homem necessário e adaptado, cognitiva e afetivamente, às necessidades específicas de cada uma de suas fases de expansão e consolidação (Rummert, 2005). Frente aos processos de reestruturação produtiva do final do século XX, o PLANFOR tem por objetivo explícito qualificar a força de trabalho para os novos tempos, colaborando com a modernização das relações entre capital e trabalho e "com a implementação de uma política pública nos marcos da nova configuração do Estado brasileiro" (Cêa; 2003; 98).

As inúmeras avaliações do Plano, realizadas por pesquisadores, estudiosos ou por órgãos públicos fora do âmbito do MTE (Tribunal de contas, Ministério da Fazenda, do Planejamento, Procuradorias, etc.), além das avaliações contratadas pelo próprio PLANFOR em âmbitos federal e estaduais revelam avanços e limites desta política pública. A primeira avaliação realizada pela UNITRABALHO, contratada para dar conta dessa dimensão do Plano, ressaltava os limites que também discutimos neste trabalho:

O caráter positivo das ações de educação profissional revelou-se, especialmente, na eficiência do plano (aproximação entre o previsto e o realizado). Quanto à eficácia das ações (cumprimento das finalidades) e efetividade social (adequação das ações às necessidades técnicas e sociais do mundo do trabalho/dos trabalhadores), os indicadores não se mostraram tão claros, dado que os resultados de uma política de educação profissional dependem de políticas de crescimento econômico, geração de trabalho e

renda, e efetiva elevação dos níveis de escolaridade das populações-alvo. [...] Permanece insatisfatório o nível de articulação da política de educação profissional com outras políticas públicas, principalmente de geração de trabalho e renda e de educação básica de jovens e adultos de baixa escolaridade. [...] Isso revela a orientação imprimida ao PLANFOR como política compensatória num quadro sócio-econômico que penaliza os setores mais pobres da população (UNITRABALHO, 1998; 33 apud Cêa, 2003; 120).

De todas as avaliações, a do TCU nos pareceu a mais contundente e por se aproximar do que vimos defendendo, optamos por transcrevê-la para concluir este capítulo em que procuramos analisar o PLANFOR do ponto de vista de seu significado político:

No nosso entendimento [auditores do TCU], o programa não está contribuindo para resolver a convulsão social que o desemprego está causando, notadamente entre os jovens, e seus recursos seriam melhor empregados, caso utilizados no pagamento do seguro-desemprego.

Não se trata de falhas pontuais a serem corrigidas, mas de problemas estruturais, inclusive de legalidade. O programa, da forma como foi concebido, defronta-se com diversos questionamentos quanto à sua exequibilidade. Porém, mesmo que fosse exequível, não há evidências de que possa atingir os fins para os quais foi concebido. No entanto, não é possível colocar um ponto final no parágrafo anterior. O objetivo da auditoria operacional é oferecer recomendações de aprimoramento, o que pressupõe a manutenção do problema. Assim, entendemos que o programa deva ser totalmente avaliado, não simplesmente com a intenção de fazer ajustes nos mecanismos de controle, mas uma revisão dos princípios que nortearam a sua criação, à luz dos resultados reais alcançados (TCU, 2001 apud Cêa, 2003; 119).

Toda essa discussão pode levantar a falsa idéia de que a educação geral e a formação dos trabalhadores não lhes são benéficas e, portanto, não deve constar das agendas de prioridade dos governos. É fato que no horizonte de modernização da produção, de busca de competitividade e globalização, as soluções que se apresentam para minimizar os efeitos danosos para a “classe que vive do próprio trabalho” são de alcance relativo, até porque, como vimos, esta é a intenção das políticas públicas no contexto do “Estado mínimo”. Sendo assim, não é de se esperar dos governos e das elites uma proposta que se ajuste aos interesses dos trabalhadores, que rompa com a antiga institucionalidade – aqui, sim, cabe a expressão – da velha dualidade de educação geral para dirigentes e educação profissional para os subalternos.

As transformações só poderão vir como resultado da organização das classes trabalhadoras e de suas lutas pela aquisição de competências que instrumentalizem sua atuação na sociedade visando à expansão de sua formação, não apenas como “cidadãos produtivos”, produtores de mercadorias, mas “uma formação completa

para a leitura do mundo e para a atuação como cidadão pertencente a um país, integrado dignamente à sua sociedade política. Formação que, neste sentido, supõe a compreensão das relações sociais subjacentes a todos os fenômenos” (Franco, 2005). Vale dizer, formação integrada que “sugere tornar íntegro, inteiro, o ser humano dividido pela divisão social do trabalho entre a ação de executar e a ação de pensar, dirigir ou planejar” (idem), em síntese, uma educação politécnica, que estaremos abordando mais adiante.

Neste sentido, é que a formação dos trabalhadores se configura como espaço de conflitos e contradições. Se os programas oficiais, como é o caso do PLANFOR, têm como objetivo a adaptação dos trabalhadores aos requerimentos do capital em sua fase atual, e a classe que personifica o capital busca fazer de tais interesses particulares, interesses gerais da sociedade – mediante direcionamento e controle das políticas públicas – este intento não se dá sem contradição e movimentos de resistência daqueles que personificam o outro pólo – os trabalhadores. Assim, é importante lembrar que o mesmo PLANFOR

possibilitou às entidades sindicais, acesso a expressivo volume de recursos financeiros, oriundos do FAT, para desenvolver ações no âmbito da educação dos trabalhadores. A participação, nesse processo, das entidades sindicais, em especial daqueles que se apresentam, fundamentalmente, como combativos em relação ao capital, tem sido compreendida por muitos como uma prática perigosa, que desvirtua o caráter dessas entidades, chegando mesmo a adquirir marcas de cooptação. Em contrapartida, há uma significativa corrente que considera necessário e pertinente que tais entidades, explorando o caráter contraditório do real, desenvolvam ações educativas voltadas para os interesses dos trabalhadores (Rummert, 2004a; 13).

A política pública, embora expresse uma hegemonia, é sempre palco de lutas e disputas, nos quais podem ser gestadas novas políticas e nova hegemonia em que vão estar presentes continuidades, descontinuidade e (por que não?) rupturas.

5 O PNQ: AS DISSONÂNCIAS ENTRE INTENÇÃO E AÇÃO (OU OS LIMITES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS)

5.1 SITUANDO OS CONTORNOS DA ELEIÇÃO DO GOVERNO LULA

No capítulo anterior, procuramos situar a qualificação dos trabalhadores, implementada por meio do PLANFOR, no âmbito das políticas neoliberais que se implantaram no país na década de 90, identificando sua perfeita adequação à lógica então instalada. Pretendemos, neste capítulo, refletir sobre o seu sucessor, o Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional – PNQ – instituído em 2003, pelo novo Governo de Luís Inácio Lula da Silva, realizando uma análise similar à que fizemos do PLANFOR, isto é, buscar nas diretrizes do novo plano identificar seu enquadramento às políticas estruturais do novo governo, seus pontos de contato com o plano anterior, seus avanços e limitações.

Julgamos oportuno, antes de nos debruçarmos sobre o PNQ, retomar a caracterização do projeto neoliberal, já que a ruptura com seus pressupostos, ou permanência deles, balizarão nossa análise. Reforçando o já exposto sobre a questão em capítulo anterior deste trabalho, recorreremos a César Benjamim, para quem o projeto neoliberal pode ser desagregado em dois conjuntos de políticas:

a) as que visam ao desmonte de mecanismos extramercado de regulação da vida social (sistemas de previdência, legislação trabalhista, etc.); b) as que buscam o enfraquecimento direto do Estado (privatizações, desmoralização do funcionalismo, etc.); e c) as que levam ao aumento do grau de exposição da economia nacional aos movimentos do capital internacional (desregulamentação de fluxos comerciais e financeiros, etc.). No segundo conjunto estão as políticas macroeconômicas *stricto sensu*, que comandam o dia-a-dia da administração (fixação dos juros, política de câmbio, gestão orçamentária, etc.). Aplicadas simultaneamente, essas reformas e políticas criam um novo ambiente econômico, social, institucional e até cultural que favorece a transformação de tudo em mercadoria, ampliando assim o espaço da acumulação de capital. (Benjamin, 2004; 120).

Para este autor, “o desequilíbrio estrutural nas contas externas, com permanente tendência a *déficit*, e o desmonte da capacidade de o Estado realizar, induzir e coordenar investimentos” (id.; ib.) são o legado do experimento neoliberal,

que imputa enormes dificuldades ao país, e leva a “um padrão de crescimento irregular a curto prazo (chamado pelos economistas de *stop and go*), no qual se intercalam períodos de estagnação (ou recessão) e miniciclos de crescimento, logo abortados. A resultante é uma tendência ao baixo crescimento quando se observam séries mais longas (idem; 119), o que desencadeia uma reação enérgica do capital contra o trabalho para assegurar suas taxas de lucro.

Já abordamos neste trabalho, a devastação social provocada por este modelo, em especial nos países periféricos, onde as agências financeiras internacionais (Banco Mundial, FMI, e BID) contaram com a adesão negociada dos governos na priorização dos compromissos financeiros em detrimento dos sociais, levando ao “enxugamento” da máquina pública e do Estado.

A redução dos gastos públicos, que serviu também de justificativa para as privatizações, levou a uma focalização das políticas sociais no combate à pobreza, enquanto a desregulamentação da economia levava ao favorecimento do mercado financeiro internacional e, ambos os fatores, ao fortalecimento da iniciativa privada e diminuição da ação do Estado.

Engendrara-se uma política social que conjugava a mercantilização para os ricos e remediados e a focalização dos gastos nos pobres. A filosofia adotada era simples: quem dinheiro tivesse deveria buscar via mercado os serviços antes – e em grande parte – proporcionados pelo Estado, como saúde, educação, previdência social e, no limite, segurança pública, entre outros. Aos pobres, o serviço público. Qualidade? Uma questão de eficiência e eficácia, termos cujo sentido exato ninguém até hoje sabe ao certo. Esse foi o espólio do FHC ao qual, esperava-se, o governo Lula afrontaria desde seu início. (Theodoro, 2005)

A eleição do Presidente Lula, oriundo de um partido comprometido historicamente com as causas populares, surge nesse marco, como possibilidade real de luta pela ruptura com a ideologia neoliberal e com as políticas decorrentes, suscitando uma expectativa positiva jamais vista na sociedade brasileira e vizinhança. Toda a América do Sul também comemorou a vitória de Lula, como o início de um processo que se desencadearia em todo o continente. Apenas para citar uma expressão desta expectativa, o jornal argentino Clarin afirmava que a “sua vitória fala de um basta do continente para com a visão neoliberal” e na importância do Mercosul, cuja 'reformulação' pode ser 'uma alternativa à dominação norte-americana'" (Folha on line, 28/10/02).

Isso porque a atuação do PT – partido do qual Lula é um dos fundadores – ao longo de sua trajetória deixara clara a necessidade de “reconversão de prioridades” do governo, na defesa dos fins sociais em prevalência sobre os econômicos. Na campanha de 1998, por exemplo, em que o atual Presidente enfrentou Fernando Henrique Cardoso nas eleições presidenciais, em debate entre os dois candidatos na USP, Lula afirmava:

A primeira questão a ser analisada é por que o Estado não tem dinheiro para investir nas áreas sociais. É porque tem priorizado o financiamento do grande capital. Há uma inversão no papel do Estado. Ao invés de ser instrumento para o bem social, para a promoção da vida e do bem-estar, o dinheiro tem sido para pagar juros, para alimentar a especulação financeira. Portanto, a razão de o Estado não ter dinheiro é essa. (...) A idéia de buscar recursos na iniciativa privada para financiar o Estado é absolutamente correta. A iniciativa privada tem que ser procurada, particularmente na promoção de emprego. Mas, antes de tudo, para arrecadar dinheiro o Estado tem que penalizar o capital financeiro, o capital que não produz nada. É nesse capital volátil, que entra pela manhã e sai à noite sem produzir nada, que o novo governo teria que incidir, teria que retirar esses lucros ou, no mínimo, controlá-los e direcioná-los no sentido de financiar um novo Estado. A iniciativa privada tem que ser buscada como parceira para o desenvolvimento social. No nosso governo, a iniciativa privada será chamada para fazermos parcerias, promovermos incentivo a todos os segmentos que produzam, que gerem emprego, distribuição de renda e, por conseguinte, o bem-estar social (apud Santos, 1998).

Não foi diferente na Campanha de 2002, em que se elegeu Presidente. Na defesa do bem-estar social, Lula enfatizava a necessidade de criação de empregos (falava em 10 milhões) e, para isso, no imperativo de mudar o modelo econômico. O discurso proferido em Porto Alegre é emblemático:

O que temos hoje no Brasil é um quadro de desemprego ao mesmo tempo elevado e crônico. (...) O tipo de modelo implantado no país parece criar mais desemprego do que emprego. E isso tem causado muito sofrimento ao nosso povo, devido a essa política econômica errada, a que o presidente [FHC] teima em dar continuidade.

(...) O Brasil está, portanto, no rumo errado. É necessário mudar completamente a política econômica, para que o país possa crescer com distribuição de renda e justiça social. Para isso, é preciso: a) baixar significativamente os juros para o consumidor e para o capital de giro das médias, pequenas e microempresas; b) ampliar o investimento público nas áreas sociais: educação, saúde, segurança e habitação, entre outras; c) investir em obras de infra-estrutura e fazer a reforma fiscal para acabar com o chamado “custo Brasil”; d) fazer de fato a reforma agrária e dar apoio efetivo à produção agrícola, e à pequena propriedade urbana e rural; e) promover a distribuição de renda e o fortalecimento do mercado interno; f) reduzir a jornada de trabalho (apud Osório e Leão, 2004).

Em que pesem os arroubos dos discursos apaixonados de campanhas eleitorais, que contribuem para referendar os elementos subjetivos de análise de

quem os recebe, as limitações com tais compromissos já se anunciavam, nesta campanha de 2002, decorrentes do leque de alianças consolidado pelo PT que incluía segmentos reconhecidamente conservadores⁵². A Carta ao Povo Brasileiro⁵³, assinada e divulgada por Lula, anunciava as contradições entre os discurso da “reconversão de prioridades para o social” e os compromissos que o então candidato firmava com o capital, anunciando a continuidade da política macroeconômica em vigor. Mesmo assim, a crença na “reconversão de prioridades”, que levaria à redução da imensa dívida social legada pela era neoliberal, se manteve forte na população, mesmo após a posse, sustentada na afirmativa do presidente de que “não trairia a confiança dos brasileiros”.

Partindo deste contexto de expectativas que a eleição de Lula gerou e do desafio a que o próprio PT sempre se colocou (com mais veemência na campanha) de, junto com as forças progressistas construir caminhos que levassem à superação do neoliberalismo, constatamos que as opções feitas pelo governo eleito o colocam na contra-mão desse percurso, pois, como afirma Emir Sader:

A política econômica herdada do governo anterior foi mantida e aprofundada, com a intensificação do ajuste fiscal, que congelou recursos para obtenção de superávits fiscais superiores aos solicitados pelo FMI, com o objetivo anunciado de diminuir a fragilidade externa da economia. No entanto, a manutenção de taxas de juros fez crescer o endividamento, levou o governo a renovar acordos com o FMI e assim elevou a fragilidade da economia. O preço pago por essa orientação foi que o objetivo central do governo Lula – a prioridade do social – não foi obtida. Ao contrário, enquanto os índices financeiros em geral melhoraram, todos os índices sociais pioraram. Pode-se sintetizar essa trajetória dizendo que, literalmente, o governo assumiu a administração da crise herdada, sem avançar para sua superação positiva, e sim dando seguimento às orientações do governo anterior, cuja política seguiu fielmente as diretrizes do FMI (Sader, 2004; 86).

Este contraste – da atuação do governo em relação às expectativas alimentadas – foi motivo, desde o início, de muitas críticas, mesmo dos segmentos que “apóiam o governo”. Muitas delas, no entanto, mantêm-se na superfície, isto é, não questionam as causas dos enormes problemas sociais e da “crise” (que desembocou na eleição do atual Presidente) – como se fossem elementos inerentes

⁵² Foge ao escopo deste trabalho a análise das alianças que levaram à eleição de Lula, mas é necessário registrar que esse componente não diminuiu o grau de expectativas da população em relação ao seu governo. Para aprofundamento sugerimos Sader, Emir. A Vingança da História. São Paulo: Boitempo, 2003.

⁵³ A carta ao povo brasileiro se encontra disponível em www.lula.org.br - acesso em 01/02/2006.

à sociedade – apregoando as possibilidades de obter efeitos positivos através de medidas corretivas, sem alteração da ordem estabelecida. A única mudança admissível em tal visão de mundo, como salienta Mészáros, “pertence ao tipo que se preocupa com certos efeitos negativos estritamente limitados, mas sem qualquer efeito sobre sua base causal – o sistema dado de controle metabólico” (Mészáros, 2002; 39). Assim, as medidas implantadas, que garantem a manutenção dos mecanismos metabólicos do capital são justificadas como “remédios necessários” ou como “única alternativa” para equilibrar a economia, para a retomada do crescimento, que permitirá, então a “justiça social”. O texto a seguir exemplifica esta consideração:

Uma contradição básica tem ocupado os noticiários e provocado debates acalorados: como gerar crescimento econômico com distribuição de renda em um contexto de restrição ao investimento público e privado, advindo das altas taxas de juros e do compromisso em manter elevado superávit primário? Como produzir a mudança, tão realçada no discurso de toda a campanha e na posse, com a continuidade da política econômica que levou à crise em que ocorreu a eleição de Lula? (...)

Segundo o governo, esses são "remédios passageiros", necessários para combater a inflação que se avizinhava e aumentar o grau de confiabilidade dos mercados nacional e internacional na política econômica, e que no curto prazo as medidas aplicadas são as únicas cabíveis. Apesar de reconhecer a validade de tais argumentos, os mais diversos setores, incluindo os que apóiam o governo, lançam dúvidas sobre o futuro: como passar de um modelo a outro? Como retomar o crescimento? Como mudar a tendência ao desemprego e à crise para o crescimento com justiça social? (Haddad, 2003)

Essas críticas adotam, como analisou Mészáros, o “sistema do capital como horizonte”, naturalizando a ordem estabelecida, contribuindo para a “impressão de fatal inalterabilidade, reforçada pelos slogans políticos de que ‘não há outra alternativa’, idéia decorrente do atual estágio de desenvolvimento do sistema do capital global: interdependências paralisantes e margens de ação cada vez mais estreitas” (Mészáros, 2002; 38).

No entanto, conforme assinala Belluzzo, referindo-se ao discurso econômico e às políticas econômicas no contexto do neoliberalismo, “hoje, mais do que nunca, a crítica da sociedade existente não pode ser feita sem a crítica da economia política” (Belluzzo, 1999, apud Paulani, 2005). Ao descartar, ou não encarar esta perspectiva crítica, as políticas do Governo Lula passam a assumir um caráter de circularidade.

Para justificar as medidas que mantêm as contradições da sociedade capitalista, os discursos do novo governo brasileiro, como não poderia deixar de ser, são ambíguos: por dar continuidade às políticas econômicas anteriores, passam a defender sua legitimidade – assinalando aos conservadores sua continuidade. Por outro lado, fazem alusões à “herança maldita”, como limitadora da ação governamental. Com a intenção de não contrariar interesses, o governo procura, assim, cooptar conservadores e progressistas, a uns e a outros alimentando esperanças de perpetuação e de transitoriedade, respectivamente.

Mas os progressistas e militantes “mais à esquerda” do PT, se não perderam as esperanças, têm-nas seriamente abaladas, pois sabem que, como afirma Arraes (2005), “não é possível estabelecer um projeto burocrático progressista quando o centro do poder é deliberadamente conservador, não por opção temporária, mas sim estratégica”. Justificando essa afirmativa, o autor esclarece:

decorridos três quartos do mandato, nenhum tipo de modificação ocorreu; nem conjuntural, muito menos estrutural. O norte político-econômico predecessor, outrora criticado, incorpora-se sem sobressaltos importantes à rotina administrativa. Há divergências específicas de determinados membros da equipe governamental em apenas alguns momentos. Portanto, circunstancial, de sorte que a denominada “herança maldita” já está assimilada por seu lado exatamente negativo: a excessiva limitação da capacidade de gerenciar o próprio orçamento nacional, por causa de acordos – voluntários, lembre-se – com organismos internacionais, indiferentes às demandas sociais internas prementes e singulares de cada país (idem).

Mesmo em relação à política externa, destacada por alguns analistas como o ponto alto do governo Lula, Arraes aponta limites impostos pela escolha efetivada pelo governo:

... a inserção internacional enfatiza a vertente econômica por meio da qual se sobressai o modelo agroexportador – sujeito às vicissitudes de consumo do Primeiro Mundo e questionável do ponto de vista ambiental e da distribuição de renda – dentro da aceitação plena do livre mercado. Nesse sentido, encaixa-se a fundação do G-20, estabelecido em agosto de 2003, ou a ênfase menos política que comercial do Mercosul, incapaz de debater temas como dívida externa, segurança coletiva, organizações internacionais para deliberações comuns (idem).

Enfim, a vitória da “esperança” (mote da campanha de Lula) vem demonstrando que não havia razões para o “medo”, pelo menos não dos setores conservadores. Ironicamente ele vem se transferindo para os setores comprometidos com a construção de uma nova sociedade, preocupados com os

rumos que o governo vem trilhando, que, mesmo possível, dificultam uma reconversão.

5.2 O PPA⁵⁴: ENTRE O NOVO DISCURSO E AS VELHAS AÇÕES

As diretrizes do novo Plano Plurianual⁵⁵ – PPA – 2004-2007 ampliaram as expectativas do povo brasileiro quanto aos rumos do governo, já que se destinam a promover “profundas transformações estruturais” na sociedade brasileira. O Plano articula-se em torno de três mega-objetivos:

- ✓ inclusão social e redução das desigualdades sociais;
- ✓ crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; e
- ✓ promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Segundo o MTE, tais diretrizes colocam

com outra ênfase, o desenvolvimento econômico e social, a geração de trabalho e renda e a distribuição de renda como objetos de planejamento público. Reorienta o modelo de desenvolvimento do País, centrando-o na estratégia de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas, apontando para uma nova política de desenvolvimento regional, privilegiando o desenvolvimento solidário entre as diversas regiões do País, promovendo a adoção de critérios socioambientais para as Políticas Públicas, conduzindo o País a uma nova inserção internacional, por meio da adoção de uma nova postura diplomática, do fortalecimento da competitividade exportadora e de uma estratégia de substituição de importações e apostando na educação e formação dos trabalhadores/as e nas atividades nacionais de inovação. Reafirma, como consequência de tudo isso, a necessidade do fortalecimento da democracia e da soberania nacional (MTE, 2003a; 17).

Entretanto, segundo César Benjamin, a política macroeconômica adotada, que combina restrições fiscais, aumentos de impostos, diminuição dos gastos do Estado, taxas de juros elevadas, metas de inflação e câmbio livre, contribui para o caminho inverso.

⁵⁴ O Plano Plurianual (PPA) define, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital, para as despesas delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada e deve estar integrado com a Lei Orçamentária Anual (LOA). O projeto do PPA é encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 31/8 do primeiro ano de mandato do Presidente da República e anualmente deve ser encaminhada sua revisão.

⁵⁵ Ver Lei nº 10933/04, suas alterações e anexos (disponível em www.presidencia.gov.br/ccivil, acesso em 15/02/2006).

Estudos realizados por este autor, sobre o ano de 2003, demonstram que a produção industrial caiu em dezessete de dezenove setores estudados, não sendo diferente em relação ao comércio, que apresentou queda de vendas até mesmo de produtos de consumo básico como alimentos, vestuário e bebidas. Como resultado, “a taxa média de crescimento da economia vem sendo sucessivamente revista para baixo, situando-se hoje (fins de agosto) entre 1,0% e 1,5%, sendo a primeira menor e a segunda apenas equivalente à taxa de aumento populacional” (Benjamin, 2004;122,123).

O autor mostra que no primeiro semestre de 2003, o PIB brasileiro cresceu apenas 0,3% em relação a igual período do ano anterior e o desempenho da produção destinada especificamente ao mercado interno sofreu “declínio entre 7,4% (se usarmos o IPCA como deflator) e 17,4% (se usarmos o IGDPDI)” (idem; 140).

Ressalta Benjamin que, por outro lado, a lucratividade teve resultado oposto, aumentando em quase todos os setores, “pois permanece aberta às empresas a alternativa de obter elevados ganhos financeiros, aplicando seus recursos sobranes em títulos da dívida pública” (idem; 123). Alerta também que o baixo crescimento geral da economia brasileira não atingiu os bancos, que “tiveram lucros recordes nos primeiros seis meses do ano” (id.; ib.). O único setor produtivo, segundo o autor, a apresentar crescimento expressivo (24%) na safra 2002-2003 foi o agronegócio, baseado em monoculturas de exportação altamente mecanizadas, com destaque para a soja e o milho. Entretanto, este desempenho favorável não contribui para as pretensões estabelecidas no PPA, acima referenciadas, porque “é baixo o efeito multiplicador das monoculturas de exportação sobre a renda e o emprego, de modo que a ampliação das exportações de *commodities* agrícolas não é capaz de compensar a queda dos demais setores” (id.; ib.).

Recuperando dados do DIEESE e a Fundação SEADE, Benjamin demonstra que o desemprego chegou a atingir 20,3% em junho de 2003, a maior taxa para esse mês desde 1985, quando a pesquisa começou a ser realizada, também tendo aumentado a proporção de empregos sem carteira e de autônomos (que correspondem a 85% dos postos de trabalho gerados). Esta situação não atinge apenas trabalhadores de baixa escolaridade, pois 270 mil dos quase 500 mil novos desempregados de 2003 têm, pelo menos, onze anos de escolaridade (id.; ib.).

O autor explica também os efeitos dos juros altos e da restrição econômica para obtenção de superávit primário na retração da atividade produtiva:

o enorme esforço para obter 4,91% do PIB em superávit primário, que praticamente paralisou os investimentos do Estado, foi anulado pelo pagamento de 10,2% do PIB em juros. (...) Estamos diante de um ciclo vicioso: a paralisia do investimento público colabora fortemente para a recessão, que por sua vez comprime ainda mais a arrecadação fiscal, exigindo novos ajustes para baixo. Todos os tributos vinculados à atividade produtiva têm apresentado trajetória declinante. (idem; 140).

Por outro lado, mostra que se o quadro é de desalento, tanto do ponto de vista social como econômico, o mesmo não acontece com o mercado financeiro:

O lucro dos bancos continua batendo recordes, o chamado risco Brasil (ou seja, risco de fazer investimentos financeiros no Brasil) caiu ao seu nível mais baixo em vários anos, os principais títulos da dívida externa (os C-bond) se valorizaram, tornando mais ricos os seus detentores. A inflação recuou, é verdade. Mas, num quadro em que a renda do trabalho vem desabando, o controle da inflação é um consolo pífio: os preços continuam evoluindo à frente dos rendimentos das pessoas, às vezes de forma explosiva (idem; 141).

O autor alerta sobre a impossibilidade de cumprimento do compromisso de distribuição de renda e inclusão social estabelecidos no PPA: “Não pode haver distribuição de renda consistente em um ambiente macroeconômico marcado pelo aumento do desemprego, o baixo crescimento e a manutenção de elevadas taxas de juros” (idem; 126). Demonstra, assim, que o percurso do governo Lula vem sendo o mesmo que o de seu predecessor: “política de severo ajuste fiscal e monetário, defendida pelo FMI e legitimada por decisões internas de política econômica” (idem; 140) e que “o sucesso dessa política é o fracasso da nação” (id.; ib.).

Neste cenário, as políticas sociais ficam reduzidas àquilo que é possível; àquilo que o Ministério da Fazenda “autoriza” e, por isso, não é de estranhar que permaneçam as políticas focadas na pobreza, com a proliferação de programas compensatórios e assistenciais e de transferência de renda às populações mais pobres, contrariando a expectativa de “uma política de fortalecimento dos direitos sociais tal como preconizado na Carta Magna, à guisa da retomada da perspectiva universalista esquecida pelos últimos governos” (Theodoro, 2005).

Nessa perspectiva, não surpreende que o cerne da política social de Lula tenha sido o Bolsa Família, espécie de guarda-chuva de programas de transferência de renda para as populações mais pobres. Ainda assim, as conseqüências de tal postura engendram alguns efeitos positivos. O incremento dos programas de transferência de renda parece ter tido efetivo impacto na redução da

pobreza e da miséria. Pelo menos é o que sugere estudo recente da FGV, que aponta uma queda dos níveis de pobreza, que atingiam de 27,3% da população em 2003, passando para 25,1% em 2004. A redução da miséria teria sido ainda maior, caindo oito pontos no mesmo período. Essa redução é positiva e importante. Contudo, cabe lembrar que a política social não se encerra no combate à pobreza, nem deve centrar-se na assistência permanente à horda de pobres e miseráveis. O assistencialismo, necessário e mesmo providencial, é um dos pilares da Política Social. Não o único nem mesmo o mais importante. Urge o aprimoramento e o reforço dos instrumentos, políticas e programas socialmente inclusivos (idem).

Sem nenhuma capacidade de reverter as tendências gerais, os programas sociais carregam o peso das contradições do ambiente em que eles são criados. O Fome Zero, programa que seria o carro-chefe do governo não deslanchou (e se foi enfaticamente defendido pelo próprio Presidente, hoje não merece sequer referência), até porque, sua concepção parte de uma dimensão estruturante, que se desenvolveria em um outro modelo de desenvolvimento, diga-se de passagem, aquele preconizado pelo PPA 2004-2007, que não saiu do papel. As ações que tal programa tem conseguido implantar, via de regra assistencialistas, repousam nas poucas possibilidades de investimento do Estado, cada vez mais comprometidas, devido ao medíocre desenvolvimento do país e conseqüente redução da arrecadação.

Políticas focadas, tão a gosto do neoliberalismo e recomendadas pelos organismos internacionais, se estendem para a esfera educacional, contribuindo para sedimentar a dualidade histórica presente na sistema educacional brasileiro. Em termos de resultados, na perspectiva da inclusão social, como já foi possível comprovar com as iniciativas anteriores, da mesma natureza, não alteram – ou se o fazem, é em um padrão mínimo, em nível individual – a situação dos trabalhadores e promovem o círculo vicioso: criam um quadro de exclusão social crescente que vêm oferecendo, ao longo do tempo, justificativas para políticas compensatórias e assistencialistas. Sobre esta questão, Rummert ressalta que, mesmo nos marcos e limites do capitalismo, há possibilidades de iniciativas que contribuam para a superação ou, mesmo, para a redução sensível de desigualdades, mas tais propostas não podem se afastar, “de forma tão clara, da universalização da educação, em particular da educação de nível médio” (Rummert, 2005; 315).

5.3 POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO DO GOVERNO LULA

A educação, como já afirmamos anteriormente, se configura como um componente das relações sociais e assim sendo, na atual conjuntura sócio-político-econômica (que restringe as políticas sociais), o campo educacional como um todo, em especial a educação profissional, vem tendo suas expectativas de mudanças (que nutria em relação ao novo governo) frustradas. A mesma ambigüidade discursiva e o mesmo percurso controvertido entre a incorporação pelo governo das lutas históricas do setor educacional e do próprio PT, e as ações e omissões no exercício do poder, marcam as políticas no campo da educação.

Em 2003, Fernando Haddad, à época Secretário Executivo do Ministro da Educação e Ministro da Pasta a partir de 2005, apresentava o quadro herdado do governo anterior: quase 2 milhões de crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos fora da escola, baixa escolaridade de mais de 60 milhões de jovens e adultos com mais de 14 anos (analfabetos, ou com menos de 8 anos de estudo), demanda crescente pelo Ensino Médio, necessidade de ampliação de vagas na Educação Infantil e no Ensino Superior (Haddad, 2003). Para reverter este quadro, seria necessário, segundo ele, “superar o modelo implantado nos anos FHC (...) coerente com o paradigma neoliberal de reforma do Estado e alinhado às orientações dos organismos financeiros internacionais” (idem), que buscou promover reformas sem ampliar o gasto público, permitindo o crescimento do ensino privado, particularmente no nível superior.

Os resultados foram: ampliação insuficiente de vagas, com perda na qualidade; profundos problemas de equidade; pouco debate público e pequena participação dos atores sociais; deterioração das condições de trabalho dos docentes, levando ao desestímulo de educadores e educandos; e a uma certa passividade da sociedade civil com respeito aos destinos da educação. (idem)

Reconhecia, então, como grandes desafios para o novo governo “descolar-se da lógica econômica que vem constringendo as perspectivas de mudança e investimentos na área social; (...) criar uma nova proposta, adequada a esse novo conceito de desenvolvimento, que possa garantir qualidade à escola, envolvendo a sociedade nos seus destinos e enfrentando a falta de equidade” (idem). De acordo

com ele, mantendo a coerência das lutas históricas anteriores, esse projeto certamente seria construído.

Para isso, o governo não pode cair na armadilha da retórica. Nem precisa. Para superar com consistência o modelo vigente nos últimos oito anos, tem à disposição a tradição participativa e o acúmulo histórico que tantos atores comprometidos com a educação pública de qualidade vêm construindo. Pode também resgatar experiências de governos municipais e estaduais que demonstraram a viabilidade de aliar gestão administrativa e financeira eficiente à gestão política democrática e, sobretudo, à garantia do efetivo aprendizado dos alunos. (idem).

Mas não foi o que ocorreu. Entrando na reta final do mandato 2003-2006, o governo não foi capaz de aproveitar a “tradição participativa” nem de “resgatar experiências” exitosas. No campo da educação profissional, por exemplo, abriu-se um intenso debate no primeiro ano do governo, principalmente em relação à dualidade estrutural entre educação geral e educação profissional, cujos resultados não foram incorporados às decisões que se seguiram. O sistema dual, sucessivamente reeditado por mecanismos legais ao longo de nossa história, como expressão das relações de classe e de poder em nossa sociedade, mais uma vez se manteve na legislação educacional. Numa pretensa demonstração de “alinhamento” aos anseios dos setores progressistas, e de disposição de integrar a educação geral e a profissional, o governo revogou o Decreto nº 2208/97, que impedia tal integração, mas manteve a mesma lógica da dualidade (Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005); Rodrigues (2004); Rummert, 2005) no seu sucessor: o Decreto nº 5154/04.

É bem verdade que o novo decreto resgata a modalidade integrada de educação básica e profissional, oferecida “a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, contando com matrícula única para cada aluno” (artigo 4º). Entretanto, a manutenção da modalidade “concomitante, oferecida a quem já tenha concluído o ensino fundamental ou esteja cursando o ensino médio” (idem) e a “subseqüente, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino médio” (idem), não deixa margem de dúvida sobre a intenção do governo de acomodar interesses diversos, e não com o avanço, em termos de diretrizes e pressupostos em relação a essa integração.

O Parecer nº 39/2004 do Conselho Nacional de Educação – CNE – mesmo considerando a não-integração como “um retrocesso pedagógico, reforçando a

indesejada dicotomia entre conhecimentos e sua aplicação, ou seja, entre ‘teoria’ e ‘prática’”(MEC/CNE, 2004), lembrando que nem a LDB nem o novo decreto admitem essa “dicotomia maniqueísta que separa a teoria da prática” (idem), mantém as mesmas diretrizes anteriores e pior, contradiz sua própria formulação ao considerar de “natureza distinta” os conteúdos das respectivas modalidades educacionais:

... o conteúdo do Ensino Médio é pré-requisito para a obtenção do diploma de técnico e pode ser ministrado “simultaneamente” com os conteúdos do ensino técnico. Entretanto, um não pode tomar o lugar do outro. São de natureza diversa. Um atende a objetivos de consolidação da Educação Básica, em termos de “formação geral do educando para o trabalho” e outro objetiva a preparação “para o exercício de profissões técnicas”. Neste sentido, são intercomplementares e devem ser tratados de forma integrada, “relacionando teoria e prática no ensino de cada disciplina” (idem – grifos nossos).

Fica evidenciada, assim, a manutenção da educação dual e de classes nos termos da legislação, e tal dicotomia estrutural opera a cisão entre “uma formação para a cidadania e outra para o mundo do trabalho, ou de um tipo de formação para o trabalho intelectual e de outro tipo para o trabalho técnico e profissional” (Frigotto 2005a).

Descartada a integração entre a educação profissional e educação básica enquanto política educacional pública e universal, as iniciativas de formação para o trabalho vão continuar com a velha marca de “alívio à pobreza”. Não é de outra forma que vêm sendo analisadas as ações focais e contingenciais que passam a ser propostas por ambos os Ministérios, da Educação e do Trabalho, que se ocupam da questão. No MEC, a Escola de Fábrica, o PROEJA (para integrar a Educação Profissional ao Ensino Médio da EJA), o PROJOVEM (buscando a inclusão de jovens) e no MTE, Primeiro Emprego, Serviço Civil Voluntário, Consórcio da Juventude, todas elas concebendo formas fragmentadas e aligeiradas de educação profissional em função de necessidades do mercado e tendo como pressuposto a “empregabilidade” da “clientela”⁵⁶.

No bojo dessa mesma lógica, em permanente e indispensável processo de construção e manutenção de hegemonia, o atual governo – seguindo de forma aprimorada o rumo traçado pelos que o precederam – na condição de gerenciador prioritário dos interesses do capital, propõe à sociedade iniciativas de alcance simbólico, que, entretanto, se apresentam no âmbito do senso comum, tal como difundido pelos discursos dominantes, como oferta de

⁵⁶ Termos significativos da dimensão conceitual do PLANFOR (os “clientes das políticas públicas, não os educandos) ainda em vigor nos pronunciamentos oficiais.

possibilidades de mobilidade social para as frações mais pauperizadas da classe trabalhadora. (Rummert, 2005).

É importante destacar que esses “rearranjos da mesma lógica” (idem) se estabelecem tanto no MEC, como no MTE, como “programas”, em paralelo ao que pode ser considerado como políticas de educação profissional e de qualificação dos trabalhadores dos respectivos ministérios. A fragmentação nos diversos programas, evidentemente atende melhor aos interesses das classes hegemônicas, chamadas a compor parcerias para a sua realização; garante visibilidade ao governo e contribui, inevitavelmente, para fragilizar as políticas públicas em seu caráter universal.

O Programa Escola de Fábrica, um exemplo representativo que vem ocupando espaço considerável na mídia – e conta, inclusive, com o próprio Presidente da República como propagandista – tem o objetivo de estabelecer parcerias entre o setor produtivo e o público para a realização, dentro de empresas, de cursos de iniciação profissional para jovens de baixa renda, de 16 a 24 anos. As metas são a “empregabilidade dos egressos superior a 50%, em torno de seis meses de conclusão e certificar 40 mil jovens até dezembro de 2006” (MEC, 2006)⁵⁷.

A estruturação do Programa é assim concebida:

- ✓ as **Unidades ou Instituições Gestoras**, responsáveis pela implantação do Projeto nas empresas receberão recursos públicos para formular a concepção pedagógica, implementar e acompanhar as ações. Podem ser órgãos públicos ou privados, ONGs ou OSCIPs;
- ✓ as **Unidades formadoras** são empresas de qualquer natureza que definirão suas necessidades de cursos de formação.

Na Chamada Pública (MEC, 2004) para credenciamento de Instituições, estão assim previstas as responsabilidades:

- a) O Ministério da Educação é responsável pelo repasso dos recursos à Instituição Gestora (...);
- b) A empresa responsável pela Unidade Formadora providenciará o fornecimento da infraestrutura física para criação de ambiente escolar (sala, mobiliário, quadro, giz, dentre outros); disponibilizará tempo para que seus funcionários possam atuar como instrutores e indicará quais as necessidades de cursos de formação, arcando, ainda, com os custos decorrentes da implantação das Unidades Formadoras em seus estabelecimentos, incluindo alimentação, uniforme e transporte;

⁵⁷ Ver Lei nº 11180/05 disponível em www.presidencia.gov.br/ccivil (acesso em 15/02/2006).

c) A Unidade Gestora será responsável pela implantação das Unidades Formadoras; produção técnico-pedagógica (desenvolvimento do projeto pedagógico dos cursos e elaboração e distribuição do material didático); treinamento de instrutores; seleção dos jovens aptos a participar do Projeto; acompanhamento e gestão necessária ao funcionamento das unidades formadoras, incluindo acompanhamento de egressos, avaliação e certificação dos alunos (MEC, 2004 – grifos nossos).

Esse tipo de projeto é realmente inovador no Ministério de Educação. A prática de repasse de recursos públicos para a realização de ações de educação profissional pelo setor privado restringia-se à esfera do MTE, explicável, do ponto de vista operacional, já que este Ministério não dispõe de instituições escolares. Mesmo assim, tal prática caracterizou-se, como vimos, nas análises do PLANFOR – e não mudaram na implantação do PNQ, como veremos – como mecanismo de privatização dos recursos do FAT. Não é diferente a análise de Rummert, que realça a questão da submissão da educação profissional aos interesses restritos do mercado:

Diante de tal quadro, não é desprovido de sentido supor que o MEC, coadunado com os parâmetros da atual ordem estabelecida pelo sistema capital, executa um duplo movimento de terceirização em que, por um lado, terceiriza instituições de diferentes tipos, transferindo recursos públicos para que executem trabalho educativo (que deveria ser de responsabilidade estrita do Ministério) junto aos jovens da classe trabalhadora e, por outro, sendo terceirizado pelo empresariado, para gerenciar uma ação educativa que atende a seus interesses imediatos, em relação à força de trabalho, e mediatos, no que tange a iniciativas que concorram para a manutenção de sua hegemonia (Rummert, 2005; 309).

Assim, do ponto de vista de uma educação que interessa à classe trabalhadora, não se percebe nenhuma inovação. A Escola de Fábrica expressa a manutenção da subordinação da educação profissional à lógica do sistema do capital, que precisa de trabalhadores “treinados” para as necessidades imediatas do mercado de trabalho. Afasta-se, da concepção de educação integral e de qualidade, que é reduzida a treinamento proporcionado pelos próprios funcionários das empresas; desconsidera o compromisso com a democratização da educação, não apenas enquanto acesso, mas como espaço privilegiado para propiciar a pluralidade necessária à formação integral; relega ao Estado o papel de mero articulador e financiador dos interesses empresariais. Com isso, além de contribuir para a “conformação à ordem do sistema capital que o MEC incorpora e favorece” (id.; ib.) naturaliza a educação de classes à medida que a formação ditada pelos interesses

empresariais resulta num “processo de distribuição diferencial do conhecimento determinado pela origem de classe” (id.; ib.):

a fração da juventude pertencente à classe trabalhadora é obrigada a trabalhar no período da vida em que os filhos da classe dominante dispõem de todas as condições para o desenvolvimento de sua omnilateralidade. Seguindo a lógica que atravessou o século XX em nosso país, os que formulam e os que aprovam o Projeto partilham da convicção de que ‘o principal bem dos pobres é o tempo para trabalhar. A educação aumenta a produtividade desse bem’ (idem; 312).

É esta também a compreensão da Procuradora do Trabalho em Minas Gerais, Maria Amélia Bracks Duarte:

O Projeto Escola de Fábrica está vindo como um retrocesso na caminhada do País ao princípio da proteção integral da criança e do adolescente, criado com a Constituição de 1988. Faz renascer o conceito de que o jovem carente de recursos pode ser explorado pelas empresas, sem o cumprimento dos direitos trabalhistas e previdenciários. Institui o trabalho como forma de terapia educacional, no afã de diminuir os índices de violência do País, cuja situação, segundo o presidente Lula, em discurso no lançamento de outro programa Pró-Jovem, desta feita vinculado à Secretaria-Geral da Presidência da República, deve ser debitada aos governos anteriores, que trataram a juventude como “terra devoluta, como fronteira sem proteção” (Duarte, 2005).

Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005b) acompanham essas avaliações, enfatizando o caráter utilitarista dos programas que vêm sendo propostos:

No caso específico do Escola de Fábrica, ao depender da parceria empresarial para sua realização, além do uso do fundo público pelas organizações privadas, tende a predominar o viés assistencialista. No fundo, essa política retoma o fundamento que esteve na origem da educação profissional do início do século passado: formar mão-de-obra necessária ao desenvolvimento econômico e educar psicofisicamente os jovens trabalhadores para a divisão social do trabalho. (Frigotto, 2005a).

Esses breves comentários das políticas de educação profissional do governo Lula dá a dimensão do total afastamento da concepção de educação integral, politécnica, ou tecnológica, historicamente defendida pelos setores progressistas da educação, que “se contrapõe às visões utilitaristas – pelas quais o jovem educando é reduzido à mera condição de capital humano em formação – e à educação como uma condição mercantil” (Garcia e Lima Filho, 2004), que respaldam as ações do governo atual, frustrando as expectativas em contrário.

No que diz respeito às políticas educacionais, a retórica também se choca brutalmente com a prática, marcando, aqui também as contradições do governo e levando a uma série de questionamentos, como o que transcrevemos abaixo:

Devemos perguntar em que bases o projeto de desenvolvimento econômico e social do Brasil de hoje supera ou se acomoda à lógica da divisão internacional do trabalho que, historicamente, reduz os trabalhadores a fatores de produção e, em razão disso, torna sua formação um investimento em “capital humano”, psicofísica e socialmente adaptado à reprodução ampliada do capital. Em que medida o projeto nacional de desenvolvimento democrático popular não se dissolveu pela inserção subordinada do Brasil na economia internacional globalizada e, dessa forma, justificam-se as políticas de educação baseadas nas teses do man power aproach? (Frigotto, 2005a;1105).

Essas reflexões nos levam a constatar que a política de educação profissional do Ministério de Educação do atual governo não se apresenta como um todo orgânico, integrada às políticas mais gerais de educação. Fragmenta-se em programas, que se aproximam das propostas de qualificação dos trabalhadores sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho, desde a década de 40, como enfocamos no capítulo II deste trabalho. Por seu turno, o MTE concebe o PNQ, “como um conjunto de políticas que se situam na fronteira do Trabalho e da Educação” (MTE, 2003d), mas lança outros programas (Primeiro Emprego, Serviço Civil Voluntário, Consórcio da Juventude) cujas bases operacionais se identificam aos do MEC (Escola de Fábrica, PROEJA, PROJOVEM)

6 DO PLANFOR AO PNQ: DIVERGÊNCIAS E SIMILITUDES

6.1 OS PRESSUPOSTOS DO PNQ

O Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional – PNQ – institui-se em 2003, como parte integrante das PPTR, financiadas com recursos do FAT, sob responsabilidade do Departamento de Qualificação Profissional – DEQ –, órgão da Secretaria de Política Pública de Emprego – SPPE – do Ministério do Trabalho e Emprego.

Segundo o MTE, o novo plano surge a partir da avaliação do PLANFOR realizada por este Ministério nos primeiros meses do governo Lula, que revelou uma série de lacunas, importantes limitações e inadequações, que foram assim sintetizadas:

- ✓ pouca integração entre a Política Pública de Qualificação Profissional e as demais Políticas Públicas Trabalho e Renda (seguro-desemprego, crédito popular, intermediação de mão-de-obra, produção de informações sobre o mercado de trabalho, etc.);
- ✓ desarticulação desta em relação às Políticas Públicas de Educação;
- ✓ fragilidades das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho – CETs e CMTs, como espaços capazes de garantir uma participação efetiva da sociedade civil na elaboração, fiscalização e condução das Políticas Públicas de Qualificação;
- ✓ baixo grau de institucionalidade da rede nacional de qualificação profissional, que reserva ao Estado, por meio do MTE, o papel de apenas definir orientações gerais e de financiamento do Plano Nacional de Qualificação, executado integralmente por meio de convênios com terceiros;
- ✓ ênfase do PLANFOR nos cursos de curta duração, voltados ao tratamento fundamentalmente das “habilidades específicas”, comprometendo com isso uma ação educativa de caráter mais integral;
- ✓ fragilidades e deficiências no sistema de planejamento, monitoramento e avaliação do PLANFOR (MTE, 2003a; 19).

Com base neste diagnóstico e no PPA 2004-2007, o PNQ anuncia novas bases para a política pública de qualificação dos trabalhadores, a partir de outros pressupostos, sustentando-se em 6 dimensões:

- ✓ política
- ✓ ética
- ✓ conceitual,
- ✓ pedagógica,

- ✓ institucional
- ✓ operacional.

Pretendemos analisar o PNQ a partir desses pressupostos, comparando-os com os do PLANFOR, para identificar continuidades, contradições e rupturas.

Iniciamos nossa análise pelos pressupostos, constantes no documento: Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional – PNQ: Pressupostos, Diagnósticos e Encaminhamentos (MTE, 2003d). Três deles, a nosso ver, seriam os balizadores da nova política de qualificação, por encerrarem as concepções de trabalho e de qualificação que deveriam redirecioná-la. No primeiro pressuposto, é o

“trabalho entendido como processo pelo qual o ser humano, ao transformar a natureza, transforma a si mesmo e a outros seres humanos. Neste processo, são criadas relações sociais e são produzidos conhecimentos. Tais conhecimentos (de livre circulação ou apropriados por outrem) são passíveis de ser transmitidos, reelaborados e recriados através da educação”.

Sem dúvida, esta é uma inovação importante de redirecionamento, não só da qualificação, mas de todas as ações no âmbito das PPTR. Recuperando a concepção marxiana de trabalho – “Antes de tudo o trabalho é um processo de que participam o homem e a natureza (...). Atuando assim sobre a natureza externa e modificando-a, ao mesmo tempo modifica a sua própria natureza”(Marx, 2003a; 211) – coloca o trabalho como categoria de explicação da sociedade. E, se o trabalho é, ao mesmo tempo gênese do ser social e atividade social, o processo educacional tem com ele íntima relação, pois sua realização pressupõe trocas que se efetivam pela apropriação de conhecimentos, valores e comportamentos comuns em uma sociedade. O PNQ amplia, então, a concepção de qualificação, que passa a ser entendida na fronteira entre educação e trabalho.

No segundo pressuposto, é a

“qualificação entendida como uma relação social complexa e multidimensional que articula, através de processos individuais e coletivos, trabalho e educação. Para os/as trabalhadores/as, pode significar uma maior autonomia do trabalho, aumento do valor de troca da força de trabalho. Para os empregadores significa maior possibilidade de aproveitamento da força de trabalho no tempo, traduzido pelo aumento da produtividade e qualidade”.

Se é indiscutível a primeira parte deste enunciado, já expresso, de certa maneira no primeiro pressuposto, o mesmo não se pode dizer em relação a sua continuidade. A contradição que destacamos, e que relativiza, a nosso ver, o pressuposto anterior, diz respeito à consideração de que a mesma qualificação possa ser do interesse tanto de empresários como de trabalhadores.

Esta é uma das maiores polêmicas a respeito da qualificação, pelo fato de que os interesses desses sujeitos sociais que representam as classes antagônicas do capitalismo não são, nem poderiam ser, os mesmos, a despeito de uma profusão de discursos, principalmente os empresariais difundirem “a ideologia do ‘fim das classes sociais’, de um novo tempo para os trabalhadores pela participação e colaboração com as empresas, pela ampliação da aplicação de novos processos de organização do trabalho, pela extinção ou redução dos níveis gerenciais intermediários e a exigência de escolarização básica para os trabalhadores” (Franco, 1998), ou nas palavras de Rummert:

... são francamente majoritários, hoje, os argumentos que, marcados pela ingenuidade e pelo senso comum ou mesmo pela razão cínica, afirmam estarem superados os antagonismos de classe e anunciam a humanização do capital em favor da classe trabalhadora. Tais argumentos (...) enfatizam que as relações entre o capital e o trabalho possuem hoje um caráter marcadamente cooperativo e solidário, expressão da consciência social do empresariado, que não deixa lugar às disputas por poder ou a antagonismos (Rummert, 2005; 210).

O empresariado não tem dúvidas de que a qualificação dos trabalhadores deve basear-se nas demandas do mercado e seu objetivo único é ajustar a força de trabalho para maior produtividade, qualidade e competitividade dos produtos. Se para atingir este objetivo, forem necessários profissionais com conhecimentos que transcendam a esfera do “treinamento”, é esse também o interesse do empresário, não por considerar a educação questão de cidadania, que é interesse dos trabalhadores, mas pela contribuição que pode dar à produtividade (talvez seja esse o motivo de não constar nos termos da legislação brasileira, nem mesmo a expressão “educação politécnica”, que não daria margem a essas ambigüidades).

Marx, que inspira o primeiro pressuposto do PNQ, demonstrou que “a produtividade que decorre da combinação dos trabalhos aparece, por isso, como produtividade do capital” (Marx, 2004; 28). Esse não pode ser, então, o ponto de vista dos trabalhadores, uma vez que o sistema do capital vem excluindo cada vez

com mais intensidade, a possibilidade do trabalho e da educação de seu horizonte e fortalecê-lo significa alimentar ainda mais esta exclusão. E é nesta diferença entre as classes fundamentais da sociedade capitalista, assim como na dificuldade dos trabalhadores de identificar um novo paradigma, que não se baseie nesse falso consenso, que está a grande contradição.

Explicando o fracasso de propostas anteriores de mudanças na sociedade por meio de reformas educacionais reconciliadas com o ponto de vista do capital e demonstrando os “limites objetivos, intransponíveis mesmo quando ligados à melhor das intenções subjetivas”, Mézáros afirma:

as determinações fundamentais do sistema do capital [são] *irreformáveis*, (...) porque pela sua própria natureza, como totalidade reguladora sistêmica, [o capital] é totalmente *incorrigível*. [Isso significa que] ou bem tem êxito em se impor aos membros da sociedade (...) ou perde a sua viabilidade como regulador historicamente dominante do modo bem-estabelecido de reprodução metabólica universal e social (Mészáros, 2005; 27, destaques no original).

Assim, segundo este autor, “limitar uma mudança educacional radical às margens corretivas interesseiras do capital significa abandonar de uma só vez, conscientemente ou não, o objetivo de uma transformação social qualitativa” (id.; ib.). Aliar a possibilidade de “aumento do valor de troca” da força de trabalho a “maior aproveitamento da força de trabalho” evoca não apenas um consenso absolutamente impossível na materialidade das relações capitalistas de produção, mas também a noção de trabalho como mercadoria e não como categoria central das relações sociais. Dito de outra forma, os trabalhadores são entendidos apenas como força de produção.

Entretanto, quando libertos do aprisionamento do capital que submete todo o processo de qualificação do trabalho e de desenvolvimento do potencial das forças produtivas à lógica da produção da mais-valia, do ponto de vista dos trabalhadores, qualificação e potencialização dos processos produtivos ganham significado concreto como produção da vida, isto é, valores de uso. Nesse sentido, mesmo sob os desígnios do capital, mas em contradição com ele, a qualificação interessa aos trabalhadores.

O terceiro pressuposto afirma:

“Como todas as relações sociais, a qualificação é um espaço de conflito ou, em outros termos, de disputa de hegemonia, onde os sujeitos sociais disputam visões e concepções. O papel do Estado democrático é o de estabelecer regulações, garantindo o amplo debate das diversas concepções e conflitos”.

Como no primeiro, observa-se o avanço conceitual em relação ao plano anterior, apontando, aqui o “espaço de conflito” e disputa de hegemonia mas que contradiz, de certa forma o pressuposto anterior, que parece fazer alusão ao apaziguamento dos conflitos sociais. A despeito deste avanço “relativo”, não se pode deixar de fazer alusão ao reducionismo posto ao Estado frente a questão tão complexa, pois “garantir amplo debate” é o mínimo que se espera do Estado democrático. Esta “garantia”, que vem sendo exercitada desde a redemocratização do nosso país, não tem sido suficiente para possibilitar mudanças, nem para proporcionar condições que igualem a correlação de forças na disputa pela hegemonia. Sob a proteção e cumplicidade do Estado, desde sua criação, a classe hegemônica vem se apropriando dos seus aparelhos para impor seus interesses, e continua com a mesma prática, a despeito de “garantido o amplo debate das diversas concepções e conflitos”.

Refletindo sobre a atuação dos Conselhos do Trabalho (de composição tripartite e exigência aos estados e municípios para a participação nas PPE), por exemplo, espaço privilegiado de disputa de visão e concepções, essa questão fica evidenciada, como demonstram Osório e Leão:

A bancada dos empregadores, além de ter seus representantes com boa formação educacional e profissional, apresenta seus interesses como coincidentes com os do Estado e por ser o segmento capaz de oferecer o objeto fim da política (emprego), tem poder de determinação. A bancada dos trabalhadores, que deveria ser o segmento determinante por representar aqueles a quem a Política Pública se destina, tem sua atuação prejudicada pela parca formação política, desconhecimento do vocabulário e das rotinas do serviço público e, devido à mesma política que incita agora a qualificação profissional, sofreu a perda do seu poder político e de pressão por causa das ações de desmobilização e destruição dos sindicatos. As outras condições que enfraquecem a representação dos trabalhadores são a sua baixa escolarização, que impede a análise das condições políticas e a dedução das suas causas e conseqüências, bem como, o fato de terem vínculos

empregatícios que os subordinam aos seus próprios empregadores, limitando os seus espectros de atuação e decisão (Osório e Leão, 2004).

Nesta análise dos pressupostos do PNQ identificamos, de saída, avanços e ambigüidades, em sua própria formulação, independentemente das intencionalidades de seus elaboradores. Curiosamente, apesar de se conceber a qualificação como espaço de conflito e de disputa, seus pressupostos partem de uma noção pré-ordenada de mundo, talvez marcada por aquelas mudanças estruturais na sociedade que a eleição de Lula suscitou no povo brasileiro. Mas na atual conjuntura, são idealizações que representam muito mais a vontade de seus mentores do que aquilo que a política deste governo permite instalar. E isso é fulcral na operacionalização do PNQ, que acaba por não se instituir com base nesses pressupostos. Mézáros nos auxilia, novamente, na compreensão de que boas intenções não são suficientes para ultrapassar os limites do capitalismo. Referindo-se à impossibilidade de legitimação do conflito entre as forças hegemônicas fundamentais rivais, afirma que:

mesmo as mais nobres utopias educacionais, anteriormente formuladas do ponto de vista do capital, tiveram de permanecer estritamente dentro dos limites da perpetuação do domínio do capital como modo de reprodução social metabólica. Os interesses objetivos de classe tinham que prevalecer mesmo quando os subjetivamente bem-intencionados autores dessas utopias e discursos críticos observavam claramente e criticavam as manifestações desumanas dos interesses materiais dominantes. Suas posições críticas poderiam, no limite, apenas desejar utilizar as reformas educacionais que propusessem para remediar os piores efeitos da ordem reprodutiva capitalista estabelecida sem, contudo, eliminar os seus fundamentos causais antagônicos e profundamente enraizados. (Mészáros, 2005; 26).

6.2 AS DIMENSÕES DO PNQ E OS “CHOQUES” PROPOSTOS

A comparação dos documentos do PLANFOR com os do PNQ nos permitiu identificar mais convergências que divergências entre os dois planos, em que pesem os esforços na conceituação de qualificação a partir de outra ótica pelo plano atual que, mesmo com suas contradições já salientadas, procura se afastar das concepções do plano extinto⁵⁸.

⁵⁸ Esclarecemos que não discutiremos neste tópico se as premissas do PLANFOR se efetivaram ou não – já o fizemos no capítulo anterior. Estudamos, aqui, os pontos de partida de ambos os planos, e não os de chegada.

Segundo o MTE, o novo plano fundamenta-se em seis dimensões principais, que “demarcam, em seu conjunto, um novo momento da Política Pública de Qualificação no País” (MTE, 2003a; 20). Essas dimensões se instituiriam a partir de “6 choques” na política de qualificação, que se dariam nos planos político; ético, conceitual, pedagógico, institucional e operacional (id.; ib.).

Vejamos o que significam tais choques em relação ao PLANFOR.

a) O Choque político

Propõe a centralidade da qualificação profissional como direito, como Política Pública, como espaço de negociação coletiva e como um elemento constitutivo de uma política de desenvolvimento sustentável.

No PLANFOR, a qualificação como “direito” foi também enfocada, “sendo considerada, em relações de trabalho modernas, direito fundamental do Trabalhador” (MTE, 1999a; 18). Igualmente, a concepção de espaço de negociação coletiva: “a competência das partes é fundamental no processo de negociação” (id.; ib.), assim como “elemento constitutivo de uma política de desenvolvimento: na área de educação profissional, o projeto social do atual Governo destaca explicitamente o PLANFOR...” (idem; 23).

Ambos os planos, como se vê, sustentam-se na noção de “direito”, a ser assegurado pelas políticas públicas e como espaço de negociação, não havendo, então, elemento inovador que justifique a necessidade do chamado “choque político”.

b) O choque ético

Tem o propósito de garantir transparência no uso e gestão dos recursos públicos, com procedimentos tais como: incorporação das recomendações da Secretaria Federal de Controle – SFC/Corregedoria-Geral da União –CGU e do Tribunal de Contas da União – TCU; regularização do quadriênio 1999-2002 (adimplência) e adoção de mecanismos permanentes de monitoramento dos contratos; uniformização dos contratos e convênios; disponibilização de informações

atualizadas via Internet; aplicação de procedimentos de redução de custos intermediários (passagens, diárias, etc.); garantia da autonomia do sistema de avaliação frente à gestão e à realização dos planos; garantia de um sistema de monitoramento, em tempo real e de modo eficiente.

No PLANFOR, a metodologia de acompanhamento e avaliação previa quatro níveis de intervenção, integrados e complementares, além dos mecanismos previstos em lei, a cargo dos órgãos federais e estaduais de fiscalização e de prestação de contas, conforme consta no Guia do PLANFOR 199-2002 (MTE, 1999c; 10). Propôs também a uniformização dos contratos e convênios, repassando aos Estados, modelos de minutas, assim como orientações sobre “dispensa de licitação” para contratação de executores, por meio do Guia de Planejamento e Execução dos planos e projetos de educação profissional (MTE, 1997b).

Em 1999, foi implantado o Sistema de informações gerenciais para a Educação Profissional – SIGEP – contendo dados que podiam ser acessados pela Internet. O Sistema de Planejamento, Gestão e Monitoramento da política pública de trabalho e renda – SIGAE – integrando qualificação profissional, seguro-desemprego, intermediação e PROGER, instalado no mesmo ano, foi a ferramenta auxiliar das diversas fases do PLANFOR: planejamento, execução, acompanhamento de contratos e prestação de contas, a que o PNQ deu continuidade, aprimorando o sistema.

O PLANFOR estabeleceu também como premissa a autonomia do sistema de avaliação do Plano frente à gestão e à realização das ações: “A avaliação externa deve ser executada por entidade não comprometida com a execução dos programas/projetos avaliados, com experiência em pesquisa e avaliação de projetos sociais” (MTE, 1999c; 33). Aqui, entretanto, houve diferença em termos de relacionamento com a entidade executora da avaliação, que passou a ser contratada pelo próprio MTE, e não mais pelos conveniados com este Ministério para gerir o plano. Esta mudança, interessante do ponto de vista da independência da avaliação, não garante, entretanto, que a contratada não esteja comprometida com a execução de ações de qualificação. A UNITRABALHO, por exemplo, contratada para este trabalho, indiscutivelmente com a competência assegurada para tal, tendo inclusive atuado no PLANFOR, compõe-se das universidades brasileiras que também

apresentam projetos para ações de qualificação, em muitas áreas nas quais detêm conhecimento insubstituível. A mudança, então, não está na escolha da instituição avaliadora, mas na definição de que o contratante deve ser o próprio MTE.

O sistema de monitoramento, em tempo real, foi outra preocupação importante do PLANFOR: “Tais ações devem se realizar em processo, desde o início até o final de cada exercício, de modo a permitir, com a máxima agilidade e pertinência possível, a identificação e correção de eventuais erros e distorções do PLANFOR, orientando seus gestores e executores e/ou acionando medidas e mecanismos de intervenção cabíveis” (MTE. 2001e; 10).

Não foi, todavia, toda a preocupação em instituir “condições técnicas” que impediram o desvirtuamento das “intenções éticas” do Plano, até porque, como estaremos discutindo mais adiante, a questão ética não pode ser resumida a “questões técnicas”.

c) O choque conceitual

Diz respeito a novas noções da qualificação, com destaque para: educação integral; formas solidárias de participação social e gestão pública; empoderamento dos atores sociais (na perspectiva de sua consolidação como cidadãos plenos); qualificação social e profissional; território (como base de articulação do desenvolvimento local); efetividade social; qualidade pedagógica; reconhecimento dos saberes socialmente produzidos pelos trabalhadores.

No PLANFOR, os conceitos de educação integral, protagonismo dos atores sociais e efetividade constam nos documentos norteadores:

Trabalho e cidadania, competência e consciência, não podem ser vistos como dimensões distintas, mas reclamam desenvolvimento integral do indivíduo que, ao mesmo tempo é trabalhador e cidadão, competente e consciente. Esse desenvolvimento integral, por sua vez, não se esgota no plano da qualificação, mas exige um repensar mais amplo das relações capital-trabalho, com ênfase na negociação e na busca de melhoria da qualidade do emprego no país (MTE, 1999a ; 17).

Sobre a efetividade social, considerava os “efeitos do PLANFOR como política pública, voltada para a construção democrática e o desenvolvimento sustentado, mais amplos e duradouros que os benefícios individuais obtidos pelos treinandos, ou seja, a construção de um projeto de país”. (MTE, 2002c; 5)

Entre as noções que passam a “ter prevalência” na dimensão conceitual do PNQ, duas nos chamaram mais a atenção: empoderamento e educação integral, ambas apenas referenciadas, sem explicitação do seu teor.

Em relação a “empoderamento”, indica que seus destinatários são “os atores sociais” e o resultado esperado é “a consolidação como cidadãos plenos” (MTE, 2003a; 20), sendo considerado como estratégico: “Dentre os principais desafios da nova Política Pública de Qualificação, situa-se o empoderamento dos espaços públicos de gestão participativa e controle social, por meio do fortalecimento do sistema CODEFAT, com destaque para as comissões estaduais e municipais de trabalho (idem; 25).

Buscando maiores explicações para o termo, verificamos que é uma adaptação da expressão inglesa *empowerment* (que significa autorização) e é largamente utilizado por organizações de defesa da participação das comunidades nas políticas sociais; por representações de “minorias”, por comunidades alternativas, enfim, pelos que lutam para que os atores sociais que historicamente tiveram menos poder na sociedade passem a tê-lo. Fala-se em empoderamento das mulheres, dos negros, das populações mais vulneráveis socialmente, da comunidade escolar, de produtores marginalizados pelas relações sociais etc.

O emprego do termo, entretanto, não se restringe aos que pretendem favorecer o empoderamento dos grupos à margem do poder. É também bastante comum no meio empresarial, no sentido de delegação de poder para tomada de decisão que levem a ações eficazes:

Trabalhem individualmente, ou em equipes, pessoas empoderadas sentem um forte senso de responsabilidade pelos seus trabalhos e saídas do processo, com uma satisfação muito maior que aqueles que não são empoderados. Melhores saídas e satisfação incrementadas do trabalho dirigem para mais incrementos e esta espiral revolucionária continuará sem parar. Quando uma organização se enfoca em incrementos contínuos, **as principais tarefas da gerência** mudam de **Planejar, Organizar e Controlar** para **Liderar, Empoderar, Avaliar e Parceria**. (Manufacturing Management, 2006 – destaques no original).

Andrade (1999), entende a expressão como “poder com os outros, poder em conexão, poder em relação”, que pressupõe sinergia e não hierarquia,

assumindo como princípio que a efetividade de um processo está na capacidade de entender que o poder emana da responsabilidade de cada um e

não da posição hierárquica que ocupa na organização”, ou seja, exercício do poder de forma cooperativa, que se estabelece “a partir da identificação de objetivos comuns e/ou complementares, cuja realização se assegurará com a participação de todos os envolvidos no processo, possibilitando uma maior coerência entre o discurso e a prática (Andrade, 1999).

Osório e Leão, citando Moraes (2003), lembram que o termo faz parte também do vocabulário dos organismos internacionais:

... esta expressão foi introduzida, nos textos e discursos dos organismos internacionais ligados aos movimentos sociais, principalmente ao de mulheres, como um neologismo para designar a orientação política de tornar a mulher (assim como outros segmentos sociais) sujeitos de seus atos. Tornando-se mais poderosa para enfrentar as discriminações. E mais consciente do próprio valor (Moraes, 2003 apud Osório e Leão, 2004; 14).

Como se percebe, o conceito integra os discursos de diferentes matizes ideológicos para designar “o ato de autorizar, dar poderes ou procuração ou ainda capacitar, permitir, habilitar. Sempre no sentido de conceder” (id.; ib.). E é esta, justamente a crítica que fazem os autores acima citados, para o uso do termo no PNQ:

Esta forma de enfrentamento social não se dá pela outorga de poder, mas sempre pela conquista. Não há a possibilidade de que o poder seja oriundo de uma autorização, é sempre alcançado pelo enfrentamento que obriga, politicamente, o reconhecimento da legitimidade da representação do outro. Portanto, não podemos buscar que nas ações de qualificação profissional, o tratamento deste tema o contemple com efetividade, uma vez que teríamos o Estado explicitando a sua própria condição de detentor do poder em detrimento daqueles a quem deveria representar. Não deveria “empoderar”, mas sim atuar conforme as exigências daqueles que apenas lhe ‘outorgaram’ o poder, por serem eles próprios a origem do poder social (id.; ib.).

Em relação à educação integral, outro conceito constituinte da dimensão conceitual do PNQ, vimos abordando, ao longo deste trabalho a questão e vamos retomá-la nas conclusões.

d) O choque pedagógico

É proposto tal choque pelo PNQ para garantir: aumento da carga horária média; uniformização da nomenclatura dos cursos; articulação prioritária com a educação básica (ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos); exigência para as instituições que vierem a ser contratadas para a realização dos Planos Territoriais e Projetos Especiais, de formulação e implementação de projetos pedagógicos; garantia de investimentos na formação de

gestores e formadores; constituição de laboratórios para discussão de referenciais nos campos metodológico, das Políticas Públicas de Qualificação e da certificação; investimento na sistematização de experiências e conhecimentos; desenvolvimento de sistemas de certificação e orientação profissional; apoio à realização do censo da educação profissional pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC.

No PLANFOR, a articulação com a educação básica (ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) foi postulada, reiteradamente:

qualificação profissional é complemento indispensável – mas jamais substitutivo – da escolaridade básica (...) O grande desafio para 1997/99 é implementar, em caráter integrado ao PLANFOR, o Programa de Elevação da Escolaridade do Trabalhador – PROLER, mediante cursos supletivos de 1º e 2º graus, ágeis e de rápida implementação (MTE, 1997a; 41, 42).

Quanto às exigências para os executores do Plano, consta a seguinte orientação para o PLANFOR:

A linha de avanço conceitual concentra a elaboração, revisão, atualização, debate e difusão temática em torno de quatro projetos fundamentais: formação de formadores, centros públicos de educação profissional; mapeamento e avaliação de modelos de educação profissional e certificação ocupacional (MTE, 1997a; 8).

A certificação e a orientação profissional também fizeram parte do receituário do PLANFOR, que previu a “montagem de um sistema de certificação ocupacional, em parceria com sindicatos e empresários, que garanta mecanismos de avaliação de competências dos trabalhadores...” (MTE 1996c; 22) e o apoio à realização do censo da educação profissional pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC, realizado em 1999.

Destaca-se, como novidade, a preocupação do PNQ em elevar a carga horária das ações de qualificação que, como já visto no capítulo anterior, não se constituiu como preocupação

do PLANFOR. Tal preocupação, entretanto, fica comprometida, se levados em conta os inúmeros entraves operacionais, que abordaremos a seguir, no item “f”.

PNQ define os requisitos para assegurar a qualidade pedagógica, entre os quais estão:

- ✓ uma orientação pedagógico-metodológica que valorize os/as educandos/as como sujeitos dotados de saberes e identidades socialmente construídas, assim como reconheça e valorize a diversidade cultural, étnica, social, regional, de gênero, que os perpassa;
- ✓ um projeto pedagógico que tenha como eixos gerais articuladores os temas do trabalho e da cidadania, para propiciar para os/as educandos/as uma articulação virtuosa entre sua inserção no mundo do trabalho e sua participação social e política;
- ✓ uma construção curricular que envolva as dimensões técnicocientífica, sociopolítica, metodológica e ético-cultural;
- ✓ planos de formação de formadores que possibilitem a capacitação de agentes multiplicadores, na perspectiva das novas diretrizes do PNQ;
- ✓ ações de qualificação profissional que atuem com prioridade para articulação entre qualificação profissional e o aumento da escolaridade da PEA e para superar a tradicional e renovada segmentação entre trabalhadores/as qualificados/as e não-qualificados/as (idem; 30).

Paradoxalmente, estabelece um limite máximo de duração para alguns conteúdos componentes da formação geral – através dos quais poderiam ser articulados os eixos de trabalho e cidadania – além da manutenção daquilo que ao PLANFOR era mais importante: terem sua aplicabilidade voltada para o mercado de trabalho:

os cursos deverão oferecer obrigatoriamente, com duração não superior a 20% da carga horária total, conhecimentos sobre saúde e segurança no trabalho, educação ambiental, direitos humanos, sociais e trabalhistas, informação e orientação profissional e gestão do trabalho, aplicados à realidade local, às necessidades do/a trabalhador/a e ao mercado de trabalho (idem; 32).

O fato da referência que se faz a essa aplicabilidade também estar voltada para “a realidade local, e as necessidades dos trabalhadores” vai ratificar a idéia de que é possível congrega em uma só ação, interesses antagônicos.

Da comparação das resoluções do CODEFAT que instituíram os dois planos, resulta a evidência de que os conteúdos de formação geral e específica propostos pelo PNQ correspondem aos do PLANFOR, apenas omitindo a segmentação em “habilidades gerais, específicas e de gestão”. Se uma das críticas ao PLANFOR foi a de ter focado os cursos nas “habilidades específicas”, a orientação acima contribui para que permaneça este direcionamento nos cursos do PNQ, não avançando, assim, em termos de qualidade pedagógica.

e) O choque institucional

Objetiva promover a integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda entre si e destas em relação às Políticas Públicas de Educação e

Desenvolvimento, dentre outras; garantir uma efetiva participação e controle social, por meio do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT e das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho; acesso aos recursos da qualificação pelos Municípios; a incorporação das Delegacias Regionais de Trabalho – DRTs – como representações do MTE nos estados e a articulação institucional das Políticas Públicas de Qualificação no plano internacional (prioritariamente, no âmbito do MERCOSUL e África).

No PLANFOR, essas questões foram assim orientadas:

O PLANFOR é, antes de tudo, de uma política nacional de educação profissional, integrada ao sistema público de trabalho e geração de renda do País (MTE; 1997a; 7).

Uma política de EP, portanto, precisa estar fortemente vinculada às políticas e perspectivas do desenvolvimento econômico e tecnológico do país, por um lado e, por outro, às políticas sociais, em especial às de trabalho e geração de renda. (MTE/MEC, 1995a).

Uma das premissas básicas da proposta da SEFOR é que as Secretarias de trabalho e as Comissões Estaduais de Emprego assumam papel cada vez mais marcante na articulação, em bases descentralizadas, das ações de qualificação, sempre como elemento de uma política de geração de trabalho e renda em cada estado (MTE, 1996c;13).

As CETs/CMTs têm papel estratégico na construção e gestão de uma política Pública de Trabalho e Renda, voltada para o desenvolvimento com equidade, em bases participativas, autônomas e descentralizadas (MTE, 1999c; 39).

Destaca-se como novidade, a integração das Delegacias Regionais de Trabalho – DRTs – como representações do MTE nos estados, o que exigiu a recomposição dos CETs para garantir a paridade de representação.

É recorrente, no texto de diretrizes do PNQ, o uso das expressões “integração” e “articulação”, tanto como sinônimos, como enquanto ações complementares. Se articular remete a uma ação de estabelecer contatos entre pessoas para a realização de algo e integrar significa tornar parte inseparável, realmente as expressões podem e devem ser complementares. Quanto ao que o Plano se propõe a articular/integrar, temos: o desenvolvimento local, a educação básica, os atores institucionais da qualificação, as demais políticas públicas, em especial as de educação e trabalho e até as políticas de qualificação no plano internacional.

Entretanto, esta dimensão sofre também, diretamente, sérios prejuízos provenientes das dificuldades operacionais do plano, que aprofundaremos no próximo item (f). Aqui restringimo-nos a registrar alguns limitadores que julgamos importantes. Em relação à integração do PNQ com as políticas de educação:

- ✓ a época em que os PlanTeQs vêm sendo executados (final do ano) não possibilita a integração com a educação formal, que tem seu calendário definido ao longo do ano;
- ✓ a carga horária (média) dos cursos de qualificação profissional, mesmo elevada para 200 horas, não é suficiente para favorecer a elevação de escolaridade, uma vez que concluídas as ações de qualificação, não há nenhuma proposta de acompanhamento do egresso;
- ✓ a falta de continuidade das ações de qualificação, assim como a imprevisibilidade de prazos para assinatura de convênios e repasse de recursos são limitadores para que se planeje essa integração;
- ✓ o financiamento da escolarização para os beneficiários do PNQ não está garantido nem pelo MEC, nem pelo MTE.

No que diz respeito à integração das PPTR, as mesmas dificuldades operacionais dificilmente permitirão avanços. Através de dados estatísticos, poder-se-á argumentar o contrário, pois entre os públicos a serem atendidos pelo PNQ estão os “trabalhadores cadastrados no SINE” e “pessoas beneficiárias de outras políticas públicas”, os quais informam essa condição quando da inscrição nas ações propostas pelos PlanTeQs.

Em função da descontinuidade do plano e da exigüidade de recursos, não é possível atender a todos os públicos propostos pelo PNQ, mas com toda certeza, a grande maioria está cadastrada no SINE, quer por ter sido, em algum momento, beneficiada com o seguro-desemprego, quer por ter recorrido ao serviço de intermediação de mão-de-obra em busca de emprego. Entretanto, isto está muito longe de se configurar como integração orgânica e sistêmica, já que a possibilidade de se destinarem, ao mesmo tempo, para o mesmo indivíduo é apenas casual. E não se trata apenas da diferença dos tempos dos benefícios, por exemplo, a concessão do seguro-desemprego que é contínua, e a qualificação que mantém a marca da descontinuidade, mas também porque não se pode presumir que o

desempregado encontra-se nesta situação por falta de qualificação, da mesma forma como não se pode garantir que as ações que serão desenvolvidas pelos PlanTeQs sejam do interesse de tais indivíduos.

Estas e outras (in)definições assumem caráter mais agravante se considerarmos que mesmo admitida como fundamental, a responsabilidade pela elevação da escolaridade dos trabalhadores é transferida para as entidades executoras do plano, desresponsabilizando o Estado pela “educação pública e de qualidade para todos”.

O TCU identificou também essa limitação – embora não tenha questionado esse último aspecto – de educação como “dever do Estado” – propondo à SPPE: “agilizar a formalização do convênio com o MEC, de forma a viabilizar o cumprimento, pelas entidades convenientes/executoras, da exigência estabelecida pelo art. 8º, § 3º, inciso II, da Resolução 333/2003, no que se refere ao encaminhamento dos trabalhadores ao sistema público de educação regular ou de jovens e adultos” (TCU, 2004). Até o momento, entretanto, não houve avanço nesta direção, até porque este comprometimento das entidades convenientes/executoras é meramente formal e por se constituírem mais como limitações no plano político os documentos do PNQ não explicitam como devem ser encaminhadas essas questões.

f) O choque operacional

Tem a intenção de garantir o planejamento como ponto de partida e de chegada na elaboração dos planos e projetos; um sistema integrado de planejamento, monitoramento, avaliação e acompanhamento dos egressos do PNQ, em todos os seus níveis de realização; reestruturação do SIGAE e SOP; mecanismos de efetiva continuidade; a adoção de critérios objetivos de distribuição dos recursos do FAT entre os Planos Territoriais e os Projetos Especiais; o estabelecimento de um calendário plurianual, sem reprogramação; diminuir a quantidade do número de parcelas de desembolso de recursos; instrumentos de análise das prestações de contas.

No PLANFOR, o planejamento esteve no centro das orientações. Suas diretrizes metodológicas alertam que

a implementação de programas de qualificação e requalificação profissional refere-se não apenas às ações em sala de aula, mas ao conjunto da ação formativa, incluindo todas as etapas que precedem, sustentam ou sucedem a atividade de sala de aula, a saber: antes – planejamento pedagógico, produção/seleção de material didático, divulgação de cursos, seleção/orientação dos treinandos; durante – ações de educação profissional e apoio aos alunos (incluindo transporte, material escolar/didático, alimentação); depois – avaliação do aprendizado, orientação e encaminhamento ao mercado (MTE, 1997b;20).

O Guia de planejamento e execução do PLANFOR (MTE, 1997b) propõe um sistema integrado de planejamento, monitoramento, avaliação e acompanhamento dos egressos, tendo para isso desenvolvido o SIGAE e a SOP, que continuaram constituindo a base operacional do PNQ, com as devidas adequações e aperfeiçoamentos.

Inversamente ao que se verifica em relação às orientações para as outras dimensões do plano, o MTE/DEQ dedica ao planejamento dos PlanTeQs – centrado no levantamento das demandas – atenção especial. Aponta-o como “ponto de partida e de chegada na elaboração dos planos e projetos”. O documento de orientações para elaboração dos PlanTeQs pressupõe três etapas.

A 1ª etapa consiste na elaboração de documento contendo o marco referencial e o diagnóstico das demandas de qualificação, independentemente dos recursos a serem disponibilizados. Esse processo revela-se extremamente complexo, como se pode perceber pelas orientações do MTE:

- ✓ indicação de referenciais socialmente construídos (éticos, culturais, pedagógicos, políticos), que situem as possibilidades históricas dos homens e mulheres, na perspectiva da justiça social, da construção da cidadania plena e do respeito às diferenças de gênero, etnias e de geração;
- ✓ análise do contexto local (em seus aspectos econômicos, políticos, sociais, ambientais e culturais), devidamente referenciada no contexto nacional e global, de maneira a situar a problemática do trabalho, do emprego, da renda e do desenvolvimento no mundo contemporâneo;
- ✓ indicação das estratégias que orientam as políticas públicas de emprego, trabalho e renda, educação e desenvolvimento, às quais se integram a ação de qualificação, no que se refere a sua capacidade integrada de enfrentar e reverter os mecanismos de exclusão social, particularmente na sua dinâmica local (MTE, 2003c; 15).

Como nos pressupostos do PNQ, as orientações para o planejamento parecem referir-se a uma realidade já construída (socialmente), pressupondo um consenso em termos de superação das desigualdades que não existe na realidade

da sociedade atual. É considerável a produção teórica para “situar a problemática do trabalho, do emprego, da renda e do desenvolvimento do mundo contemporâneo”, que revelam diferentes concepções e perspectivas, dependendo dos interesses a que estão submetidos. Sem subestimar a capacidade das equipes técnicas das Secretarias Estaduais e Municipais do Trabalho, mas considerando a precariedade dos quadros do funcionalismo público, assim como o despreparo dos Conselhos do Trabalho, torna-se questionável a possibilidade destas equipes de construir análise de tamanha envergadura. É verdade que o mesmo documento afirma que

No processo de elaboração dos Planos Territoriais de Qualificação deve estar garantida a participação de todos os atores interessados e responsáveis pelas ações de qualificação (na sua preparação, elaboração, execução, acompanhamento e avaliação), levando-se em consideração as diretrizes do PNQ, as especificidades de cada território e as experiências de qualificação socialmente construídas em cada caso (idem; 14).

Como se vê, para a elaboração responsável e adequada deste marco teórico, seria necessário, no mínimo uma equipe multidisciplinar, em que sociólogos, economistas, ambientalistas, educadores, representantes dos distintos sujeitos sociais formassem equipes intersecretariais para analisarem os planos de desenvolvimento locais e regionais (se eles não forem unicamente uma figura de retórica) para propor análises, evidentemente a partir de entendimento comum (tendo por base o plano de desenvolvimento do país) sobre qual emprego? qual desenvolvimento?, pois dizer que se trata de “desenvolvimento com inclusão social” não basta para garantir que se desenvolvam ações nesta direção. Poder-se-ia argumentar que esta é, justamente a intenção, mas julgamos que seria muita ingenuidade supor que os custos deste trabalho e os prazos para sua realização não comprometeriam tal operação.

Não menos complexa, a 2ª etapa do planejamento dos PlanTeQs, que diz respeito à elaboração do diagnóstico das demandas de qualificação, foi assim orientada:

- ✓ sistematização de informações sobre as potencialidades da qualificação a partir das tendências indicadas pelo desenvolvimento local (utilizando-se para isso, seja de dados secundários, disponíveis por instituições de pesquisa, seja de dados primários, que resultem de investigação própria), incluindo:
- ✓ uma descrição do contexto sócio-econômico do território quanto à situação atual e às principais tendências e potencialidades de desenvolvimento local (considerando as dimensões política e cultural presentes);

- ✓ uma apresentação dos quadros atual e prospectivo a respeito da problemática do emprego e da geração de trabalho e renda, especialmente no sentido de enfrentar a exclusão social;
- ✓ uma descrição da situação atual da qualificação e da escolaridade dos/as trabalhadores/as do território (relacionando-o às informações anteriores sobre desenvolvimento local e emprego/trabalho);
- ✓ uma descrição fundamentada das ocupações e das qualificações a elas associadas necessárias a um desenvolvimento sustentável do território (derivando-a dos diagnósticos anteriores)
 - a) identificação das demandas de qualificação a partir:
 - dos indicadores apontados pelo SPE;
 - dos públicos prioritários apontados pelo sistema público de emprego;
 - dos públicos prioritários, conforme as diretrizes do PNQ
 - de outras demandas da PEA;
 - b) indicação das demandas oriundas de consulta às comissões municipais de trabalho/emprego e a setores organizados da sociedade;
 - c) consolidação das demandas indicadas a partir de estudos e pesquisas, diretrizes e consultas públicas;
 - d) indicação e justificativa dos ajustes entre as demandas consolidadas e as definições do CET;
 - e) apresentação de uma projeção da situação desejada (descrição da situação de qualificação após a execução do plano) (idem;ibidem).

Da mesma forma, essas orientações pressupõem um amplo trabalho de consultas populares, a registros e diagnósticos, sem considerar os limitadores para isso. No caso do PlanTeQ 2003, o primeiro limitador foi quanto aos prazos. As diretrizes do PNQ só foram conhecidas a partir de julho de 2003, tendo o MTE estabelecido para até 10 de agosto o limite para apresentação dos PlanTeQs. Os recursos só foram liberados e repassados no final do exercício, restando os meses de dezembro e janeiro para a execução das ações. Esse atraso exigiu autorização do CODEFAT, através da Resolução nº 368/2003, para prorrogação do término das ações do PNQ-2003 em 31 de janeiro de 2004, e redução da carga horária média de 200, para 120h, excepcionalmente para 2003.

O que deveria ser uma excepcionalidade de 2003 ocorreu também tanto em 2004 quanto 2005, como demonstram as Resoluções do CODEFAT:

Art. 1º Ficam prorrogados os prazos de tramitação e de execução das ações de qualificação social e profissional no ano 2004, assim como respectivas datas de prestação de contas.

§ 1º Os prazos de tramitação ficam prorrogados até 20 de dezembro de 2004.

§ 2º Os prazos de execução e prestação de contas ficam prorrogados conforme segue:

I – Planos Territoriais de Qualificação (PLANTEQs) (Estados e Distrito Federal): até 28 de fevereiro de 2005 para execução e até 31 de março de 2005 para prestação de contas.

II – Planos Territoriais de Qualificação (PLANTEQs) (municípios e arranjos institucionais municipais) e Projetos Especiais de Qualificação (PROESQs): até

31 de março de 2005 para execução e até 29 de abril de 2005 para prestação de contas. (CODEFAT, Resolução 404/2004).

Art. 1º Autorizar, em caráter excepcional, para o exercício de 2005, a prorrogação dos prazos para a execução dos convênios dos Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQ's estaduais, municipais e de consórcios municipais, até 15 de março de 2006 (CODEFAT, 2005).

A avaliação da UNITRABALHO identificou que a questão dos atrasos no repasse dos recursos e do tempo reduzido para a execução dos PlanTeQs foi “um dos aspectos mais generalizada [sic] e contundentemente criticado nos vários relatórios. De uma forma ou de outra, todos os estados acusaram estes fatores como limitantes para uma ampla participação dos envolvidos nos PlanTeQs” (UNITRABALHO, 2004; 302).

6.3 RESOLUÇÃO Nº 333/04 DO CODEFAT: (QUASE) NADA SE CRIA; (QUASE) TUDO SE COPIA

Se o conjunto das propostas do PNQ, resguardados os destaques a que já fizemos alusão, não mudam substancialmente o proposto pelo PLANFOR, o mesmo vai acontecer com o instrumento legal que o institucionaliza. Para fundamentar esta constatação, comparamos as Resoluções do CODEFAT referentes aos dois planos: a Resolução nº 258/2000⁵⁹ que normatizou o PLANFOR e a Resolução nº 333/04 que regulamentou o PNQ. No seu conjunto, esta mantém o texto daquela, apenas procedendo a algumas adequações terminológicas e conceituais.

Destacamos alguns artigos de ambas as Resoluções, referentes aos principais elementos de nossa análise neste cotejamento.

a) Quanto aos objetivos

Os objetivos de ambos os planos constam do artigo segundo das respectivas resoluções. O quadro abaixo permite melhor visualizar as semelhanças.

⁵⁹ A citada resolução é a última editada nos oito anos do PLANFOR. Antecederam-na outras, especialmente a Resolução nº 126/96 e a Resolução nº 194/98 que traçaram as diretrizes gerais no plano, mantidas pela Resolução nº 258/2000.

Resolução nº 258/2000 (PLANFOR)	Resolução nº 333/2004 (PNQ)
aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, tendo por objetivo reduzir os níveis de desemprego e subemprego	aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;
redução da pobreza	inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações;
aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade	aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade ou aumento da probabilidade de sobrevivência do empreendimento individual e coletivo;
elevação da produtividade, da competitividade e renda.	elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade e das possibilidades de elevação do salário ou da renda

Dois importantes diferenças devem ser salientadas: o PNQ anuncia-se como um plano que tem em vista a “gradativa universalização do direito dos trabalhadores à qualificação”, excluindo o “foco na demanda social e no mercado de trabalho” constante na resolução anterior e inclui um inciso, como elemento diferenciador: “formação integral (intelectual, técnica, cultural e cidadã) dos/as trabalhadores/as brasileiros/as”. Incorpora os demais objetivos do PLANFOR, inclusive em relação à elevação da escolaridade, que já constava do plano anterior, como critério de prioridade dos projetos de EP.

b) Quanto aos mecanismos de implementação dos planos

Permanece no PNQ o mesmo desenho dos mecanismos de implementação do PLANFOR (os PlanTeQs correspondentes aos PEQs e os ProEsQs correspondendo às PARCERIAS), tendo, então, ambas as resoluções a mesma redação, para o artigo correspondente, apenas com ajuste terminológico:

Resolução nº 258/2000 (PLANFOR)	Resolução nº 333/2004 (PNQ)
Art. 3º O PLANFOR é implementado por meio de Planos Estaduais de Qualificação - PEQs e Parcerias Nacionais ou Regionais (PARCERIAS), viabilizados mediante convênios ou outros instrumentos legais pertinentes, firmados entre os respectivos executores e o MTE, por intermédio da SPPE.	Art. 3º O PNQ é implementado por meio de Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs e de Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs), viabilizados mediante convênios ou outros instrumentos legais pertinentes, firmados entre os respectivos executores e o MTE, por intermédio do DEQ/SPPE.

A caracterização destes mecanismos também se equivale:

Resolução nº 258/2000 (PLANFOR)	Resolução nº 333/2004 (PNQ)
<p>§ 1º O PEQ contempla projetos e ações de EP circunscritos a uma unidade federativa, executados sob gestão da Secretaria Estadual de Trabalho ou sua equivalente, com aprovação e homologação obrigatórias da Comissão Estadual de Emprego, à qual cabe articular e priorizar demandas de EP definidas pelas Comissões Municipais de Emprego ou instâncias equivalentes, bem como supervisionar a execução do PEQ.</p>	<p>§ 1º O PlanTeQ contempla projetos e ações de QSP circunscritos a um território (unidade federativa, mesorregião, microrregião ou município), com aprovação e homologação obrigatórias da Comissão/Conselho Estadual de Trabalho/Emprego ou das Comissões/Conselhos Municipais de Trabalho/Emprego referentes ao território, às quais cabe articular e priorizar demandas de QSP levantadas pelo poder público e pela sociedade civil organizada, bem como supervisionar a execução do Plano, executados sob gestão do responsável legal do arranjo institucional do território (...)</p>
<p>§ 3º As PARCERIAS contemplam ações de qualificação profissional e projetos especiais, implementados em escala regional ou nacional, de acordo com as diretrizes fixadas pelo CODEFAT.</p>	<p>§ 5º Os Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs), contemplam a elaboração de estudos, pesquisas, materiais técnico-didáticos, metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional destinadas a populações específicas ou abordando aspectos da demanda, oferta e do aperfeiçoamento das políticas públicas de qualificação e de sua gestão participativa, implementados em escala regional ou nacional, por entidades de comprovada especialidade competência técnica e capacidade de execução, de acordo com as diretrizes fixadas anualmente pelo DEQ/SPPEMTE, aprovadas e homologadas pelo CODEFAT.</p>

No que diz respeito aos PlanTeQs, as orientações se ampliam, na Resolução nº 333, tendo em vista a introdução da noção de “território”, que passa a ser entendido não apenas como unidades da federação, possibilitando outros arranjos de caráter mesorregional, microrregional ou municipal:

§ 4º O PlanTeQ é instrumento para progressiva articulação e alinhamento da oferta e da demanda de QSP em cada Estado, devendo explicitar a proporção a proporção do atendimento a ser realizado com recursos do FAT, de acordo com as prioridades definidas nesta Resolução, e informando a proporção efetiva ou potencialmente atendida pela rede local de QSP, financiada por outras fontes públicas e privadas, em particular as oriundas das entidades descritas no parágrafo 1º do artigo 2º desta Resolução.

§ 2º No caso específico de PlanTeQs de caráter mesorregional, microrregional ou municipal, o plano deve estar voltado exclusivamente para qualificação social e profissional vinculada ao desenvolvimento do território (oportunidades de desenvolvimento, vocação, implantação de empresas, etc.) e ações em complementaridade com as ações de âmbito estadual, sendo vedada a superposição de ações, devendo estas ser analisadas e informadas pelo

DEQ/SPPE/MTE às (s) Comissão (ões)/Conselhos Estadual (ais de Trabalho/Emprego da(s) unidades(s) federativa(s) correspondente(s).

Fica também explicitado, na Resolução, o foco de ação dos ProEsQs, diferente das PARCERIAS, que no PLANFOR, tiveram sua regulamentação em instrumento paralelo (Termos de Referência):

§ 5º Os Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs), contemplam a elaboração de estudos, pesquisas, materiais técnico-didáticos, metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional destinadas a populações específicas ou abordando aspectos da demanda, oferta e do aperfeiçoamento das políticas públicas de qualificação e de sua gestão participativa, implementados em escala regional ou nacional, por entidades de comprovada especialidade competência técnica e capacidade de execução, de acordo com as diretrizes fixadas anualmente pelo DEQ/SPPEMTE, aprovadas e homologadas pelo CODEFAT.

c) Quanto à concepção de qualificação profissional

O artigo 9º de ambas as Resoluções explicita o entendimento de Educação Profissional (no caso do PLANFOR) e de Qualificação Social e Profissional (no caso do PNQ):

Resolução nº 258/2000 (PLANFOR)	Resolução nº 333/2004 (PNQ)
Art. 9º Definem-se como ações de EP, no âmbito do PLANFOR, cursos, treinamentos, assessorias, extensão, pesquisas e estudos, concebidos com foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população alvo, contemplando o desenvolvimento de habilidades básicas, específicas e ou de gestão, compreendendo principalmente os conteúdos indicados a seguir, sem prejuízo de outros que se definam em função do mercado de trabalho e do perfil da população a ser atendida.	Art. 9º Definem-se como ações de QSP, no âmbito do PNQ cursos, seminários, oficinas, assessorias, extensão, pesquisas, estudos, envolvendo (...)

Observa-se, aqui que, diferentemente do PLANFOR, o PNQ não faz menção ao “foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população alvo” e nem às “habilidades básicas, específicas e de gestão”. Procura também demarcar diferença substituindo EP (Educação Profissional) por Qualificação Social e Profissional (QSP); isto é, a qualificação passa a ser também social, além de profissional.

Paradoxalmente, para esta mudança significativa de concepção, são propostos os mesmos conteúdos que o PLANFOR julgava necessários para o

desenvolvimento destas habilidades referidas. No quadro a seguir, vemos que excluídos os “conteúdos” de: relações interpessoais no trabalho, empoderamento, associativismo, cooperativismo, todos os demais equivalem aos do PLANFOR:

Resolução nº 258/2000 (PLANFOR)	Resolução nº 333/2004 (PNQ)
<p>habilidades básicas - competências e conhecimentos gerais, essenciais para o mercado de trabalho e para a construção da cidadania, como comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de textos, raciocínio, saúde e segurança no trabalho, preservação ambiental, direitos humanos, informação e orientação profissional e outros eventuais requisitos para as demais habilidades;</p> <p>habilidades específicas - competências e conhecimentos relativos a processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos específicos das ocupações;</p> <p>habilidades de gestão - competências e conhecimentos relativos a atividades de gestão, autogestão, melhoria da qualidade e da produtividade de micro e pequenos estabelecimentos, do trabalho autônomo ou do próprio trabalhador individual, no processo produtivo.</p>	<p>I – Para os PlanTeQs – ações de educação profissional envolvendo de forma integrada principalmente os conteúdos indicados a seguir, sem prejuízo de outros que se definam em função da realidade local, das necessidades dos/as trabalhadores/as, do desenvolvimento do território, do mercado de trabalho e do perfil da população a ser atendida: comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de textos, raciocínio lógico-matemático, saúde e segurança no trabalho, educação ambiental, direitos humanos, sociais e trabalhistas, relações interpessoais no trabalho, informação e orientação profissional; processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos específicos das ocupações; empoderamento, gestão, autogestão, associativismo, cooperativismo, melhoria da qualidade e da produtividade;</p>

d) Quanto às entidades executoras

No artigo 5º de ambas as resoluções estão definidas as instituições que podem ser contratadas para executar as ações de EP/QSP:

Resolução nº 258/2000 (PLANFOR)	Resolução nº 333/2004 (PNQ)
<p>Universidades definidas na forma da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;</p> <p>escolas técnicas públicas, empresas públicas e outros órgãos da Administração Pública incumbidos regimental ou estatutariamente do ensino, pesquisa ou extensão;</p> <p>federações empresariais, nacionais e estaduais, e serviços nacionais sociais e de aprendizagem;</p> <p>federações de trabalhadores e escolas sindicais; e</p> <p>fundações incumbidas regimental e estatutariamente do ensino profissional, instituições de ensino superior (3º grau) não enquadradas no inciso I deste artigo e outras instituições comprovadamente especializadas no ensino profissional.</p>	<p>escolas técnicas públicas, empresas públicas e outros órgãos da Administração Pública, inclusive de administração direta de âmbito federal, estadual e municipal, incumbidos regimental ou estatutariamente do ensino, pesquisa ou extensão ou que comprovadamente executem ações de qualificação social e profissional;</p> <p>serviços nacionais sociais e de aprendizagem;</p> <p>centrais sindicais, confederações empresariais e outras entidades representativas de setores sociais organizados, através de seus órgãos específicos de qualificação social ou profissional: escolas, institutos, fundações ou outros;</p> <p>Universidades definidas na forma da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e outras</p>

	<p>instituições de ensino superior, devidamente reconhecidas pelo Ministério da Educação, na sua área de especialidade;</p> <p>fundações, institutos, escolas comunitárias rurais e urbanas e outras entidades comprovadamente especializadas na qualificação social e profissional; e</p> <p>organizações não governamentais e seus consórcios com existência legal que comprovadamente realizem atividades de qualificação social e profissional.</p>
--	---

Como se observa, O PNQ amplia a relação de possíveis entidades executoras constantes do PLANFOR, embora já constasse, na resolução anterior, a possibilidade de contratação de “outras instituições comprovadamente especializadas no ensino profissional” que, a rigor, se enquadrariam nas especificações do novo plano. Se isso pode significar a “democratização” de acesso aos recursos do FAT, limitadores, que discutiremos a seguir, poderão prejudicar tal propósito.

e) Quanto à população prioritária

O artigo 8º de ambas as resoluções define a população “prioritária para fins de aplicação de recursos do FAT” que são, basicamente as mesmas, compreendendo segmentos urbanos e rurais:

Resolução nº 258/2000 (PLANFOR)	Resolução nº 333/2004 (PNQ)
<p>peças desocupadas, principalmente as beneficiárias do seguro-desemprego e candidatas a primeiro emprego;</p> <p>peças sob risco de desocupação, em decorrência de processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva;</p> <p>pequenos e microprodutores, agricultores familiares e também peças beneficiárias de alternativas de crédito financiadas pelo FAT (PROGER, PRONAF e outros);</p> <p>peças que trabalham em condição autônoma, por conta própria ou autogestionada, e em atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda.</p>	<p>trabalhadores/as sem ocupação cadastrado/as no Sistema SINE e/ou beneficiários/as das demais políticas públicas de trabalho e renda, particularmente: ações de 10 emprego, seguro desemprego, intermediação de mão de obra; microcrédito e de ações de economia solidária;</p> <p>Trabalhadores/as rurais: agricultores familiares e outras formas de produção familiar; assalariados empregados ou desempregados; assentados ou em processo de assentamento; populações tradicionais; trabalhadores/as em atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda;</p> <p>peças que trabalham em condição autônoma, por conta própria, cooperativada, associativa ou autogestionada;</p> <p>trabalhadores/as em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica,</p>

Observa-se, no quadro, a desagregação dos grupos de populações prioritárias em grupos mais específicos, pelo PNQ e no citado artigo da Resolução nº 333, a inclusão de outros públicos, não referidos pelo PLANFOR, embora conste nos relatórios deste plano o atendimento a praticamente todos eles. Os novos grupos são:

- ✓ trabalhadoras/es domésticos;
- ✓ pessoas beneficiárias de políticas de inclusão social; de ações afirmativas de combate à discriminação; de ações envolvendo segurança alimentar e de políticas de integração e desenvolvimento regional e local;
- ✓ trabalhadores/as egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas sócio-educativas, trabalhadores/as libertados/as de regime de trabalho degradante análogo à escravidão e de familiares de egressos do trabalho infantil;
- ✓ trabalhadores e trabalhadoras do Sistema Único de Saúde, Educação, Meio Ambiente e Segurança e Administração Pública;
- ✓ trabalhadores/as de empresas incluídas em arranjos produtivos locais, de setores exportadores, setores considerados estratégicos da economia, segundo a perspectiva do desenvolvimento sustentável e da geração de emprego e renda e de setores econômicos beneficiados por investimentos estatais;
- ✓ gestores e gestoras em políticas públicas e representantes em fóruns, comissões e conselhos de formulação e implementação de políticas públicas e sociais.

Os critérios de preferência de acesso e a característica da focalização identificam ambos os planos (parágrafo primeiro do artigo 8º):

Resolução nº 258/2000 (PLANFOR)	Resolução nº 333/2004 (PNQ)
<p>§ 1º Em qualquer das categorias indicadas, terão preferência de acesso aos programas do PLANFOR pessoas mais vulneráveis economicamente e socialmente, definindo-se o grau de vulnerabilidade em função da combinação de atributos que possam implicar desvantagem ou discriminação no mercado de trabalho, bem como dificultar o acesso dessas pessoas a outras alternativas de qualificação ou requalificação profissional.</p>	<p>§ 1º Em quaisquer segmentos/categorias indicados no caput, terão preferência de acesso aos programas do PNQ pessoas mais vulneráveis economicamente e socialmente, particularmente os/as trabalhadores/as com baixa renda e baixa escolaridade e populações mais sujeitas às diversas formas de discriminação social e, conseqüentemente, com maiores dificuldades de acesso a um posto de trabalho (desempregados de longa duração, afrodescendentes, indíodescendentes, mulheres, jovens, portadores de deficiência, pessoas com mais de quarenta anos e outras), tendo como referência a</p>

proporção destas populações na PIA – População em Idade Ativa.
--

f) Quanto ao Planejamento, Monitoramento e Avaliação

O artigo 17 (de ambas as resoluções) dispõe sobre o planejamento, avaliação e controle dos planos, diferenciando-se o PNQ, no caput do artigo, apenas pela inclusão da expressão “qualidade pedagógica”:

Resolução nº 258/2000 (PLANFOR)	Resolução nº 333/2004 (PNQ)
Art. 17. O PLANFOR deverá ser avaliado e controlado, de modo a garantir a eficiência, a eficácia e a efetividade social das ações previstas, além da transparência e lisura na aplicação dos recursos.	Art. 17. O PNQ deverá ser avaliado e controlado, de modo a garantir a efetividade social, qualidade pedagógica, eficiência, a eficácia das ações previstas, além da transparência e lisura na aplicação dos recursos.

Chama a atenção os dez parágrafos (mais os nove incisos no primeiro e seis no 2º) do artigo que detalham o papel do Sistema Integrado de Planejamento, Monitoramento e Avaliação – SPMA – no PNQ, diferentemente do PLANFOR que optou por manter essas especificações em termo de referência específico.

Tal preocupação vem se refletindo na operacionalização do PNQ, pois o MTE tem dedicado atenção especial a este sistema, provavelmente por considerar que sua eficiência poupará o PNQ de incorrer nas mesmas falhas que fizeram do PLANFOR alvo de inúmeras denúncias.

Se, por um lado a intenção é louvável, por outro, transmite a impressão de que o problema da transparência se reduz a uma questão técnica e de formulação de um instrumento jurídico adequado (embora não se negue a importância de tais instrumentos). Assim, ao invés de garantir, acaba prejudicando a própria transparência do Plano, imprimindo extrema morosidade aos processos, e não auxilia o MTE a fechar suas próprias prestações de contas, embora exija que seus parceiros o façam em prazos atropelados pelo próprio Ministério.

6.4 AS DIFICULDADES DO PNQ NO CONTEXTO LIMITADO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Na 1ª parte deste capítulo, salientamos a contradição básica do governo Lula: a intenção de criar um novo modelo de desenvolvimento, baseado no crescimento sustentável e na inclusão social, mantendo os mesmos padrões ortodoxos de macroeconomia e a mesma lógica das políticas que geraram o quadro inverso.

Pelas comparações que fizemos até aqui entre o PLANFOR e o PNQ, é razoável afirmar que o mesmo percurso está sendo percorrido no que diz respeito à política de qualificação dos trabalhadores: anuncia-se um plano novo, com nova concepção, que coloca em outros termos a qualificação profissional, mas as bases institucionais e operacionais do Plano anterior são preservadas. Como consequência, o PNQ não opera mudanças significativas em todas as dimensões da qualificação, como afirma o MTE. Basicamente reedita o PLANFOR, inclusive no “aproveitamento” quase integral do texto da Resolução nº 258 que regulamentou o plano extinto, como procuramos demonstrar no tópico anterior.

Em função disso, no que diz respeito às inovações conceituais propostas pelo PNQ, diversas ordens de dificuldades vêm se impondo, limitando a implementação de tais propostas.

Retomemos o ponto de vista conceitual do plano que “pressupõe o amadurecimento social e político, nos termos de um novo contrato social, dos segmentos mais diretamente relacionados com o trabalho e a qualificação profissional. Baseia-se na consolidação da Política Pública de Qualificação como construção social e, ao mesmo tempo, no reconhecimento público dos conflitos de interesses” (MTE, 2003a; 27),

Trata-se, evidentemente de uma realidade a ser construída, num processo que aponta para a superação do sistema do capital e para a qual vêm lutando, há muitas décadas, diversos setores da sociedade. Um “novo contrato social”, o “reconhecimento público dos conflitos de interesse” só é possível se consolidar numa sociedade movida por outra lógica, que não a da “razão instrumental”.

Não queremos, com isso, afirmar que conceitualmente esta formulação é equivocada, mas sim que se este é o “pressuposto” do plano – entendido como “condição prévia” para sua implementação – ele assume um caráter extremamente idealizado, por conceber que as relações sociais em que se movimenta já alcançaram estágio mais elevado.

Se colocado em perspectiva, considerando-o enquanto possibilidade de contribuir para a construção dessa nova realidade, constataríamos o descalabro de sua operacionalização se sustentar nas mesmas bases operacionais que as políticas anteriores.

Assim, mesmo com a constatação do “baixo grau de institucionalidade da rede nacional de qualificação profissional, que reserva ao Estado, por meio do MTE, o papel de apenas definir orientações gerais e de financiamento do Plano Nacional de Qualificação, executado integralmente por meio de convênios com terceiros” (MTE, 2003a; 19), esta prática continua a vigorar, sendo difícil, no âmbito do Ministério do Trabalho encontrar outra forma de execução.

E aqui vale refletir, especialmente, sobre a possibilidade “legal” de executores que não comungam das mesmas concepções do PNQ se constituírem como parceiros. Poder-se-ia argumentar que os planos pedagógicos dos executores seriam a condição prévia para habilitá-los a se constituírem como parceiros. Entretanto, do ponto de vista “legal”, esse aspecto é considerado como “subjetivo”, não encontrando respaldo na legislação. Além disso, seria admitir que os “contratantes” – técnicos do serviço público e membros dos Conselhos do Trabalho que os analisam – a despeito de toda a experiência acumulada com o PLANFOR, se “converteram” para as novas bases do PNQ e ainda, que estão preparados para detectar, inclusive, intenções encobertas na formulação desses planos. Ainda é relevante considerar as exigências legais – processos licitatórios – técnicas e burocráticas que favorecem instituições que se movem em lógica oposta à proposta pelo PNQ, como é o caso do Sistema S.

Julgamos esses elementos limitadores importantes, não porque ignoramos que a qualificação profissional é concebida no PNQ como “construção social, expressão dos conflitos próprios das relações de trabalho” (idem; 27), mas, sobretudo, pelas dificuldades como um todo das políticas do atual governo de associar as boas intenções e excelentes propostas a reais possibilidades de concretizá-las. Assim, se as contradições do Plano são inevitáveis, pela correlação de forças sociais nele atuantes – como já fora identificado no PLANFOR – sua formulação conceitual não se materializa, a considerar a incapacidade de revolucionar sua operacionalização mantendo velhas práticas, ainda que criticadas pelo próprio PNQ. Eis o drama que todas estas mediações estabelecem: num

contexto de democracia restrita, como conceber e, principalmente operacionalizar um plano que rompa a circularidade viciosa que reitera a dominação do capital e que, ao contrário possa contribuir para uma travessia rumo a um projeto de nação baseado na democracia universal.

Afirmamos acima que as exigências que devem ser feitas aos executores favorecem algumas instituições que nem sempre são as mais adequadas para a realização das ações, de acordo com o público a que é destinado. A cumprir à risca as determinações dos órgãos de controle, todas as contratações deveriam ser feitas através de licitação. Sendo o fator “menor preço” e não “a melhor qualidade” ou “adequação às diretrizes do PNQ” o elemento determinante deste processo, ficam evidentes os riscos a que se pode incorrer. Como a maior parte dos processos de contratação se dá via “dispensa de licitação”, ficam favorecidas as instituições que se enquadram nas exigências previstas, em especial o Sistema S, não só pela reconhecida atuação na educação profissional, mas porque em função de sua capilaridade é, muitas vezes, a única possibilidade em pequenos municípios, pois além de preencherem os requisitos formais de documentação, tem agilidade para adaptar seus cronogramas aos atropelados prazos destinados à execução dos PlanTeQs. O preenchimento dos requisitos formais diz respeito, além de vasta documentação para firmar convênios e contratos, à exigência de comprovação da qualificação técnica dos executores, prevista no Anexo I da Resolução nº 333 do CODEFAT (diga-se de passagem, salvo os dois últimos itens, é transcrição da Resolução nº 258).

Assim sendo, o cumprimento dessas exigências não implica, necessariamente, adequação à concepção de qualificação profissional do PNQ, pois essas instituições são representativas de uma das forças contraditórias a que vimos nos referimos, o empresariado, e evidentemente não operam na lógica dos interesses dos trabalhadores. Sem desconsiderar a possibilidade de existência de mediações que interagem nas relações entre executoras e público-alvo, pode-se dizer que independente do público a ser atendido e do local onde se desenvolverá a ação, o princípio educativo será o mesmo, assim como a metodologia.

Tomemos como exemplo uma ação de qualificação a ser desenvolvida para os integrantes dos assentamentos que, evidentemente, teria em uma instituição ligada ao MST a melhor indicação para execução. Entretanto, tal instituição já

esbarraria na primeira das exigências pois, muito provavelmente, não prestou “serviço pertinente e compatível” a nenhuma “pessoa de direito público ou privado”, como estabelece a Resolução nº 333 do CODEFAT. O mesmo acontece com muitas ONGs especializadas em determinados públicos, e sindicatos de trabalhadores, que não conseguem “comprovar”, documentalmente, a tal qualificação técnica. A inclusão neste anexo, para o PNQ, da exigência do projeto político-pedagógico também se configura como um entrave, além de ser mais uma contradição do plano. O Projeto político-pedagógico é um documento específico de instituições de ensino e, para muitas, não passa de cumprimento de uma formalidade. Entretanto, como prevê a Resolução nº 333, o PNQ admite parcerias para realização das ações com diversas entidades representativas de setores sociais organizados – não exclusivamente com “escolas” – que não têm tal documento. Não estamos discutindo a importância dos projetos político-pedagógicos, mas pontuando apenas que se eles devem ser exigidos (e aí cairíamos nos critérios subjetivos a que já fizemos referência) então deve também ser delimitado o leque de parcerias possíveis a “instituições de ensino”.

Percebe-se que o maior esforço na gestão do PNQ não tem sido de natureza pedagógica ou política, mas sim em relação às exigências da Secretaria Federal de Controle – SFC/Corregedoria-Geral da União – CGU e do Tribunal de Contas da União – TCU, e com a regularização do quadriênio 1999-2002. Compreensível, tendo em vista a necessidade de resgate da credibilidade do Departamento, tão abalada pelo PLANFOR, junto aos órgãos de controle. Cabe, entretanto, salientar duas questões importantes: primeiro as exigências burocráticas desses órgãos absorvem tão intensamente a equipe do DEQ que acabam por comprometer o andamento do PNQ. Some-se a isso o fato de que as recomendações põem em risco a própria concepção do Plano. Explicamos melhor. Documentos do TCU, na avaliação do PNQ 2003, revelam como maior preocupação a dificuldade de atingir as metas definidas para a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho:

Nos termos da Resolução 333/2003, o encaminhamento ao mercado de trabalho e à educação de jovens e adultos foi estabelecido como condição para aceitação dos projetos de PlanTeQ. Essa obrigatoriedade encontra-se diretamente ligada aos objetivos do PNQ, uma vez que a partir do implemento

dessa condição é que surgirão as oportunidades de emprego, trabalho, renda e educação da população atendida pelo Programa. Contudo, do exame dos processos selecionados por esta equipe, verifica-se que não consta dos projetos qualquer dispositivo estabelecendo expressamente a obrigatoriedade de cumprimento pelas convenientes das referidas metas de encaminhamento ao mercado de trabalho e à educação e tampouco o percentual correspondente de cada uma (TCU, 2004).

Em outras palavras, para o TCU o encaminhamento ao mercado de trabalho é que oportuniza emprego, trabalho, renda e educação. Mas o que significa, então esse poderoso “encaminhamento ao mercado de trabalho”? Se for o mero cadastramento no SINE, a questão é bastante simples, enquanto questão burocrática, até porque um número significativo dos trabalhadores atendidos pelos planos de qualificação já possui este cadastro. Mas afirmar que esta ação permite o surgimento das citadas oportunidades, revela uma compreensão de que os empregos existem para os qualificados e mais, cria também oportunidades de educação aos egressos.

Outro equívoco do TCU, expresso no citado documento, é em relação à “adequabilidade” da qualificação “à demanda do mercado de trabalho” e à questão da integração das PPTR com as demais políticas públicas e à “focalização” do Plano:

Conforme se verifica, a questão da adequabilidade dos cursos ministrados à demanda do mercado de trabalho encontra-se intimamente ligada aos objetivos do PNQ no sentido da constante integração da qualificação social e profissional com as demais políticas e ações vinculadas ao emprego, ao trabalho, à renda e à educação do trabalhador brasileiro. Esse, aliás, foi um dos maiores problemas detectados durante toda a execução do antigo PLANFOR, o que levou o Tribunal a determinar ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT que focalizasse o mencionado Programa nas clientelas cobertas pelo Seguro-Desemprego de forma que as ações de qualificação e requalificação profissional fossem destinadas prioritariamente aos trabalhadores desempregados ou à procura do primeiro emprego, vedando a realização de cursos para ocupações que apresentassem mercado de trabalho saturado (cf. Decisão 354/2001 - Plenário, subitem 8.2.1). (TCU, 2004)

Dito de outra forma: devem ser mantidas as orientações, já feitas ao PLANFOR, de reduzir a oferta de qualificação às exigências restritas do mercado de trabalho. Não admite possibilidade de avanço em termos de “qualificação social”, ou em termos de “direito”, já que defende a focalização do Plano aos “clientes” do Seguro-desemprego e dentre estes, devem ser atendidos apenas aqueles que se interessarem pelas ocupações “disponíveis” no mercado de trabalho, se é que elas

existem (na constatação da inexistência, pode-se entender que é melhor não realizar qualificação alguma?).

O que é preocupante é que as recomendações e exigências que este órgão estabelece balizam a atuação do MTE que, além das próprias contradições do PNQ, acaba ainda mais premido pela necessidade de tornar claro aquilo que o PNQ tentou ocultar, como a subordinação das ações exclusivamente às demandas do mercado de trabalho.

(...) o Ministério não dispõe de controle eficaz que possa subsidiar o exame da adequabilidade das ações no âmbito do PNQ com a necessidade do mercado de trabalho, condição essencial para o cumprimento da meta de encaminhamento dos educandos ao mercado de trabalho. Dessa forma, entende-se que o MTE deve adotar todos os meios necessários para a sistematização de dados que sirvam como parâmetro para a verificação das reais necessidades regionais/estaduais/locais em termos de qualificação profissional, de modo a evitar que as ações propostas pelas convenientes estejam dissociadas das necessidades do mercado de trabalho, utilizando, se for o caso, o Sigae como fonte de informações. (TCU, 2004).

Mas, ao que tudo indica, os esforços do DEQ não vêm apresentando resultados “objetivos”, pois a regularização do quadriênio 1999-2002, certamente por dificuldades da nova equipe em relação ao plano anterior, ainda não foi concluída, segundo o TCU, impactando, por sua vez as tomadas de contas dos anos seguintes. Em função disso, o DEQ não vem dando conta de atender as exigências do TCU e ao mesmo tempo dar seguimento, a bom termo, à implementação do PNQ, tendo inclusive solicitado prorrogação de prazo para apresentação de Tomada de Contas de 2004, analisada pelo TCU:

... a SPPE assoberbada por tantas determinações e recomendações expedidas pelos órgãos de controle interno e externo, mesmo limitada em quantitativo de pessoal, vem buscando cumpri-las, mas que devido a gestões anteriores, que desde 1999 deixaram de dar cumprimento às determinações desta Egrégia Corte de Contas, viu-se impossibilitada de atender o prazo estabelecido para o encaminhamento das contas exercício 2004.

Trouxe à narrativa, justificando a dificuldade em atender o prazo, a instauração de inúmeras Tomadas de Contas Especiais relativas ao PLANFOR (atual PNQ - Programa Nacional de Qualificação), o reexame do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT n. 5/1999 com o Governo do Distrito Federal, o reexame das prestações de contas referentes aos convênios firmados entre 2000 e 2002 com as Centrais Sindicais e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP, o convênio firmado com a Ágora, o contrato com a Datamec e as renegociações em curso (TCU, 2005).

Na análise da solicitação, o TCU reconhece o número crescente de demanda na gerência de recursos do FAT, desde sua criação e que parte da estrutura de

informática do Ministério, por ser terceirizada, prejudica a supervisão, acompanhamento e controle. Alerta, entretanto, que o MTE vem solicitando constantemente prorrogação de prazo para cumprimento de determinações expedidas pelo Tribunal, bem como para apresentação de prestação de contas, considerando que

os problemas operacionais do MTE são graves e não se restringem apenas ao elevado número de recomendações e determinações dos órgãos de controle (...) [os quais] refletem problemas de ordem administrativa interna do MTE que foram identificadas em diferentes exercícios (...) [e] vão desde a grande terceirização de mão-de-obra até a precariedade na infra-estrutura operacional e tecnológica do Ministério (TCU, 2005).

Toda esta situação implica prejuízo ao “choque operacional”, pois não garantiu, até o presente momento, os “mecanismos de efetiva continuidade” nem o “estabelecimento de um calendário plurianual, sem reprogramação” previstos para o PNQ.

Essas dificuldades não se restringem ao MTE. Segundo Benjamin,

Nos seis primeiros meses, o governo havia executado apenas 2,5% do orçamento de investimentos previsto para todo o ano. Áreas como agricultura, defesa, segurança pública, assistência social, cultura, meio ambiente, transportes, reforma agrária e ciência e tecnologia foram afetadas de forma dramática, realizando investimentos irrisórios (entre 0,01% e 2,26% do total orçado); outras, como habitação e saneamento, foram literalmente paralisadas, com investimento zero. A saúde investiu 3,5% do previsto; a educação, 5,5% (Benjamin, 2004; 124).

O autor atribui esta “paralisia” não a problemas operacionais, mas sim como decorrência da política econômica, que privilegia o capital financeiro, em detrimento de investimentos sociais:

Quanto à situação da máquina pública, estamos diante de um caso provavelmente inédito no mundo: nos primeiros meses do governo do PT, o capital financeiro capturou para si e conseguiu paralisar quase completamente um Estado nacional de grande porte, o Estado brasileiro. Até o ex-ministro Delfim Netto criticou o “desejo extravagante de credibilidade por parte do Banco Central junto ao sistema financeiro internacional, que produziu um aperto demasiado”.

Não há exagero nisso. Quando observamos os números referentes aos investimentos previstos no orçamento do ano corrente, podemos perceber que o Estado brasileiro foi reduzido à vida vegetativa, na qual se limita a pagar salários, alguns gastos de custeio e, sobretudo, juros (id.; ib.).

As análises deste autor confirmam nossa hipótese de um certo escapismo do governo brasileiro da vida real, existindo “muito mais no mundo do espetáculo

mediático – o mundo das entrevistas, das declarações, dos anúncios, das movimentações políticas, das solenidades” (idem *ibidem*) – e, acrescentamos, procurando fazer crer que vivemos em outra realidade, como se apenas com a posse, tivesse concretizado as suas (e as nossas) utopias.

Sobre esta questão, resgatamos as “políticas de empoderamento”, já abordadas anteriormente, que esbarram nas limitações das estruturas decisórias colegiadas e representativas, em sociedades como a brasileira, marcadas por profundas desigualdades sociais, em que os indivíduos de maior renda e escolaridade acabam por fazer valer seu poder no processo participativo. Desconsiderando tal realidade, o PNQ atribui como responsabilidade dos CMTs e CETs “mobilizar e articular os movimentos social, sindical e político e as entidades e instituições governamentais e não-governamentais, que possuem demandas de qualificação, para reuniões, seminários e outras atividades de debate e consulta, segundo as diretrizes do PNQ” (MTE, 2003c; 12).

A avaliação realizada pela UNITRABALHO em todos os estados da federação revelou que a maioria dos Conselhos, em especial os municipais, encontra-se totalmente desarticulado. Sua existência é meramente formal, uma vez que os municípios devem criá-los para poder receber recursos. Estes organismos não possuem sede nem estrutura própria, “funcionando” precariamente nas agências do SINE ou nas Secretarias do Trabalho, subordinando-se ao poder público, e em nível municipal aos prefeitos. Além dessas dificuldades, a avaliação detectou falta de preparo, desconhecimento das diretrizes e regulamentação do PNQ, ausência de motivação e estímulo à participação pelos membros dos conselhos. Isso resulta, evidentemente, em dificuldades na identificação da vocação dos municípios, de seus planos de desenvolvimento (caso existam), dos indicadores necessários para o conhecimento das demandas e ações de qualificação mais adequadas.

Os Conselhos/Comissões Municipais do Trabalho são, indiscutivelmente, o ponto mais frágeis [sic] da cadeia de participação nos PlanTeQs, segundo a maioria dos relatórios. Em muitos municípios, a questão resume-se na inexistência de Comissões/Conselhos Municipais de Trabalho ou em sua existência meramente formal, para efeitos burocráticos. No entanto, a crítica vale também para Conselhos/Comissões Estaduais do Trabalho e, há casos em que ambos os órgãos são dados como frágeis e com pequena participação no processo.

Há menção à falta de infra-estrutura para Comissões e Conselhos, especialmente para a supervisão do processo.

Finalmente, há críticas sobre a influência política no processo decisório, o que retira, da elaboração dos PlanTeQs, o caráter de construção democrática de qualificação social e profissional (Unitrabalho, 2004; 350)

Some-se a isso o fato de que os conselhos desenvolveram a “cultura do consenso”, já discutida neste trabalho, que favorece a defesa dos interesses dos empresários que têm sistematizadas suas demandas específicas, obtendo aprovação com mais facilidade. Essas práticas contrariam as diretrizes do PNQ, quer no que diz respeito ao fortalecimento do papel dos CETs e CMTs, quer no levantamento de demandas que ficam resumidas às necessidades do mercado de trabalho.

A carência de parâmetros para o levantamento das demandas e seleção das ações de qualificação e o despreparo dos conselheiros acaba por resultar em centralização do processo em âmbitos de decisão mais restritos, cabendo aos colegiados, papel meramente formal de referendar os planos apresentados, como demonstra a avaliação da UNITRABALHO:

A qualificação insuficiente de representantes de diferentes bancadas nos diversos órgãos/entidades é um dos processos críticos a assinalar, já que fica evidente que ela responde, por um lado, pela omissão desses representantes no processo decisório; por outro, facilita a centralização do poder em determinados níveis hierárquicos do processo de elaboração dos PlanTeQs. Mas é também apontada como crítica a qualificação dos gestores que devem orientar e conduzir o processo de elaboração dos PlanTeQs (Unitrabalho, 2004; 350).

A avaliação contém relatos que exemplificam essa situação:

... na Prefeitura de SP, o levantamento das demandas foi feito através de projetos já existentes da Secretaria de Desenvolvimento do Trabalho Social – SDTS (...) Um outro exemplo: “Consórcio da Alta Mogiana, que já tinha um projeto chamado PROFICAL e que necessitava de recursos para continuar expandindo-se e como surgiu a oportunidade de recursos do FAT, através do PNQ... (Unitrabalho, 2004; 302).

Assim, apesar de na análise realizada pelo MTE sobre o PLANFOR, quando do lançamento do PNQ, ter havido a constatação das “fragilidades das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho – CETs e CMTs, como espaços capazes de garantir uma participação efetiva da sociedade civil na elaboração, fiscalização e condução das Políticas Públicas de Qualificação” (MTE, 2003a; 19) não houve, por parte do MTE proposta de ação contundente para minimizar essa situação, a não ser considerar os seus membros como um dos públicos para as ações de

qualificação, como também fazia o PLANFOR. Considere-se que as ações de qualificação dos conselheiros, nos locais onde foram programadas, ocorreram após todas as etapas de planejamento, nas quais se deveria contar com o protagonismo de seus membros.

Todas essas questões que apontamos demonstram as contradições do PNQ, especialmente no distanciamento entre as intenções e as práticas. É evidente que não se pode conceber – ainda que se reconheça o esforço e boa intenção dos elaboradores do novo plano – políticas e programas que isoladamente tenham a pretensão de romper com as orientações mais gerais dos governos, cuja opção seja a manutenção das relações estruturais do sistema do capital. Esta reflexão se baseia na afirmação Mészáros quanto às determinações mais gerais do capital:

As determinações gerais do capital afetam profundamente cada âmbito particular com alguma influência na educação, e de forma nenhuma apenas as instituições educacionais formais. Estas estão estritamente integradas na totalidade dos processos sociais. Não podem funcionar adequadamente exceto se estiverem em sintonia com as determinações educacionais gerais da sociedade como um todo. (Mészáros, 2005; 43).

Se para “funcionar adequadamente” o PNQ deve estar em sintonia com as determinações gerais da sociedade, nossa análise forçosamente nos leva a admitir o fosso existente entre as intenções do plano e as possibilidades de sua realização. Expliquemos melhor. Ao afirmar a oportunidade de “novas bases” para a Política Pública de Qualificação com o PPA 2004-2007, o MTE explicita o “conteúdo” do que entende por “choque político”:

... a adoção de uma perspectiva de desenvolvimento de caráter sustentável, centrado em objetivos sociais, voltados para a geração de trabalho, para a distribuição de renda e para a diminuição das disparidades regionais, orientadas para uma estratégia de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e de incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas. Ganha realce sua indispensável dimensão cidadã, que se sustenta na qualificação profissional como direito e como um bem de acesso universal e da Política Pública de Qualificação como uma responsabilidade do Estado e da sociedade (MTE, 2003a; 24)

Mas as análises do desempenho do governo, como já demonstramos, desmentem essa perspectiva, em especial em relação ao que afirmou o primeiro Ministro do Trabalho do atual governo, Jaques Wagner:

... o PPA alavanca um grande desafio na política de promoção do desenvolvimento, agregando a articulação estratégica das políticas de emprego, trabalho e renda com a política de desenvolvimento, resultando no Programa de Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda, apontando ações direcionadas à promoção do crescimento sustentável com trabalho, democratização de acesso ao crédito e a inclusão social, expressando o compromisso do Presidente Lula em construir um Brasil para todos (MTE, 2003a; 5).

Este caráter estruturante das políticas públicas, na prática, vem se reduzindo a políticas compensatórias, dirigidas à população mais vulnerável, distantes da perspectiva da universalização.

O programa Bolsa-Família, de transferência de renda, beneficiou em torno de 8.700.000 famílias em 2005, com um investimento total de R\$ 6,5 bilhões (Brasil, 2006), mas todos os demais programas sofreram cortes no orçamento, comprometendo, como conseqüência, os seus resultados. Em entrevista ao Jornal Folha on line, Márcio Pochmann demonstra a regressão do gasto social no governo Lula, contrariando os dados do Ministério da Fazenda que afirmou ter o orçamento social de 2004 crescido em relação a 2002, passando de 15,2% para 16% do PIB. Argumentando que a Fazenda não utilizou variáveis importantes como a inflação e o crescimento da população, o autor apresenta outros resultados que levam em conta, além da redução dos gastos sociais, num total de R\$9,9 bilhões, a diminuição da participação do rendimento do trabalho na renda nacional (como conseqüência da queda do rendimento médio e ampliação do desemprego) que somaria R\$19,3 bilhões. O pesquisador afirma que se o Programa Bolsa-Família “permitiu” a 2,18% dos “miseráveis” brasileiros se transformarem em “pobres”, segundo a PNAD 2004 (IBGE), não foi capaz de causar o mesmo impacto nos índices de pobreza que se elevaram em 4% . Segundo ele, os dados da PNAD 2004 mostram também que 61% das pessoas que tiveram sua condição de vida melhorada, voltariam para a miséria caso deixassem de receber a “ajuda” do governo (Folha on line, 11/05/2005).

Esta situação, no mínimo compromete a defesa de “distribuição de renda” e “crescimento econômico sustentável”, porque transferências de renda, por si só, não são suficientes para reduzir a pobreza de forma sustentável.

Embora as pesquisa do IBGE (PME e PNAD) e do DIEESE (PED) demonstrem, a partir de 2004, diminuição da taxa de desemprego, este continua sendo um problema bastante grave, que, como já discutimos neste trabalho, revela-se como a face mais cruel do capitalismo. O baixo crescimento econômico e o

enorme esforço do governo brasileiro para produzir superávit primário, não contribui para favorecer as políticas sociais, em especial as de emprego e as conseqüências são assim apresentadas por Pochmann :

De superávit primário em superávit primário, o Brasil regride, oferecendo como alternativa a subordinação passiva da inserção econômica, com comércio cada vez mais atrelado à produção de bens de baixo valor agregado, reduzido conteúdo tecnológico e maior demanda de empregos de padrão asiático. Atualmente, o custo horário de trabalho na indústria de transformação brasileira encontra-se em 1 dólar, enquanto na década de 1980 era de quase 4 dólares por hora (Pochmann, 2005).

Torna-se, assim, evidente o descompasso entre o que propõe o “choque político” pretendido pelo PNQ – qualificação como “direito” e o trabalho como central nas relações sociais – e as diretrizes mais gerais do atual governo, até o presente momento, marcadas pela estagnação e permanência da deteriorização dos direitos.

Outra questão de fundamental importância para ser discutida, em torno da qual se construíram enormes expectativas, diz respeito ao que aborda o “choque ético” do PNQ.

A corrupção na política brasileira atingiu tal nível de naturalização, que chegou a ser usada até como mote positivo de campanha eleitoral (“rouba, mas faz!”). Esteve tradicionalmente ligada às ações do Estado, não apenas no âmbito das finanças, permitindo a apropriação de recursos públicos para interesses privados, mas também no uso e abuso do poder político para garantir interesses privados ou particulares e para assegurar a hegemonia das elites.

A ética na política fazia parte dos discursos de campanha de Lula, levando a crer que este seria um dos pilares do novo governo, que inauguraria um “novo jeito” de governar. Esta expectativa também não se confirmou, e o governo se viu envolvido por uma grande crise moral, com graves denúncias de corrupção.

Apesar de permitir uma série de análises, restringimos nosso olhar apenas para a questão mais estrutural desta crise moral, que a nosso ver não decorre de “reconversão ideológica” do PT, como vem sendo apregoado pelos setores conservadores. Concordamos com a análise de Santos (2005) que “a ideologia dominante faz ver a crise do governo Lula como uma crise ética. Faz crer que o problema consiste em que membros do governo e do PT empregam métodos ‘pouco

louváveis' para manter uma 'base de apoio' parlamentar que permita assegurar a 'governabilidade'". Entretanto, de acordo com este autor,

sabemos desde Marx e Engels que o capitalismo não se caracteriza pela "elevação moral e pelos bons costumes", que a corrupção e o aliciamento são inerentes ao capitalismo e mais, sabemos desde Lênin que, ao entrar em sua etapa imperialista, o sistema capitalista aprofunda ao extremo a degradação "moral" que o caracteriza. São maneiras de praticar a "saudável" "livre concorrência" no "mercado", práticas econômico-políticas inerentes ao sistema capitalista. Práticas que, com o surgimento do imperialismo, assumem formas muito mais radicais (Santos, 2005).

Se é verdade, como vimos argumentando nestes dois últimos capítulos, que o atual governo mantém a lógica neoliberal, expressão da atual fase do capitalismo, é razoável afirmar que não há "choque ético" capaz de banir a corrupção, uma vez que ela é inerente a esse sistema. Não é invenção do PT ou de nenhum outro partido político, embora dela tirem proveito, quer pelo aliciamento, quer pelo "repúdio indignado", valendo-se de denúncias para fortalecer sua manutenção no poder.

Assim, se há um "choque" para esse mal, certamente ele não se circunscreve, apenas no terreno da ética, não surtindo efeito, ainda segundo Santos, apresentar

como solução a troca de pessoas, personalidades, até de presidentes, por substitutos "honestos", buscando aplacar a insatisfação popular e desviar a atenção do que é principal. Ou seja, que as classes dominantes permaneçam no poder do Estado, deixando intocado o sistema econômico, que garante e eleva a remuneração e privilégios do capital imperialista e da grande burguesia brasileira a ele associada, que aumenta a miséria e exploração das classes dominadas (idem).

O que pretendemos com esta argumentação é demonstrar mais uma limitação para as políticas públicas e a dissonância entre o necessário e o possível, entre o prometido e o realizado. Circunscrito na "arte do possível", o PNQ se propõe a garantir "transparência no uso e gestão dos recursos públicos", entretanto, como vimos, também foram anunciados pelo PLANFOR e não impediram os inúmeros desvirtuamentos na execução do Plano.

7 CONCLUSÃO

Afirmamos no início deste texto que o trabalho é o ponto de partida e de chegada deste nosso estudo, entendendo-o como princípio fundante do homem, de sua aprendizagem e da organização da sociedade. Isto porque se o trabalho determina as formas pelas quais os homens se organizam e se relacionam, isto é, se ele constitui a gênese da sociabilidade humana, a discussão sobre as políticas públicas de qualificação dos trabalhadores – objeto central desta pesquisa – nos remete infalivelmente a buscar apreender a organização do trabalho e de sua apropriação na sociedade contemporânea.

No cenário da crise estrutural do capitalismo que se desencadeou a partir das últimas décadas do século XX, as mudanças ocorridas no mundo do trabalho foram e estão sendo desfavoráveis, nos planos nacional e internacional, aos trabalhadores, tendo imposto inclusive retração ao movimento sindical, com as constantes investidas do capital sobre o trabalho.

As propostas de desregulamentação e de flexibilização das relações de trabalho, a “revolução tecnológica” e a globalização, tendo em vista a necessidade de garantir a acumulação do capital, sustentam-se no neoliberalismo que “não faz concessões aos interesses das classes populares” (Boito, 1996;16); ao contrário, reinaugura a prevalência do individualismo e da meritocracia: os indivíduos que não logram espaço na estrutura social, não o fariam por incapacidade individual na “livre concorrência”, por falta de condições de “competitividade”. Não compete ao Estado, segundo os neoliberais, manter políticas sociais de alto custo para estes indivíduos, mas sim utilizar melhor os recursos públicos, ou seja, redirecioná-los para o capital, este sim “comprovador” de seus méritos, responsável pela industrialização, pelo crescimento, pela competitividade dos países.

A nova realidade (com a velha crueldade intensificada) acuou o movimento sindical brasileiro que, segundo Antunes (1995), “se encontrava, de um lado, frente à emergência de um sindicalismo neoliberal, expressão da nova direita, sintonizada com a onda mundial conservadora (de que a Força Sindical é o melhor exemplo) e, de outro, frente às próprias lacuna teóricas, políticas e ideológicas no interior da CUT” (op. cit.; 53), a Central que, por sua tradição anticapitalista, poderia conduzir

expressivamente a resistência dos trabalhadores. Entretanto, como sustenta o autor, estas lacunas dificultaram o avanço qualitativo da CUT, na “elaboração de propostas econômicas alternativas, contrárias ao padrão de desenvolvimento capitalista aqui existente e que pudessem contemplar prioritariamente o amplo conjunto de nossa classe trabalhadora” (id.; ib.).

Neutralizar o movimento sindical significa, em última instância, neutralizar o componente fundamental do exercício da cidadania, ou seja, o exercício do poder político pelos trabalhadores.

Boito (2003) afirma com propriedade que o “neoliberalismo propõe uma espécie de cidadania dual e a alta classe média avalia que os seus interesses são mais bem atendidos por essa proposta que pela expansão - custosa e desnecessária para ela - dos serviços públicos e dos direitos sociais” (op. cit.; 4).

Esta cidadania dual não é exclusiva dos governos neoliberais, mas de todas as sociedades de classe para manter as exigências da divisão do trabalho e da propriedade – procuramos focar esta questão no primeiro capítulo deste trabalho. Todavia, aprofunda-se nos regimes neoliberais, restritores das políticas públicas, caracterizando, no caso brasileiro, como esta pesquisa buscou evidenciar, as políticas de educação nas quais se inserem os planos de qualificação dos trabalhadores.

Revisitando as políticas de educação profissional e de qualificação dos trabalhadores ao longo da história brasileira, descortinamos esta dualidade histórica, que assumiu contornos mais claros com o PLANFOR e tem sua continuidade no PNQ, coerente com as mesmas dificuldades (ou opções?) do governo atual em romper com as políticas neoliberais. Este percurso nos permitiu identificar a existência de duas pedagogias: a da escolarização completa, para as camadas das elites e que vai permitir acesso àquilo que Boito caracterizou como “reserva de mercado” da burguesia, isto é, acesso às melhores colocações no mercado de trabalho. A outra é direcionada para os níveis inferiores da estratificação social, a quem diferentemente dos primeiros, não será exigida intervenção, mas obediência, disciplina e conformação, “destino” que prescinde de escolaridade.

Embora a educação integral seja referenciada nas diretrizes do PNQ, que propõe “políticas voltadas para a educação integral dos trabalhadores, incluindo conteúdos de formação geral e específica, por meio de dimensões como: técnico-

científica, sociopolítica, ético-cultural e político-pedagógico” (MTE, 2003a; 28), diversas limitações se apresentam como obstáculos a este propósito.

Uma discussão mais ampla sobre a integração entre educação geral e profissional que permeou todo este trabalho – luta histórica da educação profissional – permite verificar que a “formação integrada [que] sugere tornar íntegro, inteiro, o ser humano dividido pela divisão social do trabalho entre a ação de executar e a ação de pensar, dirigir ou planejar”, conforme enuncia Franco (2005), não se concretiza nos planos de qualificação, que para muitos, acabam sendo a alternativa de formação. Por mais “empoderados” que sejam seus destinatários e por melhor que seja sua proposta, os planos se assentam no vácuo provocado pelas estruturas sociais que geram as desigualdades e dualidades. Tais programas não são “desinteressados”, no sentido que Gramsci dá ao termo, regendo-se implícita ou explicitamente pela lógica do mercado.

No caso do PNQ, um dos resultados esperados, assim como era com o PLANFOR, é o cumprimento da “meta de no mínimo 75% de encaminhamento ao mercado de trabalho” (CODEFAT, 2003). Para conseguir tal façanha, atendendo público de difícil inserção, em vista da distância cultural que o separa das imposições cognitivas apregoada pela reestruturação produtiva, uma série de indagações se faz pertinente: que tipo de qualificação é possível, mesmo com a elevação da carga horária dos cursos – que passou a ser, em média de 200 horas? Qual a possibilidade real desta qualificação centrar-se nos princípios da “educação integral” de que nem mesmo o ensino formal consegue dar conta? Como se integram essas iniciativas à elevação da escolaridade dos trabalhadores? Que tipo de inserção pode oportunizar, ou seja, quais os postos ou ocupações destinadas aos egressos do PNQ?

Considerando que os processos educacionais e os processos sociais mais abrangentes estão intimamente ligados, é difícil imaginar como o PNQ possa sustentar-se em suas bases conceituais que “pressupõe o amadurecimento social e político, nos termos de um novo contrato social, dos segmentos mais diretamente relacionados com o trabalho e a qualificação profissional” (MTE, 2003a; 27). Se pressuposições são condicionantes, isto é, “condição para”, não é o simples lançamento do plano que vai promover o “amadurecimento” de tais segmentos, que têm interesses inconciliáveis, dada a impossibilidade de igualdade no capitalismo,

cuja perspectiva é diferente da perspectiva educacional baseada em “quanto mais rico o indivíduo, mais rico o gênero e os outros indivíduos e vice-versa (Tonet, 2005). É da natureza do capitalismo “não apenas limitar o acesso quanto ao número de pessoas, mas também quanto à qualidade do conteúdo, tendo sempre em vista que o objetivo último – imposto pela sua própria lógica interna – não é a realização plena de todos os indivíduos e, pois, do gênero humano, mas a sua própria reprodução” (idem).

A grande questão que se coloca, então, é em que medida o PNQ é capaz de fazer valer a noção de “educação integral”, no sentido da emancipação humana, principalmente para aqueles indivíduos – que constituem seu público prioritário – que internalizaram as posições subalternas na hierarquia social, em decorrência das desigualdades promovidas pelo sistema capitalista, ou em que medida as legitima, já que, conforme Mészáros, “o que precisa ser confrontado e alterado fundamentalmente é todo o sistema de internalização, com todas as suas dimensões, visíveis ou ocultas. Romper com a lógica do capital na área da educação equivale, portanto, a substituir as forças onipresentes e profundamente enraizadas de internalização mistificadora por uma alternativa concreta abrangente” (Mészáros, 2005; 47).

A considerar a baixa escolaridade do público atendido pelo PNQ, em que a base de cultura científica e humanista, fundamental para o desenvolvimento de atividades intelectuais de análises e leitura crítica da realidade não foram desenvolvidas, pouco se pode esperar, a não ser a legitimação das desigualdades, operando uma formação estreita e compensatória para funções subalternas e periféricas do sistema produtivo, conforme já realizado pelo PLANFOR.

Tais conclusões podem sugerir a defesa do imobilismo no que diz respeito à educação em geral e, em particular, à qualificação dos trabalhadores, o que não é nossa intenção. Acreditamos firmemente no que afirma Rummert, apoiando o pensamento de Oliveira, “de que há possibilidades concretas de construção de um projeto societário, e nele de uma proposta educacional que concorra para ‘uma sociabilidade de sujeitos autônomos, ainda que no marco capitalista’” (Rummert, 2005; 315). O que é imprescindível, no campo da educação, é identificar quais projetos contribuem para a formação desses sujeitos e quais contribuem para a

formação de “dirigidos, portadores de uma heteronomia de novo tipo, tal como hoje demandada pelo padrão de acumulação flexível” (idem).

Assim, não é por nostalgia que defendemos a educação pública, gratuita e laica para todos, em um sistema único de educação, como propunha Gramsci. Não é por visão corporativista que defendemos que tal educação – sem negar seu vínculo intrínseco com o trabalho – esteja sob responsabilidade do Ministério da Educação, que deve se articular (ou se integrar?) com o Ministério do Trabalho, e não o contrário. Se é possível que recursos do FAT sejam geridos pelo MEC por meio do PROEP, por que não se pode aventar a possibilidade de incorporação, por este Ministério, dos recursos do FAT para a qualificação dos trabalhadores, visando à constituição de um sistema orgânico de educação profissional do qual a qualificação faça parte?

Já temos história suficiente, parte da qual resgatamos neste trabalho, para avaliar os resultados de programas fragmentados, voltados para o “treinamento” dos trabalhadores diante dos dogmas tayloristas-fordistas que orientavam o “saber-fazer”, ou metamorfoseados em “qualificação”, “formação”, “educação profissional”, para justificar as exigências da “especialização flexível” em que conhecimento e criatividade, raciocínio lógico, iniciativa, e cooperação passam a ser, do ponto de vista do setor produtivo, contribuições imprescindíveis para a busca de eficiência, da qualidade e da inovação.

Todos eles, explícita ou implicitamente, se guiaram – inclusive o PNQ – pelas “demandas do mercado de trabalho”, cada vez mais “volátil”, tendo em vista as transformações radicais e sucessivas que vem sofrendo a organização do trabalho nas sociedades capitalistas modernas. Nenhum deles contribuiu de maneira efetiva (embora as estatísticas oficiais procurem demonstrar o contrário) para a educação integral dos trabalhadores ou para a elevação da sua escolaridade. Configurando-se, invariavelmente, como a única opção de que dispõem os expulsos da educação formal, seus “benefícios” são pontuais e relativos, como comprovam empreendimentos frustrados, como o caso das montadoras no Paraná, por exemplo, para as quais foram qualificados inúmeros trabalhadores pelo PLANFOR, os quais,

com o fechamento das empresas, nada puderam fazer com tais qualificações específicas.

Nossas análises sobre o PNQ e o contexto do governo Lula em que ele se insere, buscaram demonstrar que por permanecerem “intactas as determinações estruturais fundamentais da sociedade como um todo, em conformidade com as exigências inalteráveis da lógica global” (Mészáros, 2005; 25), e da mesma forma “as estruturas institucionais e os mecanismos operacionais que conferiram ao PLANFOR a condição de política pública renovada” (Cêa, 2004b), o Plano representa a continuidade da política pública de formação profissional que sempre beneficiou predominantemente o capital, em detrimento do trabalho.

Certamente, não se pode atribuir a um plano de qualificação, ou mesmo à educação, em geral, a responsabilidade pela construção de uma nova sociedade, embora pretensiosamente os gestores de tais políticas assim os enquadrem. Todavia, a educação é de fundamental importância para despertar nas consciências dos indivíduos “a necessidade de uma transformação revolucionária e, ao mesmo tempo, transmitir o que de mais avançado existe em termos de conhecimento” (Tonet, 2005; 481).

Neste sentido, no plano da luta contra-hegemônica, como afirma Frigotto, “as organizações políticas e sindicais que se articulam com os interesses da classe trabalhadora necessitam entender, cada vez mais, que o conhecimento científico e a informação crítica são algo fundamental para suas lutas” (Frigotto, 1995; 105).

Permitir a subordinação da educação profissional aos interesses e à lógica do mercado comandado pelas novas tecnologias, seria “mais do que matar a esperança, eliminar um espaço importante para a construção de um novo projeto contra-hegemônico” (Kuenzer, 1998; 69). A relação linear entre educação e emprego, entretanto, é o contraposto, alimenta uma ilusão de que um investimento individual é capaz de ampliar as condições de competição no mercado, eliminando a possibilidade de postura crítica frente à realidade. Se o trabalho, entretanto, for encarado não como uma mercadoria, mas sim em sua “dimensão de produção da existência humana, em suas múltiplas possibilidades, embora determinadas, em última instância pela lógica da mercadoria, a educação sempre será uma categoria fundamental para a construção da cidadania” (id.; ib.).

Assim, há muitos desafios que se colocam à educação e à qualificação profissional, dentre os quais, o mais importante, a nosso ver, é a intensificação da luta pela construção de uma política educacional que conceba a educação profissional como parte integrante de um sistema nacional de educação universalizado e democratizado, em todos os níveis e modalidades, que considere “o trabalho como princípio educativo, a escola unitária como diretriz organizativa e estrutural e a formação politécnica como práxis pedagógica” (Lima Filho, 2003; 98).

A materialização desta concepção não virá do capital nem de seus representantes na esfera do Estado. Deverá ocorrer como resultado dos embates concretos dos sujeitos sociais que defrontam, de um lado a destrutividade inerente aos processos metabólicos de reprodução ampliada do capital e, do outro, a incessante luta dos trabalhadores por formas de sociabilidade humana que lhes permita desfrutar plenamente de sua produção e da vida em todas as suas dimensões.

Queremos concluir este trabalho com o pensamento de Mészáros (2005) que fornece uma orientação preciosa para este embate:

... o sentido da mudança educacional radical não pode ser senão o rasgar da camisa-de-força da lógica incorrigível do sistema: perseguir de modo planejado e consistente, uma estratégia de rompimento do controle exercido pelo capital, com todos os meios disponíveis, bem como com todos os meios ainda a ser inventados, e que tenham o mesmo espírito. (Mészáros, 2005; 35).

Apenas a mais ampla das concepções de educação nos pode ajudar a perseguir o objetivo de uma mudança verdadeiramente radical, proporcionando instrumentos de pressão que rompam a lógica mistificadora do capital. Essa maneira de abordar o assunto é, de fato, tanto a esperança, como a garantia de um possível êxito. Em contraste, cair na tentação de reparos institucionais formais – ‘passo a passo’, como afirma a sabedoria reformista desde tempos imemoriais – significa permanecer aprisionado dentro do círculo vicioso institucionalmente articulado e protegido dessa lógica autocentrada do capital. (idem; 48).

(...)

não há motivo para esperar a chegada de um ‘período favorável’, num futuro indefinido. Um avanço pelas sendas de uma abordagem à educação e à aprendizagem qualitativamente diferente pode e deve começar ‘aqui e agora’ (...) se quisermos efetivar as mudanças necessárias no momento oportuno (Mészáros, 2005; 67).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de e ALENCAR, Mônica Maria Torres de. Transformações estruturais e desemprego no capitalismo contemporâneo. In: SERRA, Rose (org.). Trabalho e reprodução: enfoques e abordagens. São Paulo: Cortez, 2001.

ALMEIDA, Marilis Lemos de e LIEDKE, Elida Rubini. Inovação tecnológica, mercado de trabalho e qualificação. In: LEITE, Márcia de Paula e NEVES, Magda de Almeida (orgs.). Trabalho, qualificação e formação profissional. São Paulo; Rio de Janeiro: Alast, 1998.

ALVES, Giovanni. Do "novo sindicalismo" à "concertação social" – ascensão (e crise) do sindicalismo no Brasil (1978-1998). Revista Sociologia Política nº.15, Curitiba, nov. 2000 (disponível em www.scielo.br acesso em 01/01/2003).

ANDRADE, Hilda Fadiga de. Planejamento participativo: por que e para que, 1999 (disponível em www.novasociedade/conjuntura/artigos, acesso em 15/01/2006).

ANTUNES, Ricardo. O novo Sindicalismo no Brasil. Campinas, SP: Pontes, 1995.

_____. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: GENTILI, Pablo & FRIGOTTO, Gaudêncio (orgs.). A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, Unicamp, 2003a.

_____. Os sentidos do Trabalho. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2003 b.

ANTUNES, Ricardo e NOGUEIRA, C. O que são as comissões de fábrica. São Paulo: Brasiliense, 1981.

ARAÚJO, Tarcisio e LIMA, Roberto. Avanços e impasses da política pública de emprego. São Paulo: Valor Econômico, setembro de 2001 (disponível em www.race.nuca.ie.ufrj.br/journal/a/araujo1.doc, acesso em 10/01/2006).

ARRAES, Virgílio Caixeta. Continuidade apesar da ruptura retórica. UNB, dez. 2005 (disponível em www.unb/acs/artigos, acesso em 10/01/2006).

ARROYO, Miguel G. O direito do trabalhador à educação. In: GOMEZ, Carlos Minayo [et. al.]. Trabalho e conhecimento: dilemas na educação do trabalhador. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

ARRUDA, Marcos. A articulação trabalho-educação visando uma democracia integral. GOMEZ, Carlos Minayo [et. al.]. Trabalho e conhecimento: dilemas na educação do trabalhador. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

ASSIS, Marisa de. A educação e a Formação profissional na encruzilhada das velhas e novas tecnologias. In: FERRETTI, Celso João [et. al.]. Tecnologias, trabalho e educação. Petrópolis: Vozes, 1994.

AZEREDO, Beatriz. Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira. São Paulo: ABET, 1998.

AZEVEDO, Fernando de. A cultura brasileira: introdução ao estudo da cultura no Brasil, v. 13. São Paulo: Melhoramentos, 1958.

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; DEDECCA, Cláudio Salvadori; Henrique, Wilnês. Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos Eduardo Barbosa e MATTOSO, Jorge Eduardo Levi (orgs.). Crise e trabalho no Brasil, modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996.

BASTOS, João Augusto de Souza. O diálogo da educação com a tecnologia. In: Tecnologia e interação: publicação do Programa de Pós-graduação em Tecnologia – PPGTE/CEFET-PR. Curitiba: CEFET-PR, 1998a.

_____. A educação Tecnológica. In: Tecnologia e interação: publicação do Programa de Pós-graduação em Tecnologia – PPGTE/CEFET-PR. Curitiba: CEFET-PR, 1998b.

_____. A educação tecnológica na sociedade do conhecimento. In: Tecnologia e interação: publicação do Programa de Pós-graduação em Tecnologia – PPGTE/CEFET-PR. Curitiba: CEFET-PR, 1998c.

BATISTA, Roberto Leme. Reestruturação produtiva, ideologia e qualificação: crítica às noções de competência e empregabilidade. In: BATISTA, Roberto Leme e ARAÚJO, Renan. Desafios do trabalho – Capital e luta de classes no século XXI. Londrina: Práxis; Maringá: Massoni, 2003.

BENJAMIN, César. Governo Lula: decifrando o enigma. São Paulo: Viramundo, 2004.

BOITO, Armando. Hegemonia neoliberal e sindicalismo no Brasil. Artigo publicado na Revista Crítica Marxista, nº 3, 1996 (disponível em www.unicamp.br acesso em 01/05/2006).

_____. A Hegemonia neoliberal no Governo Lula. Revista Crítica Marxista, nº 17, 2003. (disponível em http://168.96.200.17/ar/libros/Brasil/unicamp/Governo_Lula. -acesso em 01/05/2006).

BOTTOMORE, Tom. Dicionário do Pensamento Marxista. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. Lei nº 7998/90, 1990 (disponível em www.presidência.gov.br , acesso em 15/01/2005).

_____. Lei nº 9.394/96: Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996. (disponível em www.presidencia.gov.br , acesso em 08/07/2005).

BRASIL. Decreto nº 2208/97, 1997. (disponível em www.presidencia.gov.br , acesso em 08/07/2005).

_____. Decreto nº 5154/05, 2005. (disponível em www.presidencia.gov.br , acesso em 08/01/2006).

_____. Governo Federal. Programa Bolsa-família alcança 100% dos municípios, 2005 (disponível em www.brasil.gov.br/governo_federal, acesso em 20/01/2006).

BRAVERMAN, Harry. Trabalho e capital monopolista. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

CARVALHO, Celso de. A pedagogia do capital. In: Desafio – Revista Interativa de Ciências Sociais, 2000 (disponível em www.ibase.org.br/~desafio, acesso em 02/12/2005).

CARVALHO, Marília Gomes de. Tecnologia e sociedade. In: Tecnologia e interação: publicação do Programa de Pós-graduação em Tecnologia – PPGTE/CEFET-PR. Curitiba: CEFET-PR, 1998.

CARVALHO, Ruy de Quadros. Capacitação tecnológica, revalorização do trabalho e educação. In: FERRETTI, Celso João [et. al.]. Tecnologias, trabalho e educação. Petrópolis: Vozes, 1994.

CÊA, Geórgia Sobreira dos Santos. A qualificação profissional entre fios invisíveis: uma análise crítica do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR. Tese de Doutorado, PUC/SP, 2003.

_____. A qualificação profissional como instrumento de regulação social: do PLANFOR ao PNQ. ANPED, 27ª RA., 2004 (disponível em www.anped.org.br acesso em 12/10/2005).

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT. Resoluções do II CONCUT, 1986 (disponível em www.cut.org.br, acesso em 03/02/2006).

_____. Resoluções do V CONCUT, 1994 (disponível em www.cut.org.br, acesso em 03/02/2006).

_____. 9ª Plenária Nacional, 1999 (disponível em www.cut.org.br, acesso em 03/02/2006).

_____. Educação integral dos trabalhadores: práticas em construção, 2003 (disponível em www.cut.org.br, acesso em 03/02/2006).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Educação Básica e Formação Profissional: uma visão dos empresários. Rio de Janeiro: CNI, 1993.

_____. Competitividade: proposta dos empresários para a melhoria da qualidade da educação. Rio de Janeiro:, CNI, 1996.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR. Ata da 26ª Reunião Extraordinária. Brasília, 1997 (disponível em www.mte.gov.br acesso em 15/03/2005).

_____. Resolução nº 194/98. Brasília, 1998 (disponível em www.mte.gov.br , acesso em 15/03/2005).

_____. Resolução nº 258/2000. Brasília, 2000 (disponível em www.mte.gov.br , acesso em 15/03/2005).

_____. Resolução nº 333. Brasília, 2003a (disponível em www.mte.gov.br acesso em 15/03/2005).

_____. Resolução nº 368. Brasília, 2003b (disponível em www.mte.gov.br, acesso em 15/03/2005).

_____. Resolução nº 461. Brasília, 2005. (disponível em www.mwc.gov.br , acesso em 15/03/2005).

CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 2002.

CUNHA, Luiz Antonio. Política educacional no Brasil: A profissionalização do ensino médio. Rio de Janeiro: Eldorado, 1977.

_____. Educação e desenvolvimento social no Brasil. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

_____. O ensino de ofícios artesanais e manufatureiro no Brasil escravocrata. São Paulo: Unesp, Brasília, Flacso, 2000.

_____. Ensino médio e ensino técnico na América Latina: Brasil, Argentina e Chile. Os Ministérios da Educação e do Trabalho na educação profissional. In: YANNOULAS, Silvia Cristina (org.). Atuais tendências na educação profissional. Brasília: Paralelo 15, 2001.

DEL PINO, Mauro. Política educacional, emprego e exclusão social. In: GENTILI, Pablo & FRIGOTTO, Gaudêncio (orgs.). A Cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no Trabalho. São Paulo: Cortez, 2001.

DELUIZ, Neise. Projetos em disputa: empresários, trabalhadores e a formação profissional. ANPED, 19ª RA, 1996. (disponível em www.anped.org.br , acesso em 10/01/2005).

DELUIZ, Neise; SOUZA, Donaldo Bello; SANTANA, Marco Aurélio. Novos cenários produtivos e a educação profissional: A perspectiva das centrais sindicais. Boletim Técnico do Senac nº 262, 2000. (disponível em www.senac.br, acesso em 03/02/2005).

DEMO, Pedro. Educação profissional, vida produtiva e cidadania. Boletim Técnico do Senac, nº 1, 1998. (disponível em www.senac.br, acesso em 03/02/2005).

_____. A desafinação da orquestra no social. UNB, dez. 2005 (disponível em www.unb/acs/artigos, acesso em 15/01/2006).

Dicionário de Economia. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

DUARTE, Maria Amélia Bracks. Assistencialismo em expansão. Ministério Público do Trabalho, 2005 (disponível em www.pgt.gov.br/noticias, acesso em 04/01/2006).

ENGUITA, Mariano Fernandez. A face oculta da escola: educação e trabalho no capitalismo. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

_____. Educar em tempos incertos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

FERRETTI, Celso. Formação profissional e reforma do ensino técnico no Brasil: anos 90. Educação & Sociedade, ano XVIII, nº 59, agosto 1997.

FIDALGO, Fernando S. A formação profissional negociada: França e Brasil, anos 90. São Paulo: Anita Garibaldi, 1999.

FOLHA ON LINE. Governo reduz gasto social em R\$ 10 bilhões em 4 anos, diz estudo (disponível em www1folha.uol.com.br/folha/Brasil, acesso em 13/01/2006).

_____. Eleição de Lula é um basta no discurso neoliberal, diz “Clarín” (disponível em www1folha.uol.com.br/folha/Brasil, acesso em 13/01/2006).

FORÇA SINDICAL. 3º Congresso Estadual (RS). In: Boletim DIEESE nº 197, 1999 (disponível em www.dieese.org.br acesso em 03/02/2006).

FRANCO, Maria Ciavatta. Formação profissional para o trabalho incerto: um estudo comparativo – Brasil, México e Itália. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século. Petrópolis: Vozes, 1998a.

_____. Qualificação, formação ou educação profissional – pensando além da semântica. In: Contexto e Educação. Revista de Educacion en America Latina y el Caribe. Ijuí : UNIJUÍ, julho/setembro 1998b.

_____. Formação profissional nos anos 90. Uma questão fora de foco. In: LEITE, Márcia de Paula e NEVES, Magda de Almeida. Trabalho, qualificação e formação profissional. São Paulo; Rio de Janeiro: ALAST, 1998c.

_____. Educar o trabalhador produtivo ou o ser humano emancipado? Uma reflexão sobre políticas públicas de educação profissional e tecnológica. Trabalho apresentado no III Simpósio de Educação do Sudoeste Goiano – Cultura, Tecnologia e Formação Humana. Jataí, RS, 2004.

_____. A Formação integrada: a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade. In: Trabalho necessário, ano 3 nº 3, 2005 (disponível em www.uff.br/trabalhonecessario acesso em 12/12/2005).

FRIGOTTO, Gaudêncio. Trabalho, conhecimento, consciência e a educação do trabalhador: impasses teóricos e práticos. In: GOMEZ, Carlos Minayo [et.

al.]. Trabalho e conhecimento: dilemas na educação do trabalhador. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

_____. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, Pablo (org.). Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

_____. Educação, crise do trabalho assalariado e desenvolvimento: teorias em conflito. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998a.

_____. A política de formação técnico-profissional, globalização excludente e o desemprego estrutural. ANPED, 21ª RA, 1998b (disponível em www.Anped.org.Br acesso em 12/03/2005).

_____. Globalização e a crise do emprego: mistificações e perspectivas da formação técnico-profissional. Boletim Técnico do Senac, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, maio/ago 1999 (disponível em www.senac.br, acesso em 03/02/2005).

_____. A produtividade da escola improdutiva. São Paulo: Cortez, 2001a.

_____. A nova e a velha face da crise do capital e o labirinto dos referenciais teóricos. In: FRIGOTTO, Gaudêncio e CIAVATTA, Maria (orgs.). Teoria e Educação no Labirinto do Capital. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001b.

_____. Educação e a crise do capitalismo real. São Paulo, Cortez, 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio; FRANCO, Maria Ciavatta; RAMOS, Marise. A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido. In: Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação, nº 92. Campinas, out. 2005a.

_____. A Gênese do Decreto nº 5154/2004 – um debate controverso da democracia restrita. Revista Eletrônica do Neddade, 2005b (disponível em www.uff.br/trabalhonecessário, acesso em 12/12/2005).

FURTADO, Celso. O Brasil pós-“milagre”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GAMA, Ruy. A tecnologia e o trabalho na História. São Paulo: Nobel, 1986.

GARCIA, Nilson Marcos Dias e LIMA FILHO, Domingos Leite. Politecnia ou educação tecnológica: desafios ao Ensino Médio e à educação profissional. ANPED, 27ª RA, 2004 (disponível em www.anped.org.br, acesso em 02/10/2005).

GENTILI, Pablo. A Falsificação do Consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. O conceito de empregabilidade. In: Cadernos Unitrabalho 2. Avaliação do PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate. São Paulo: Unitrabalho, 1999.

_____ (org.). Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: Clacso, 2000.

GIANNOTTI, Vito. Medeiros visto de perto. São Paulo: Scritta, 1994.

GIOVANELLA, Ligia. Planejamento estratégico em saúde: uma discussão da abordagem de Mário Testa. Cad. Saúde Pública, vol.6, no.2, 1990.

GOMEZ, Carlos Minayo. Processo de trabalho e processo de conhecimento. In: GOMEZ, Carlos Minayo [et. al.]. Trabalho e conhecimento: dilemas na educação do trabalhador. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

GRAMSCI, Antonio. Concepção Dialética da História. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

_____. Maquiavel, a política e o Estado moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

_____. Os intelectuais e a organização da cultura, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

GRUPPI, Luciano. Tudo começou com Maquiavel (as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci). Porto Alegre: L&PM, 1986.

HADDAD, Sérgio. Acelerar e dobrar à esquerda . Boletim Ebulição n.º 1 - agosto/2003 (disponível em <http://www.controlesocial.org.br>, acesso em 06/12/2005).

HARVEY, David. A condição pós-moderna. São Paulo, Loyola, 1992.

HIRATA, Helena. Sobre o modelo japonês: automatização, novas formas de organização e relações do trabalho. SP: EDUSP/ Aliança Cultural Brasil-Japão, 1993.

_____. Da polarização das qualificações ao modelo de competência. In: Ferretti [et al.]. Novas tecnologias, trabalho e educação. Petrópolis: Vozes, 1994.

HOBBSAWM, E. A era dos extremos – o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Cia das Letras, 1995.

_____. A Era das Revoluções – Europa 1789-1848. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. Caderno CEDES, vol. 21 n° 55, Campinas, 2001 (disponível em www.scielo.br acesso em 05/05/2006).

HUBERMAN, Leo. História da riqueza do homem. Rio de Janeiro: LTC, 1986.

IANNI, Octávio. A sociedade global. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Mensal de Emprego. Estimativas para o mês de dezembro de 2005 (disponível em www.ibge.gov.br, acesso em 20/02/2006).

JAGUARIBE, Hélio. Introdução ao desenvolvimento social. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

JÚLIO, Marcelo. Crise do capital, reestruturação produtiva e qualificação profissional. In: BATISTA, Roberto Leme e ARAÚJO, Renan. Desafios do trabalho – capital e luta de classes no século XXI. Londrina: Práxis; Maringá: Massoni, 2003.

KLEIN, Lígia Regina. Trabalho, educação e Linguagem. In: Educar em Revista. Curitiba, PR: Ed. UFPR, nº Especial 2003.

KUENZER, Acácia. Pedagogia da fábrica. SP: Cortez, 1985.

_____. Ensino de 2º grau: o trabalho como princípio educativo. SP: Cortez, 1992.

_____. O Ensino Médio no contexto das políticas públicas de educação no Brasil. ANPED, 19ª RA, 1996. (disponível em www.anped.org.br, acesso em 30/03/2003)

_____. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. Educação Profissional: categorias para uma nova pedagogia do trabalho. In: Boletim Técnico do Senac nº 252, 1999 (disponível em www.senac.br, acesso em 03/02/2005).

_____. A Pedagogia das Competências: o necessário enfrentamento da ambigüidade. Curitiba : UFPR, 2000a (mimeo).

_____ (org.) Ensino médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho. SP: Cortez, 2000b.

LEHER, Roberto. Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza (tese de doutorado). Universidade de São Paulo, 1998.

LEITE, Elenice M. 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. Buenos Aires, Argentina, 1995 (mimeo).

LEITE, Márcia de Paula e RIZEK, Cibele Saliba. Projeto Reestruturação Produtiva. Educação e Sociedade, ano XVIII, nº 58, 1997 (disponível em www.sciello.br , acesso em 30/06/2005).

_____ O futuro do trabalho – novas tecnologias e subjetividade operária. São Paulo: Página Aberta, 1994.

_____ (org.) O Mundo do trabalho. São Paulo, Scritta, 1994.

_____. Trabalho e sociedade em transformação: mudanças produtivas e atores sociais. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

LIMA FILHO, Domingos Leite. A Reforma da educação profissional no Brasil nos anos 90 [tese de doutorado]. Florianópolis, Programa de Pós-Graduação em Educação/ UFSC, 2002.

_____. A desescolarização da escola: impactos da reforma na educação profissional. Curitiba: Torre de Papel, 2003a.

_____. Breve ensaio sobre as virtudes da virtualidade: elementos para uma crítica ao conceito de sociedade da Informação. In: QUELUZ, Gilson Leandro (et al.). Tecnologia e Sociedade: (im)possibilidades. Curitiba: Torre de Papel, 2003b.

_____. Dimensões e limites da globalização. Petrópolis: Vozes, 2004.

_____ e QUELUZ, Gilson Leandro. A tecnologia e a educação tecnológica: elementos para uma sistematização conceitual. In: Revista Educação e Tecnologia, v. 10, nº 1. Belo Horizonte, CEFETMG, 2005.

MACHADO, Lucília R. de Souza. Educação e divisão do trabalho. S.P: Cortez, 1982.

_____. Politecnia, escola unitária e trabalho. S.P Cortez: Autores Associados, 1989.

_____. A educação e os desafios das novas tecnologias. In: FERRETTI, Celso João et al. Tecnologias, trabalho e educação. Petrópolis: Vozes, 1994.

MANACORDA, Mário Alighiero. História da educação: da Antigüidade aos nossos dias. São Paulo: Cortez, 1999.

MANFREDI, Silvia Maria. Educação Sindical – entre o conformismo e a crítica. São Paulo: Loyola, 1986.

_____. Trabalho, qualificação e competência – das dimensões conceituais e políticas. In: Educação e Sociedade v. 9, nº 64, Campinas, 1998.

MANUFACTURING MANAGEMENT. O Investimento justo e o treinamento perfeito para sua empresa www.mm@plus.org, 2006.

MARX, Karl. Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos. São Paulo: Abril Cultural (Os Pensadores), 1978.

_____. A ideologia alemã. São Paulo: Centauro, 2002.

_____. O Capital, vol. I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003a.

_____. O Capital, vol. II. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003b.

MARX, K. e ENGELS, F. O manifesto comunista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

_____. Textos sobre educação e ensino. São Paulo, Centauro, 2004.

MEHEDFF, Nassim. A era da empregabilidade. Jornal O Globo, 1996.

MÉSZÁROS, István. Para além do capital. Campinas: Unicamp; S.P: Boitempo, 2002.

_____. A educação para além do Capital. São Paulo: Boitempo, 2005.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Diretrizes operacionais para a educação profissional em nível nacional. Brasília, 1997.

_____. Diretrizes curriculares nacionais para a educação profissional de nível técnico – Brasília, 1999.

_____. Parecer nº 39/2004 (disponível em www.mec.gov.br - acesso em 08/11/2006).

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Mensagem ao Congresso Nacional – Abertura da 1ª sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura, 1990 (disponível em www.planalto.gov.br, acesso em 15/01/2005).

_____. Chamada Pública MEC/SETEC/DPAI/DDPE – Instituições gestoras – 01/2004 (disponível em www.mec.br , acesso em 15/01/2005).

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Escola. Resolução CD/FNDE nº 31/05 (disponível em www.mec.br , acesso em 15/01/2005).

_____. Escola de Fábrica: uma sala de aula em cada empresa para formar jovens profissionais (disponível em www.mec.br , acesso em 15/01/2005).

MINISTÉRIO DO TRABALHO/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Política para a educação profissional: cooperação MEC/MTB (6ª versão preliminar). Brasília, 1995a.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. Questões críticas da educação brasileira. Brasília, 1995b.

_____. Plano de ação: um compromisso com a mudança – 1996-1998. Brasília, 1996a.

_____. PLANFOR: Termos de referência dos projetos especiais. Brasília, 1996b.

_____. Sistema Público de Emprego e educação profissional – implementação de uma política integrada. Brasília, 1996c.

_____. PLANFOR 1996/99. Planos Estaduais de Qualificação, Parcerias Nacionais e Regionais. Avaliação Gerencial 1996. Brasília, 1997a.

_____. PLANFOR 1996/1999. Planos e Projetos de Educação Profissional. Guia de planejamento e execução. Brasília, 1997b.

_____. PLANFOR: Avaliação Gerencial 2º ano do triênio – resultados até 31/12/97, 1998.

_____. Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado. Brasília, 1999a.

_____. PLANFOR: Avaliação gerencial 1995/98: o balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado. Brasília, 1999b.

_____. Guia do PLANFOR 1999-2002 (versão preliminar). Brasília, 1999c.

_____. PLANFOR: relatório de avaliação gerencial 1999. Brasília, 2000a.

_____. PLANFOR – Guia de Avaliação. Série Referenciais de Planejamento. Brasília, 2000b.

_____. Guia do PLANFOR 2001. Brasília, 2001a.

_____. PLANFOR 2002: diretrizes de planejamento. Brasília, 2001b.

_____. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador. Relatório gerencial PLANFOR 2000. Brasília, 2001c.

_____. PLANFOR 2000. Relatório gerencial. Brasília, 2001d.

_____. Monitoramento e avaliação do PLANFOR: supervisão operacional, apoio à gestão e avaliação externa. Brasília, 2001d.

_____. Conhecendo o PLANFOR: como o Governo Federal e o Ministério do Trabalho estão qualificando o Brasil. Brasília, 2002a.

_____. PLANFOR 1995/2002: oito anos de qualificação do trabalhador. Brasília, 2002b.

_____. Avaliação do PLANFOR 2001 – síntese de resultados das avaliações de PEQs e PARQs. Brasília, 2002c.

_____. Plano Nacional de Qualificação – PNQ 2003-2007. Brasília, 2003a.

_____. Bases PNQ: Consulta Pública aos Agentes de Qualificação- Seminário Nacional 13 a 15 de junho de 2003. Brasília, 2003b.

_____. Plano Nacional de Qualificação 2003-2007. Orientações para a elaboração dos Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs 2003. Brasília, 2003c.

_____. Programa Nacional de Qualificação Social e Profissional. PNQ: Pressupostos, Diagnósticos e Encaminhamentos. Seminário Nacional Bases PNQ: consulta pública aos Agentes de Qualificação. Brasília, 2003d.

MOECKEL, Alexandre; MOREIRA, Herivelto. **modelo_dissertacao_ppgte.doc**. Modelo de referência para estruturação de dissertações do PPGTE. Programa de Pós-Graduação em Tecnologia do CEFET-PR. Curitiba, 20 out. 2003. Arquivo (172 Kbytes); Word 2000. Disponível em: <http://www.ppgte.cefetpr.br/download/modelo_dissertacao_ppgte.zip> Acesso em: 21 out. 2003.

NOSELLA, Paolo. Trabalho e educação. In: Gomez, Carlos Minayo [et. al.]. Trabalho e conhecimento: dilemas na educação do trabalhador. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

OIT BRASIL. Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seu anexo (Declaração da Filadélfia, 1948) (disponível em www.oitbrasil.org.br , acesso em 20/02/2006).

_____. Desemprego continua aumentando e atinge mais os jovens. 25/01/2006 (disponível em www.oitbrasil.org.br, acesso em 20/02/2006).

OLIVEIRA, Maria Teresa Cavalcanti de. A nova Lógica das lideranças empresariais sobre a educação no Brasil. PREAL, 1999 (disponível em www.cpdoc.fgv.br/projetos/arg, acesso em 04/12/2005).

OLIVEIRA, Ramon de. Éramos felizes e não sabíamos: uma Análise da Educação Profissional Brasileira. Boletim Técnico do Senac nº 261, 2000 (disponível em www.senac.br, acesso em 13/04/2005).

_____. Ensino Médio e educação Profissional – reformas excludentes. ANPED, 24ª RA, 2001. (disponível em www.anped.org.br, acesso em 13/04/2005)

_____. Empresariado industrial e a educação profissional brasileira. Revista Educação e Pesquisa, v. 29 nº 2. São Paulo, 2003.

_____. As novas singularidades do capitalismo e a possibilidade da escola unitária. ANPED, 28ª RA., 2005 (disponível em www.anped.org.br, acesso em 30/02/2006).

OSÓRIO, Antonio Carlos do Nascimento e LEÃO, Inara Barbosa. As políticas de educação profissional: discursos e desafios constantes. ANPED, 27ª RA, 2004. (disponível em www.anped.org.br, acesso em 13/04/2005)

PAIVA, Vanilda. Desmistificação das profissões: quando as competências reais moldam as formas de inserção no mundo do trabalho. In: Contemporaneidade e educação: revista semestral de Ciências Sociais e Educação. Ano II, nº 01. Rio de Janeiro: IEC, 1997.

_____. Qualificação, crise do trabalho assalariado e exclusão social. In: GENTILI, Pablo & FRIGOTTO, Gaudêncio (orgs.). A Cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no Trabalho. São Paulo: Cortez, 2001.

PAULANI, Leda. Modernidade e discurso Econômico. São Paulo: Boitempo, 2005.

PELIANO, José Carlos. Acumulação de trabalho e mobilidade do capital. Brasília: UNB, 1990.

PEREIRA NETO, Hildebrando. Estado, constituição e globalização: as novas possibilidades do constitucionalismo. Dissertação de Mestrado. Unijuí - RS, 2004.

POCHMANN, Márcio. O Emprego na Globalização – a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo, 2001.

_____. Objetivos do milênio descumpridos. Agência de notícias Carta Maior, 30/08/2005 (disponível em www.agenciacartamaior.uol.com.br, acesso em 13/01/2006).

POSTHUMA, Anne Caroline. Transformando o sistema brasileiro de formação profissional: o primeiro quadriênio do PLANFOR. In: Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: política para conciliar os desafios de emprego e competitividade. Brasília: OIT e MTE, 1999.

PRONKO, Formação Profissional: os (des)caminhos da democratização educacional. Boletim Técnico de Senac, nº 253, 1999 (disponível em www.senac.br, acesso em 13/04/2005).

RAMOS, Marise Nogueira. Reforma da Educação Profissional: uma síntese contraditória da (a)-diversidade estrutural. 19ª Reunião Anual da ANPED, 1996 (disponível em www.anped.org.br, acesso em 13/04/2003).

RODRIGUES, José. Pensamento pedagógico industrial. ANPED, 21ª RA, 1998 (disponível em www.anped.org.br, acesso em 13/04/2005).

_____. Quarenta anos adiante: breves anotações a respeito do novo decreto de Educação Profissional, 2004. In: Trabalho necessário, ano 3 nº 3, 2005 (disponível em www.uff.br/trabalhonecessario, acesso em 12/01/2005).

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da educação no Brasil (1930/1973). Petrópolis: Vozes, 1978.

RUMMERT, Sonia Maria. Capital e trabalho: convergências e divergências quanto à educação. In: Educação on-line, 2002 (disponível em www.educacaonline.pro.br, acesso em 20/07/2005).

_____. Apresentação da coleção Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores. In: BARBARA, M.; MIYSHIRO, R.; GARCIA, R. Experiências de educação integral da CUT – práticas em construção. Rio de Janeiro: DP&A, 2004a.

_____. Aspirações, interesses e identidade dos trabalhadores. Elementos essenciais à construção da hegemonia. In: Trabalho Necessário, 2004b (disponível em www.uff.br/trabalhonecessario/SoniaTN3.htm, acesso em 20/07/2006).

_____. Entidades Representativas dos Interesses do Trabalho: Expressão da Hegemonia do Capital? In: Trabalho Necessário, 2005a (disponível em www.uff.br/trabalhonecessario/SoniaTN3.htm, acesso em 15/01/2006).

_____. Projeto escola de fábrica – atendendo a “pobres e desvalidos da sorte” no século XXI. In: Perspectiva – Revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC – julho/dez 2005b.

SADER, Emir. Governo Lula: decifrando o enigma. São Paulo: Viramundo, 2004.

SANTOS, Antonio Carlos dos. A crise do governo lula, ou governando com o esgoto a céu aberto. Centro cultural Antonio Carlos Carvalho, julho 2005 (disponível em www.cacac.org.br, acesso em 12/01/2006).

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, Yeda S. Universidade une FHC e Lula. USP, 1998 (disponível em www.usp.br/jorusp/arquivo/1998, acesso em 22/02/2006).

SAVIANI, Demerval. Educação: Do senso comum à Consciência filosófica. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1983.

SEVCENKO, Nicolau. A Corrida para o século XXI: no *loop* da montanha russa. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

SHIROMA, Eneida Oto. Mudança Tecnológica, qualificação e políticas de gestão: a educação da força de trabalho no modelo japonês (tese de doutoramento). FE Unicamp, 1993.

SHIROMA, Eneida Oto [et. al.]. Política Educacional. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL DA PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ. Qualificação Profissional como Política Pública. Sugestões para o novo governo. Santo André: Secretaria de Educação e Formação Profissional da Prefeitura de Santo André, dez. 2002.

SENAI. Transformações no trabalho e impactos na educação profissional: coletânea de artigos. Rio de Janeiro, 2000.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, Pablo & SILVA, Tomaz Tadeu da (orgs). Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas. Vozes: Petrópolis, 1994.

SINGER, Paul. Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas. São Paulo: Contexto, 2003.

_____ A crise do “milagre” – interpretação crítica da economia brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SOUZA, José dos Santos. A “nova” cultura do trabalho e seus mecanismos de obtenção do consentimento operário: os fundamentos da nova pedagogia do capital. In: BATISTA, Roberto Leme e ARAÚJO, Renan. Desafios do trabalho- capital e luta de classes no século XXI. Londrina: Práxis; 2003.

SOUZA, Donaldo Bello de [et al]. Trabalho e educação: centrais sindicais e reestruturação produtiva no Brasil. Rio de Janeiro: Quartet, 1999.

THEODORO, Mário Lisboa. Com o foco na pobreza. UNB, dez. 2005 (disponível em www.unb/acs/artigos, acesso em 10/02/2006).

THOMPSON, E. P. A Miséria da Teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

TONET, Ivo. Educar para a cidadania ou para a liberdade? In: Perspectiva – Revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC – julho/dez 2005.

TORRES, Carlos Alberto. Estado, privatização e política educacional – elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo (org.). Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública. Petrópolis: Vozes, 1995.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 1005/2005. Plenário. Acompanhamento da execução do PNQ relativo ao exercício de 2003. Brasília, 2004.

_____. Acórdão 1151/2005. Plenário. Solicitação de prorrogação de prazo para apresentação de Tomada de Contas referente ao exercício de 2004. Brasília, 2005.

TUMOLO, Paulo Sérgio. Trabalho, vida social e capital na virada do milênio: apontamentos de interpretação. Educ. Soc., v. 24, nº 82, Campinas 2003a.

_____. O significado do trabalho no capitalismo e o trabalho como princípio educativo: ensaio de análise crítica. Revista Espaço Acadêmico ano III, nº 24, maio 2003 (disponível em www.espacoacademico.com.br acesso em 21/04/2006).

UNITRABALHO. Relatório de Avaliação PNQ 2003. São Paulo, 2004 (mimeo).

VENTURA, Jaqueline Pereira. O PLANFOR e a educação de jovens e adultos trabalhadores: a subalternidade reiterada. Dissertação de mestrado, UFF, Niterói/RJ, 2001.

WARDE, Mirian Jorge. Educação e estrutura social: a profissionalização em questão. São Paulo: Moraes, 1983.

WOOD, Ellen Meiksins. Trabalho, classe e estado no capitalismo global. In: SEOANE, José e TADDEI, Emílio (orgs) Resistências Mundiais: de Seattle a Porto Alegre. Petrópolis: Vozes, 2001.

YANNOULAS, Silvia Cristina. Atuais Tendências na Educação Profissional. Brasília: Paralelo 15, 2001.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)