

A Educação Profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão.

Acacia Zeneida Kuenzer¹

Este artigo propõe-se a confrontar as políticas de educação profissional que vêm sendo formuladas no período compreendido entre 1995 e 2005, portanto, no segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e no governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, com as demandas da classe trabalhadora a partir das mudanças ocorridas no mundo do trabalho no regime de acumulação flexível. Para tanto, serão analisadas as políticas que vêm sendo formuladas para a classe trabalhadora neste período, tomando por base as pesquisas que a autora vem realizando em empresas reestruturadas e no setor coureiro-calçadista, que vem sendo duramente afetado pela internacionalização do capital. Através deste confronto, que tomará como categorias a inclusão, a precarização, a polarização das competências e a relação entre o público e o privado, pretende-se analisar as possibilidades e limites destas políticas enquanto estratégias de inclusão subordinada, a partir da categoria contradição.

Palavras-chave: educação profissional; inclusão subordinada; políticas públicas

Professional Education in the 2000s: the subordinate dimension of the policies of inclusion.

Acacia Zeneida Kuenzer²

The purpose of this article is to draw a comparison between the policies of professional education that were formulated from 1995 to 2005, i.e. in the second term of President Fernando Henrique Cardoso and the first term of President Luis Inácio Lula da Silva, with the demands of the working class that are faced with changes that have taken place in the world of work owing to the regime of flexible accumulation. To this end, the policies that were formulated for the

¹ Doutora em Educação, Professora Titular do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, pesquisadora 1 C do Cnpq. acaciazk@uol.com.br 41 3263-3929 41-9977-2620

² Doctor of Education, Professor of the Education Sector of the Federal University of Paraná State, level 1C researcher at the Cnpq (National Research Center).

working class during this time will be analyzed, based on the research that the author has been carrying out in the leather and shoe sectors of the economy, which have been hard hit by the internationalization of capital. Through this comparison, which will consider the subjects of inclusion, precarization, the polarization of competencies and the relationship between the public and private sectors, the intention is to analyze the possibilities afforded by and the limitations of these policies from the contradiction category as strategies of subordinate inclusion.

Key words: professional education, subordinate inclusion, public policies

1. Introdução

As políticas de educação profissional formuladas a partir da Lei de Diretrizes e Bases ¹da Educação Nacional, portanto, a partir do segundo período de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e durante o primeiro governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, embora pautadas no discurso da inclusão dos trabalhadores no mundo do trabalho através da qualificação profissional, não só não surtiram o efeito anunciado como ainda tornaram mais precarizadas as ofertas educativas. Esta afirmação, para que se faça jus à história, merece uma consideração: embora, por força do modo de produção capitalista e do patrocínio do discurso da inclusão, haja características que aproximam as políticas de educação profissional dos dois governos, há especificidades que não permitem que se afirme ser tudo a mesma coisa. Há, pois, que se levar a efeito uma cuidadosa análise das propostas e de seus resultados, tomando como referência dados de realidade, para que se possa compreender em que se aproximam e em que se distanciam as políticas destes dois períodos, e especialmente, que resultados trazem para as lutas daqueles que vivem do trabalho.

Com relação às consequências do Decreto 2208/97, revogado pelo Decreto 5154/04, que expressa as concepções e políticas de educação profissional do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, já há número expressivo de estudos que avaliam seus resultados e apontam

suas limitações³; o mesmo, contudo, ainda não ocorre com as políticas e programas do Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, dado o seu caráter recente, em razão do que os resultados apenas começam a se dar a conhecer.

Há que considerar, contudo, que do ponto de vista metodológico, é preciso superar o que se poderia chamar de leitura ideológica da ideologia, presente nos textos que, à guisa antes de ensaios do que de estudos científicos, confrontam diferentes interpretações da realidade no nível subjetivo, o que vale dizer, diferentes pensamentos, sem que se tome a prática social como referência de análise. Ou seja, sem que estabeleça, através das adequadas mediações, a relação entre a realidade, o mundo objetivo, e as suas subjetivas interpretações, do que resultam análises que, ao corresponderem às opções epistemológicas e políticas de cada autor, não permitem apreender as positivities e os limites que só podem ser capturados a partir das contradições próprias do ato de conhecer no plano ontológico, o que inclui os planos econômico e político. O que se quer afirmar, em síntese, é a necessidade de confrontar, permanentemente, e dialeticamente, pensamento e realidade, buscando apreender o real enquanto totalidade em movimento, em sua complexidade, para que se possa comparar e avaliar os impactos das políticas de educação profissional da última década.

Como já se afirmou anteriormente, a formulação de políticas e a implantação de programas de educação profissional no último governo é muito recente para que se possa levar a efeito uma avaliação com dados primários e secundários exaustivos, e que permitam análises históricas. Contudo, é possível confrontar as concepções e propostas presentes nas políticas com dados de pesquisa a partir de um quadro categorial epistemologicamente integrado, de modo a apreender as mediações que articulam as propostas educativas e a realidade do trabalho no âmbito da acumulação flexível. É esta a metodologia que se pretende utilizar neste trabalho: a partir do estudo das políticas de educação profissional da última década, identificar categorias que permitam proceder à análise das suas aproximações e diferenciações, das suas positivities e limitações, tendo em vista as informações que foram acumuladas durante quatro anos de pesquisa de campo realizada na Refinaria de Petróleo Presidente Getúlio Vargas e nos dois últimos anos de pesquisa de campo na cadeia coureiro-calçadista no Vale do Rio dos Sinos, em Novo Hamburgo.

Esta última pesquisa busca elucidar relações sugeridas pela trajetória investigativa da autora, que lhe conduziram à formulação da seguinte tese, que parece resumir a pedagogia do

trabalho na acumulação flexívelⁱⁱⁱ: do ponto de vista do mercado, ocorre um processo de exclusão da força de trabalho dos postos reestruturados, para incluí-la de forma precarizada em outros pontos da cadeia produtiva. Já do ponto de vista da educação, se estabelece um movimento contrário, dialeticamente integrado ao primeiro: por força de políticas públicas “professadas” na direção da democratização, aumenta a inclusão em todos os pontos da cadeia, mas precarizam-se os processos educativos, que resultam em mera oportunidade de certificação, os quais não asseguram nem inclusão, nem permanência. Em resumo, do lado do mercado, um processo de exclusão includente, que tem garantido diferenciais de competitividade para os setores reestruturados através da combinação entre integração produtiva, investimento em tecnologia intensiva de capital e de gestão e consumo precarizado da força de trabalho. Do lado do sistema educacional e de educação profissional, um processo de inclusão que, dada a sua desqualificação, é excludente.

A pesquisa na cadeia coureiro-calçadista respondeu à necessidade de realizar procedimentos empíricos que permitissem verificar se esta formulação expressa a realidade da articulação entre educação e trabalho no regime de acumulação flexível, a qual se dá por incorporação dialética, e não por superação mecânica dos mecanismos tayloristas/fordistas. Esta proposta de investigação se justifica, também, pelo caráter parcial e insuficientemente explicativo das pesquisas que têm sido realizadas na área, as quais tomam recortes das cadeias produtivas, principalmente através de estudos de caso. Seus resultados, ainda que preliminares, podem servir de contraponto para a análise das políticas e programas de educação profissional formulados na última década, reafirmando que não é possível estudar as políticas públicas sem um quadro categorial que as compreenda como expressão de uma totalidade em movimento, neste caso, de uma prática social capitalista marcada pela acumulação flexível.

1. De que inclusão estamos falando?

Como afirma Oliveira, o termo exclusão, e por consequência o seu par categorial, a inclusão, passou a ocupar espaços crescentes na literatura social, especialmente na área de políticas públicas, embora esteja fortemente presente em todas as áreas. O resultado desta disseminação, segundo o autor, levou ao uso indiscriminado e indefinido destas categorias, de modo que passaram a ser empregadas *por quase todo o mundo para designar quase todo o mundo*. (Oliveira, 2004, p. 16-17).

No caso específico das políticas de educação profissional, exclusão passou a designar desempregados e populações em situação de risco social. Em todos os textos analisados, a inclusão social, como objetivo das políticas públicas de educação profissional, está presente, o que determina a necessidade de precisar o significado desta categoria tal como será tomada neste artigo.

Concordando com Oliveira, que faz um estudo rigoroso desta categoria nas obras de Marx, parte-se do pressuposto que, no modo de produção capitalista, todas as formas de inclusão são sempre subordinadas, concedidas, porque atendem às demandas do processo de acumulação. Ou, como afirma o autor, *o círculo entre exclusão e inclusão subordinada é condição de possibilidade dos processos e produção e reprodução do capital*, sendo *constitutivo lógico necessário das sociedades capitalistas modernas*. Ou seja, são faces inseparáveis da mesma moeda:(Oliveira, 2004, p. 23)

*A sobrevivência das sociedades em que domina o modo de produção capitalista depende, necessariamente, da **exclusão**. Sob outro ângulo, entretanto, esta exclusão conta também com o passo da **inclusão**, mas a **reinclusão** do excluído já se dá sob uma nova perspectiva ontológica. O preço pago para que o princípio de síntese do capital seja capaz de abranger toda a realidade é torná-la **disponível** à sua lógica, ou seja, é preciso antes despojá-la de sua condição de complexidade e reduzi-la à simplicidade das determinações quantitativas da economia.* (Oliveira, 2004, p.23)

Esta forma de compreender o par categorial exclusão/inclusão, como relação constitutiva do modo de produção capitalista, conduz a duas ordens de considerações, tendo em vista as finalidades deste artigo.

A primeira, referente à lógica das relações mercantis, permite compreender que a competitividade dos setores dinâmicos no mercado mundial depende do que se pode chamar de exclusão includente dos setores precarizados.

Pode-se compreender, assim, como um ramo ou parte dele, como por exemplo o metalúrgico, pode permanecer orgânico à acumulação flexível utilizando máquinas antigas, tecnologicamente superadas, já descartadas por setores mais complexos, porém re-adquiridas porque respondem à necessidades de produção de serviços ou produtos finais em pequena escala, que atendem demandas específicas dos setores dinâmicos, as quais, por sua particularidade e pequeno número, não suportam processos tecnologicamente complexos que resultariam em aumento do custo final do produto da cadeia. (Kuenzer, Invernizzi e Barcelos, 2005)

No setor coureiro-calçadista, um bom exemplo é o que ocorre na fabricação de calçados, em cujo processo são usadas máquinas de costura antigas, com baixa densidade tecnológica, em trabalho domiciliar, por trabalhadores pouco qualificados e com baixa escolaridade; já as máquinas de bordado têm base microeletrônica, e, por exigirem investimento significativo e atualização permanente, são usadas por firmas que terceirizam os serviços, atendendo a toda à região, e que contratam trabalhadores com escolaridade mais elevada, embora as tarefas sejam extremamente simplificadas, limitando-se os operadores a abastecer e vigiar os equipamentos, eventualmente trocando os programas. Nestes casos, o alto custo do investimento inviabiliza a aquisição destes equipamentos por cada fábrica de calçados, constituindo-se a terceirização a alternativa mais adequada.

Ou seja, contraditoriamente, a precarização ao longo da cadeia, combinada com a intensificação decorrente das estratégias de flexibilização da produção, é condição para a complexificação na ponta mais dinâmica, e neste sentido, para a manutenção da lógica da acumulação flexível.

Com relação aos trabalhadores, o processo é o mesmo; no plano das realidades que precisam ser excluídas para que o capital possa confirmar-se enquanto princípio abrangente de síntese, os trabalhadores também devem passar por um processo de redução ontológica. Assim é com tudo o que não possa ser completamente abrangido pela lógica capitalista: primeiro precisa ser excluído, em seguida reduzido à dimensão meramente econômica para

depois ser incluído sob outro estatuto ontológico, processo que se dá, não individualmente, mas no bojo das relações sociais e produtivas, ao longo da história.

Em decorrência, tem-se que, embora a jornada domiciliar seja clássica na fabricação de calçados, a reestruturação produtiva a recria de modo a ampliar a margem de extração de mais-valia. Verificou-se, na cadeia pesquisada, um processo que interpõe, entre a fábrica e o trabalhador domiciliar, mais um ou dois níveis, caracterizando um processo que poderia ser chamado de *quinterização*, o qual responde à redução ontológica de uma classe trabalhadora sindicalizada, historicamente defensora de seus direitos e em sua maioria formalmente empregada.

Para assegurar a competitividade do setor no plano internacional, o que, além da redução de custos exige o cumprimento das normas internacionais de certificação, o setor calçadista passou a ter que atender à exigência de entregar o trabalho a pessoas jurídicas que atendam às normas trabalhistas, o que vale dizer, empreguem formalmente os trabalhadores respeitando os seus direitos. Para atender a esta exigência, os chamados ateliês, responsáveis pelo preparo (corte e cola), pela costura e por parte dos trabalhos manuais conhecidos como *enfiadinhos* (trançados de couro, costuras manuais com tiras de couro, aplicação ou colagem de miçangas, fivelas ou outros adereços, pequenos bordados com pedrarias) contratam um pequeno número de trabalhadores fixos, para atender às exigências formais, ao tempo em que acionam tantos trabalhadores esporádicos quantos forem necessários, em função do trabalho do dia, apanhado pelo dono do ateliê nas fábricas com as quais tem acordo. Esta é a alternativa encontrada para atender a uma demanda que varia a cada dia.

Encontrou-se dois tipos de ateliê: aquele em que há uma instalação física, com planos de trabalho organizados em linhas que são montadas a cada encomenda em decorrência das tarefas exigidas por cada modelo, e aquele que é apenas uma figura jurídica, caso em que é reduzido o custo de manutenção. No primeiro caso, o dono do ateliê pega o trabalho do dia nas fábricas, pela manhã, geralmente acondicionado em sacos de lixo, separa o que será feito no ateliê por seus funcionários e entrega o restante a um intermediário, chamado líder comunitário, que agrega um conjunto de costureiras para as quais distribui o trabalho, nas residências.

No segundo caso, o dono do ateliê distribui o trabalho diretamente nas residências das (os) costureiras (os), ou em algum pequeno ateliê. Observou-se com frequência que os trabalhadores domiciliares também terceirizam, tendo suas próprias equipes quando o volume de trabalho é grande. A incorporação da força de trabalho familiar é constante, incluindo idosos, pessoas afastadas por problemas de saúde, jovens e crianças, que fazem enfiadinho e aprendem costura desde muito cedo; há casos de constituição de grupos de menores para a realização de enfiadinhos, sob a regulação de um adulto, que são desmanchados pelos conselhos tutelares quando há denúncia, o que é incompreensível pelos entrevistados, uma vez que “ *trabalhar é melhor do que ficar na rua se drogando*”.

Do ponto de vista da remuneração e das condições de trabalho, observou-se que cada intermediário fica com 30% líquido do valor contratado por par, devendo fornecer o material, geralmente fio e agulhas; a remuneração por par fica entre R\$ 0,20 e R\$ 0,50, dependendo da complexidade do trabalho; quando há trabalho, os trabalhadores fazem uma jornada de até 15 horas de trabalho por dia, em condições ergonomicamente desfavoráveis, sempre improvisadas, período em que chegam a fazer a tarefa determinada em até 800 pares/dia. Em decorrência destes fatores, os trabalhadores entrevistados, sem exceção, apresentavam sinais evidentes de DORT, que buscavam resolver adaptando as cadeiras ou aproximando mais o corpo da mesa de trabalho de modo a mantê-lo ereto.

Esta descrição se faz necessária para que se compreenda como se dá o processo de redução ontológica acima referenciado: os trabalhadores até recentemente incluídos através de contratos formais vão sendo progressivamente desmobilizados pela *flexibilização do trabalho e de suas relações*, juntando-se àqueles que nunca se incluíram, ou por falta de emprego ou por impossibilidade de assumir um emprego formal, particularmente as mulheres que, duplamente exploradas, têm que arcar solidariamente com o ônus do sustento da família e com o trabalho doméstico. Através das relações sociais flexibilizadas, estes trabalhadores, antes vinculados a sindicatos combativos, vão se negando como sujeitos de direitos, a partir de discursos permanentemente reiterados que não só justificam a exclusão como a apresentam como positiva:

“para as mulheres, trabalhar em casa é melhor, porque fazem seu próprio horário; sabe como é, elas têm que levar as crianças para a escola, fazer a comida, cuidar da casa...assim, elas decidem quando trabalhar...”(dono de ateliê);

“veja, eu distribuo o trabalho conforme a necessidade... dou mais para aquela que é aposentada e tem o marido doente...”(e que “ casualmente, é a mais rápida” do seu grupo)...(líder comunitário);

“o mais detalhado dou para aquela, que precisa trabalhar para sustentar a família, porque o marido tá desempregado...” (ela é mais competente para detalhes mais complicados; e, como cada peça demora mais, ela acaba ganhando menos)...(líder comunitário)

“melhor registrar a frio (sem pagar férias e décimo terceiro salário) do que não registrar...afinal, com o recolhimento do INSS, elas tem uma segurança...”(líder comunitário)

Já entre as mulheres entrevistadas, o intermediário é considerado o “salvador”, uma vez que elas não atendem às condições para contratar o trabalho diretamente nas fábricas, não só porque são pessoas físicas, mas também por que não têm como se locomover; então, é *“uma bênção ter o fulano...”*, que traz o trabalho diariamente, quando tem, e recolhe ao final da tarde, garantindo a paga *“justa”* a cada quinzena...; *“ele sempre paga em dia”*. Para a maioria, que trabalha *a frio*, “melhor assim porque ganha mais que na fábrica”. De fato, quando tem trabalho, trabalhando 15 horas por dia e costurando 800 pares, dá para ganhar em média, R\$200,00 por dia, quando tem trabalho nesta quantidade, o que é muito esporádico na crise que o setor enfrenta; o que elas não avaliam é o custo desta produção, em termos de saúde e perspectiva de vida.

É importante registrar que, quando a pesquisadora acompanhou um intermediário em um dia de trabalho, desde a fábrica até o final da distribuição do trabalho, não encontrou sequer uma trabalhadora saudável...mas todas considerando a vantagem daquele tipo de trabalho e a sorte de contar com seu Fulano, amigo fiel de tantos anos, em relação ao qual são totalmente submissas porque totalmente dependentes. Uma delas mostrou a casa, de alvenaria, com orgulho...feita com o fruto do seu trabalho...mas da qual não consegue usufruir, pois passa o dia em um barracão onde ao mesmo tempo costura, atende filho e faz comida em um fogão de lenha, sobre o qual havia apenas um resto aguado de feijão para aquecer...ah, e ela ainda ensina costura para as duas filhas da vizinha, de 12 e 14 anos, *“meninas espertas, criadas em casa, que querem aprender a costurar...enfiadinhos, já fazem, para ajudar a mãe... ensino para ajudar, porque a mãe delas faz o pão para mim...”* (costureira domiciliar)

Outro discurso elucidativo desta nova identidade, re-construída para ser incluída no processo de consumo predatório da força de trabalho, ao longo da cadeia coureiro-

calçadista, é o de uma desempregada, migrante de uma região que teve a agricultura familiar destruída pelos grandes empreendimentos, fazendo o curso de costura oferecido gratuitamente pelo Sindicato dos Sapateiros: “ *estou desempregada, o meu marido também...mas aqui é melhor, tem mais chance...eu tenho uma criança especial, tenho que trabalhar em casa porque não tem creche...por isto estou fazendo o curso... costurar em casa é o único jeito de eu trabalhar*”. (aluna do curso de costura)

Finalmente, à guisa de elucidação, a forma como os (as) entrevistados (as) reagem ao desrespeito aos seus direitos: trabalho a frio, carteira assinada a frio, contratos por três meses que são automaticamente rescindidos para não configurar vínculo, crianças, jovens, idosos e doentes trabalhando, intensificação da jornada, falta de condições de trabalho, volume de trabalho variável, falta de atenção à saúde, falta de creches e escolas, são fatos incorporados ao dia a dia como “naturais”. E ainda são celebradas as possibilidades de realizar este tipo de trabalho.

À medida que se avança na cadeia, no sentido dos trabalhos mais complexos, vão se verificando outras demandas de qualificação profissional e de escolaridade, permitindo compreender que a inclusão subordinada é regida pela polarização das competênciasⁱⁱⁱ; a compreensão desta categoria ficou facilitada pelo estudo da cadeia com os seus principais elos, que evidenciou dois movimentos que elucidam como a polarização reforça a precarização, viabilizando um consumo cada vez mais predatório da força de trabalho, objetivando a lógica da acumulação flexível. Por um lado, verifica-se a maior exigência de escolaridade e/ou educação profissional à medida em que a cadeia se complexifica tecnológica e administrativamente, pela adoção de novos processos, equipamentos, materiais e formas de organização e gestão; por outro lado, a desmobilização de trabalhadores qualificados, que passam a ser incorporados em pontos da cadeia onde o trabalho é mais precarizado e intensificado, como os dados acima evidenciam

Este processo de redução da classe trabalhadora a uma identidade que lhe permita incluir-se no processo de trabalho através de formas predatórias, se dá através dos processos de flexibilização e conta com a contribuição de processos pedagógicos, que ocorrem no âmbito das relações sociais e produtivas e através da escola e da formação profissional, quando estas oportunidades estão disponíveis. No caso dos trabalhos feitos fora das firmas, a flexibilização demanda uma subjetividade que se ajuste à sazonalidade, à

intensificação, à variabilidade de ocupações, à necessidade de adaptar-se a novas tarefas, enfim, uma força de trabalho com mobilidade e plasticidade para ajustar-se permanente ao novo, que no caso, corresponde ao trabalho precário, que demanda pouca qualificação, predominantemente de natureza psicofísica e tácita, para o que a escolarização pouco contribui; uma força de trabalho com as características daquela demandada pelo modo taylorista/fordista, porém sem os benefícios da estabilidade e do vínculo formal.

Já nas firmas reestruturadas que compõem as cadeias, em que a formação teórico-prática se evidencia como necessária, a flexibilização assume o significado da polivalência, da capacidade de aprender permanentemente e de ajustar-se à dinamicidade de uma planta que se adapta continuamente para atender às demandas do mercado.

Nestas duas situações, as pesquisas mostraram que o processo de redução ontológica conta com mais uma importante estratégia educativa voltada para a formação de subjetividades que se adaptem à flexibilização e ao mesmo tempo justifiquem o insucesso a partir dos sujeitos: as propostas de educação para o empreendedorismo, sobre o que há necessidade de desenvolver estudos mais aprofundados.

2. Que educação profissional está sendo oferecida?

As políticas e programas de educação profissional.

No plano da formulação das políticas, no período analisado, tem-se dois documentos que explicitam as concepções e propostas de educação profissional dos dois últimos governos: o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR e o Plano Nacional de Qualificação.

O PLANFOR, implementado a partir de 1995 pelo Ministério do Trabalho e Emprego por dois quadriênios de vigência (1995-1998 e 1999 –2002), teve como proposta articular as Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, tendo como principal fonte de financiamento o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

O suporte jurídico a este e a outros Programas de Educação Profissional do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi conferido pelo Decreto 2208/97. Além de fornecer os fundamentos para o PLANFOR, este Decreto apresentou as concepções e

normas sobre as quais desenvolveu-se o Programa de Expansão da Educação Profissional-PROEP, vinculado ao Ministério da Educação. É sempre bom lembrar que este Decreto, atendendo ao acordo realizado entre o MEC e o Banco Mundial, teve como principal proposta a separação entre o ensino médio e a educação profissional, que a partir de então passaram a percorrer trajetórias separadas e não equivalentes. E que foi através dele que se criaram as condições para a negociação e implementação do PROEP, em atenção às exigências do Banco Mundial.^{iv}

O PLANFOR propôs como meta qualificar, através da oferta de educação profissional, pelo menos, 20% da População Economicamente Ativa – PEA, o que significou aproximadamente 15 milhões de pessoas com idade superior aos 16 anos, tendo em vista a inclusão no mundo do trabalho. Este Programa envolveu 15,3 milhões de trabalhadores nos Planos de Qualificação Profissional, havendo uma crescente disponibilização de recursos neste período, que passou de R\$ 28 milhões, em 1995, para R\$ 493 milhões, em 2001. Ao mesmo tempo, a carga horária média dos cursos oferecidos passou de 150 horas para 60 horas médias, indicando a priorização da quantidade da oferta sobre a sua possível qualidade. Já para o último ano de governo, os recursos foram reduzidos para R\$ 153 milhões, aproximadamente 30% dos valores do ano anterior; para 2003, primeiro ano do novo Governo, o Orçamento da União, definido ainda no Governo anterior, destinou apenas R\$ 186 milhões. (www.mte.gov.br)

Com relação à gestão, a grande novidade trazida pelo PLANFOR foi o tripartismo, que estabeleceu a participação dos trabalhadores, dos empresários e do Estado nas decisões e no controle das ações relativas à Educação Profissional nos âmbitos União, das Unidades Federadas e dos Municípios através dos Conselhos do Trabalho. Os resultados desta prática já foram objeto de estudos que apontaram seus limites em sociedades organizadas pelo modo capitalista de produção, com destaque para o trabalho de Fidalgo (Fidalgo, 1999, 232 p.)

No âmbito do PLANFOR foi criado o Serviço Civil Voluntário, a partir do qual se estruturou o Juventude Cidadã no Governo Lula, o qual será objeto de análise mais adiante.

Ainda neste período de governo, deu-se a criação do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, PRONERA, enquanto política do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a partir da mobilização dos trabalhadores do campo em

articulação com Universidades na I Conferência Nacional: por uma educação básica do campo, realizada em Luziânia (GO) em 1997.

Este Programa, que se efetiva a partir de propostas dos movimentos dos trabalhadores, tem como objetivo a ampliação dos níveis de escolarização formal dos trabalhadores rurais assentados, atuando como instrumento de democratização do conhecimento no campo. O PRONERA apóia projetos de educação que utilizam metodologias voltadas para o desenvolvimento das áreas de reforma agrária nos diversos níveis e modalidades de Educação Básica, da alfabetização ao ensino médio, incluindo educação profissional nos diversos níveis; também são apoiados programas de formação de professores e de agentes educativos para atuar nos assentamentos, bem como outros cursos superiores, de graduação e de pós-graduação. (www.pronera.gov.br)

As avaliações externas mostraram que o PLANFOR, além do mau uso dos recursos públicos, caracterizou-se pela baixa qualidade e baixa efetividade social, resultante da precária articulação com as políticas de geração de emprego e renda, desarticulação das políticas de educação, reduzidos mecanismos de controle social e de participação no planejamento e na gestão dos programas e ênfase em cursos de curta duração focados no desenvolvimento de habilidades específicas.^v

A partir da avaliação do PLANFOR, o Governo do presidente Lula apresentou nova proposta de política pública de educação profissional, expressa no Plano Nacional de Qualificação- PNQ, para o período 2003/2007, com três grandes 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. (PNQ 2003/2007, p. 17)

A nova proposta fundamenta-se em seis dimensões principais: política, ética, conceitual, institucional, pedagógica e operacional, cujas concepções são, em síntese: o reconhecimento da educação profissional como direito, como política pública e como espaço de negociação política; exigência de integração entre educação básica e profissional, para o que a duração média dos cursos passa a ser estendida para 200 horas; reconhecimento dos saberes socialmente produzidos pelos trabalhadores; exigência de formulação e implementação de projetos pedagógicos pelas agências contratadas; garantia de investimentos na formação de gestores e formadores; a implantação de um sistema

integrado de planejamento, monitoramento, avaliação e acompanhamento dos egressos; a integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda entre si e destas em relação às Políticas Públicas de Educação e Desenvolvimento: transparência e controle no uso dos recursos públicos. (PNQ 2003/2007, p.20-21)

Para fins de análise, pode-se identificar três linhas programáticas que, a partir do PNQ, propõem-se a operacionalizar as políticas de educação profissional do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva: a primeira, que se constitui na proposta reformulada do PLANFOR, continua financiando ações que integram o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador-CODEFAT, e as Comissões Estaduais e Municipais do Trabalho, com recursos, cada vez mais exíguos, do FAT; a segunda, que congrega os programas que apresentam efetiva vinculação com a Educação Básica, e a terceira, que congrega as ações que têm sua origem no Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego-PNPE.

Com relação às ações do primeiro grupo, o que se tem como novidade é a extensão da duração dos cursos, através da exigência de 200 horas em média ,que integrem educação básica e profissional obedecendo a planejamento pedagógico integrado a ser implementado pela entidade executora, incluindo conteúdos que discutam cidadania, organização e gestão do trabalho e saúde e segurança,

A análise do PNQ evidencia avanço conceitual significativo em relação ao PLANFOR, no que diz respeito às categorias relativas às relações entre trabalho e educação, a partir da ótica dos trabalhadores. O que a prática tem mostrado, contudo, na opinião de gestores públicos e membros do Conselho Estadual do Trabalho (Pr) entrevistados, é a dificuldade de efetivação destas políticas a partir de vários fatores, com destaque para a perda de interesse das agências formadoras, que não consideram atrativo o investimento para cursos mais extensos e que integrem conhecimentos básicos, o que não tem feito parte de sua experiência; e para o desinteresse do público-alvo que busca alternativas que viabilizem inclusão a curto prazo, com o que é difícil integralizar turmas. Embora não se tenha dados exaustivos, os casos analisados evidenciam a dificuldade de usar os recursos disponíveis, embora reduzidos, os quais acabam por vezes não sendo investidos na sua totalidade.

A articulação com a Educação Básica através de convênios com as Secretarias Estaduais de Educação também não tem sido viabilizada, por entraves burocráticos, particularmente no tocante ao uso dos recursos financeiros. De todo o modo, dado o seu período curto de implantação (o PNQ começou a ser implantado em 2004), ainda não se tem dados disponíveis para uma avaliação mais consistente.

O que se observou, contudo, na região pesquisada, foi que os cursos profissionalizantes, com todos os seus limites, que eram oferecidos na vigência do PLANFOR e que, de modo geral eram ofertados pelos Sindicatos dos Trabalhadores do Calçado, não foram substituídos por outras alternativas. A pesquisa mostrou que a única possibilidade de qualificação profissional gratuita disponível para os desempregados e candidatos ao primeiro emprego para atuar nas funções específicas do setor coureiro-calçadista na região pesquisada é o curso de costura fornecido pelo Sindicato dos Sapateiros de Campo Bom, que usa os equipamentos adquiridos com os recursos do PLANFOR e material doado pelas empresas. As demais alternativas para este setor, sobre o qual se organiza toda a economia regional, são oferecidas pelo setor privado, em particular pelo *Sistema S*, que demandam mais escolaridade por focarem ocupações com mais complexidade, incluindo as de nível técnico. O custo destes cursos, a par dos horários e das exigências de trabalho intelectual derivado de mais ampla escolaridade, não os tornam alternativas para a maioria dos desempregados e candidatos ao primeiro emprego.

No segundo grupo tem-se a continuidade do PRONERA e do PROEP, neste momento em fase de negociação com o Banco Mundial tendo em vista sua renovação; o Programa Nacional de Inclusão de jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária-ProJovem e o Programa Nacional de Integração da Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos-PROEJA, ambos criados no Governo Lula.

O ProJovem foi criado pela Medida Provisória 238, de fevereiro de 2005, tendo por objetivo elevar o grau de escolaridade através da conclusão do Ensino Fundamental articulado à qualificação profissional e à ação comunitária, tendo em vista a *inserção cidadã*.(art. 1º) Destina-se a jovens com idade entre 18 e 24 anos, que tenham concluído até a 4ª série do ensino fundamental, não tenham vínculo empregatício e apresentem marcas de discriminação étnico-racial, de gênero, de geração e de religião, os quais receberão um auxílio financeiro de R\$ 100,00, enquanto durar o curso, por um período máximo de 12

meses. A sua gestão, através de um Comitê Gestor, está a cargo da Secretaria Geral da Presidência da República, através da Secretaria Nacional da Juventude, compartilhada com os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A sua operacionalização dar-se-á em cooperação com os Municípios, com o Distrito Federal e com organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, que celebrarão convênio com a União; os Municípios, por sua vez, usarão o mesmo procedimento, repassando recursos mediante convênio para entidades executoras. Este Programa abrange as 26 capitais, o Distrito Federal e as cidades das regiões metropolitanas com mais de 200 mil habitantes. A formação, em até 12 meses, deve totalizar 1600 horas, assim distribuídas: 800 horas de formação escolar em nível de 5ª a 8ª série, 350 horas de qualificação profissional, 50 horas de atividades de Ação Comunitária e 400 horas de atividades não presenciais com tutoria.

O ProJovem, como outros programas que serão analisados em seguida, se organiza em redes sociais, sendo esta uma característica dos programas do Governo Lula. As redes sociais, como uma das estratégias de gestão demandadas pelas parcerias público-privadas, têm como proposta assegurar ao mesmo tempo unidade programática e autonomia de execução, pelas unidades consorciadas. Neste caso, a menor unidade são os Núcleos, que articulam as turmas; esses Núcleos vinculam-se à Estações Juventude, que se ligam às Coordenações Municipais, articuladas à Coordenação Nacional. As Estações Juventude concentram uma equipe de gestão administrativa e pedagógica e professores de qualificação profissional inicial, para atender a todos os Núcleos que lhe são subordinados (8 núcleos por Estação). As Estações também concentram as ações de estudo e pesquisa e as atividades esportivas, culturais e de lazer, de modo a favorecer o encontro e o processo formativo e a participação comunitária. Desta forma, as redes sociais propõem-se a racionalizar o uso dos recursos disponíveis.

Embora o ProJovem confira certificação escolar, ela está condicionada, para além da avaliação durante o processo, à aprovação em Exame Final Nacional Externo, que poderá ser refeito em caso de insucesso, após processo de recuperação; é importante lembrar que o auxílio financeiro será concedido no máximo por 12 meses. Uma explicação possível para a contradição entre a concepção de avaliação ao longo do processo apresentada pelo Projovem e a exigência dos Exames Finais Nacionais é a regulação da

qualidade via controle do produto, em decorrência da ausência, e mesmo impossibilidade, de controle durante o processo, dada a quantidade, qualidade, natureza diferenciada e dispersão espacial das unidades executoras.

Este Programa foi autorizado pelo Conselho Nacional de Educação como projeto experimental, sendo objeto do Parecer CNE/CEB nº 2/2005; a partir das experiências já realizadas, está em tramitação no CNE uma nova proposta de diretrizes (Parecer CNE/CEB 37/2006). Dentre os Programas analisados, o ProJovem diferencia-se pela sua institucionalização e estratégia de regulação a partir do Estado.

O PROEJA, objeto do Decreto 5.840 de julho de 2006, regulamenta a formação de jovens e adultos trabalhadores em nível inicial e continuado e em nível de educação profissional técnica de nível médio, integrada ou concomitante. Embora instituído no âmbito federal, compreendido pela rede federal de educação profissional, poderá ser adotado pelas instituições públicas dos sistemas de ensino estaduais e municipais e pelo “Sistema S”, desde que se assegure a construção prévia de um projeto pedagógico integrado único.

Os cursos do PROEJA destinados à formação inicial e continuada de trabalhadores terão carga horária mínima de 1.400 horas, sendo 1200 horas destinadas à formação geral e 200 horas para a educação profissional. Os de educação profissional técnica de nível médio terão a duração mínima de 2400 horas, sendo 1.200 horas destinadas à formação geral e a carga horária mínima estabelecida para a respectiva habilitação profissional, observando as normas e diretrizes do CNE para a educação profissional de nível técnico, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos. Os certificados e diplomas serão conferidos pela instituição ofertante, que deverá reconhecer conhecimentos e habilidades previamente adquiridos e prever a conclusão a qualquer tempo, desde que a avaliação comprove que os objetivos do curso foram atingidos; ou seja, estabelece a possibilidade do reconhecimento de competências tácitas ou formais adquiridas ao longo das trajetórias de escolaridade e laboral. A novidade deste projeto, ainda em fase inicial de implantação, é a proposta de integração, institucionalizada, em um único percurso pedagógico, de formação básica e educação profissional, com certificação.

Estes Programas são sustentados juridicamente, além da Lei nº 9.394/96, pelo Decreto 5.154 de julho de 2004, que revogou o Decreto 2.208/97 e re-estabeleceu o ensino

médio integrado como modalidade; uma breve análise comparativa destes decretos será objeto de outra parte deste texto. Como já se afirmou anteriormente, estes Programas têm como característica a vinculação formal ao Sistema Nacional de Educação. Contudo, esta vinculação não se constitui em integração entre educação básica e profissional, não ultrapassando o nível formal, uma vez que, como já apontaram Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005, p. 1093-1094), o CNE, ao ratificar as diretrizes curriculares para o ensino médio e para a educação profissional anteriores ao Decreto 5154/04, referendou a independência entre formação média e profissional, que podem ser ministradas como partes autônomas, embora integrantes do mesmo curso. Esta diretriz põe por terra a possibilidade de integração, embora se mantenha a vinculação formal com direito à certificação, nos casos do ProJovem e do PROEJA, o que, em comparação com os demais projetos apontados a seguir, faz destas, alternativas um pouco menos precárias,

No terceiro grupo tem-se as ações abrangidas pelo Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego-PNPE, gerenciado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, o principal programa do Governo Lula voltado para a inclusão dos jovens em situação de vulnerabilidade social, cujo objetivo é *combater a pobreza e a exclusão social através da integração entre as políticas de emprego e renda a uma política de investimentos públicos e privados geradora de mais e melhores oportunidades*”. (Mtb/PNPE, 2006)

Este programa foi concebido para atender ao contingente mais vulnerável da juventude brasileira, os jovens desempregados de baixa renda e baixa escolaridade, sem experiência profissional prévia, com o *objetivo de transformar as expectativas de jovens em situação mais crítica de pobreza em possibilidades sustentáveis de um futuro decente, por meio do acesso e permanência no mercado do trabalho, em sua nova configuração e exigências*.

Implementado pelo Governo Federal pela Lei 10.748, de 22 de outubro de 2003, o PNPE articula várias ações, que se desenvolvem por meio de duas linhas: a da **qualificação social e profissional** e a da **inserção imediata no mercado de trabalho**. Estas ações, diferentemente das anteriormente descritas, embora assumam a articulação com a educação básica como princípio, não se vinculam ao Sistema Nacional de Educação; ao contrário, esta articulação, estimulada, fica por conta do aluno, que deverá comprovar sua matrícula e

freqüência ao Sistema Escolar, sem que haja vinculação explícita entre a escolarização e a formação oferecida pelo projeto.

Dentre as ações que se propõem primeiro a qualificar e depois a inserir, vinculadas ao Ministério do Trabalho e Emprego, estão os projetos “Consórcios Sociais da Juventude” “Empreendedorismo Juvenil” e “Soldado Cidadão”. Este se diferencia dos demais por destinar-se a capacitar profissionalmente jovens que prestam o Serviço Militar Obrigatório para que encontrem uma ocupação ao deixarem as Forças Armadas. Este projeto, realizado com o Ministério da Defesa, Fundação Cultural do Exército e “Sistema S”, capacita 30 mil soldados por ano.

Vinculado à Secretaria Geral da Presidência da República através da Secretaria Especial de Direitos Humanos e articulado ao Ministério do Trabalho e Emprego, está o projeto Juventude Cidadã, que substituiu o Serviço Civil Voluntário. Vinculado ao MEC, está o projeto Escola de Fábrica.^{vi}

Dentre os projetos que objetivam a captação de vagas no mercado formal, com contratações subsidiadas pelo governo ou não, e a inclusão em ações alternativas de geração de renda, como empreendedorismo, cooperativismo e associativismo, estão o **Jovem Empreendedor**, realizado em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas-Sebrae, e os contratos especiais de trabalho nas linhas da **Aprendizagem** e estágio.^{vii}

De modo geral, os projetos que se originam no mesmo Programa, o PNPE, apresentam as mesmas características: o público alvo, jovens de 16 a 24 anos sem experiência prévia no mercado de trabalho formal, que possuam renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo, que estejam cursando ou tenham completado o ensino fundamental ou médio, com destaque para focos de discriminação social.

Quanto à proposta pedagógica, de modo geral a formação tem 600 horas de duração, distribuídas com pequenas variações conforme a especificidade de cada projeto, tendo em vista o desenvolvimento do jovem enquanto pessoa, cidadão e trabalhador. Para tanto, esta carga horária comporta as seguintes dimensões: estímulo e apoio efetivo à elevação da escolaridade; formação em cidadania e direitos humanos; qualificação social e profissional definida a partir de uma listagem de temas sugeridos pelo Ministério do Trabalho, selecionados a partir das demandas de desenvolvimento regional e com base na

Classificação Brasileira de Ocupações; prestação de serviços voluntários à comunidade, com vistas ao desenvolvimento de competências relativas ao protagonismo juvenil.

Todos os projetos prevêem o compromisso da entidade conveniada com a inclusão de no mínimo 30% dos participantes por meio de contratação formal, auto-emprego, iniciativas de cooperativismo, associativismo e economia solidária, dentre outras formas possíveis; no projeto Escola de Fábrica, eleva-se para 50% o compromisso com a inclusão no mundo do trabalho. O que as entrevistas realizadas no decorrer da pesquisa no setor coureiro-calçadista, com intelectuais que participam do desenvolvimento do Consórcio Social da Juventude evidenciaram, foi a extrema dificuldade para esta inserção, dada a inexistência de oportunidades de emprego formal ou de atividades informais. Neste caso estudado, a dificuldade se agrava por duas razões: a crise pela qual o setor vem passando em decorrência da queda do dólar e da concorrência da China, e a falta de aderência entre qualificação oferecida e as demandas regionais; outro fator, apontado pelos entrevistados, foi a baixa escolaridade e a pobreza dos jovens participantes do projeto, que não atendem aos requisitos exigidos pelas empresas, quer em termos de domínio das linguagens e de trabalho intelectual, ou até mesmo de aparência.

Uma possibilidade de inserção que é admitida pelo projeto e que tem se constituído em opção para o atendimento da meta de inclusão de 30% dos egressos tem sido o ingresso dos jovens no projeto Aprendizagem, realizado pelo Sistema S, ou no projeto Jovem Empreendedor, realizado pelo Sebrae.

Contudo, segundo os entrevistados, dadas as características de precarização cultural destes jovens, é muito difícil a sua permanência nos cursos, dadas as suas exigências. Cumpre-se, portanto, *apenas formalmente* a meta; infelizmente não há pesquisa de acompanhamento de egressos no projeto visitado, o que não permite uma melhor análise de sua efetividade. É importante que se registre, contudo, que foi este o único projeto desta natureza identificado na região pesquisada, o que reforça a argumentação anteriormente desenvolvida: praticamente inexistente oferta pública para jovens em situação de vulnerabilidade em uma área duramente castigada pelos efeitos da globalização.

Outra forma de inserção no mundo do trabalho se dá através da Auto-Gestão ou Economia Popular Solidária, incluindo o egresso em atividades ou em grupos de natureza

cooperativa, que tenham iniciativa de desenvolver projetos coletivos. Não há, contudo, dados que permitam uma análise mais aprofundada desta e das demais formas de inserção.

Todos os projetos propõem o financiamento das atividades especificamente pedagógicas desenvolvidas pelas entidades, correspondendo em geral a 200 horas de qualificação profissional e a 100 horas de formação em cidadania e direitos humanos, através do pagamento de um valor por hora/aluno. As demais 300 horas correspondem à contrapartida da entidade, realizada através de serviços prestados ao projeto nas seguintes atividades: supervisão das ações de prestação de serviços voluntários à comunidade; ações de estímulo e apoio à elevação de escolaridade; ações de inserção dos educandos no mundo do trabalho.

Ou seja, um projeto de 600 horas inclui na realidade 300 horas específicas de atividades de formação, mais as horas dedicadas à prestação de serviços voluntários, que variam entre 50 e 100 horas; as demais 300 horas correspondem às atividades da entidade conveniada. No caso do Juventude Cidadã, observa-se que para o *planejamento e supervisão* da prestação de serviços voluntários, a entidade tem previstas 125 horas por aluno; já para a atuação do aluno são previstas apenas 75 horas. (Mte, Juventude Cidadã, Proposta, p. 14).

De novo, caracteriza-se uma extensão *apenas formal* da proposta de formação para jovens em situação de vulnerabilidade, embora os entrevistados tenham problematizado esta questão, apontando que a longa duração é um desestímulo “*a quem tem pressa de se inserir*”. Esta dimensão, a par da exigência de estar cursando a escola ou ter escolaridade fundamental ou básica completa, também tem se constituído em significativo entrave para a composição de turmas que tornem viável financeiramente o projeto para a entidade executora; no caso pesquisado, o projeto deve ter pelo menos 100 participantes.

Com relação à frequência à escola, o que ocorre no projeto analisado certamente se repetirá em outros: os alunos se matriculam em ofertas regulares ou supletivas para entrar e manter-se no Programa, abandonando a escola em seguida; de novo, mais uma medida bem intencionada que vira formalidade.

Com relação à concepção de qualificação profissional observa-se que a adjetivação *social* corresponde à concepção que privilegia a *aprendizagem pela experiência*, entendendo que *a formação de saberes necessários à inserção do jovem no mercado de*

trabalho e à vida em sociedade se dá, principalmente, por meio do seu engajamento efetivo na prestação de serviços comunitários, precedido, complementado e articulado com o desenvolvimento de conhecimentos (os previstos nas 300h de formação).(Mte, Juventude Cidadã, Proposta, p. 4)

Outra característica destes projetos é a concessão de auxílio financeiro tendo em vista assegurar a permanência no curso; os valores variam entre R\$ 120,00 e R\$150,00 por mês, enquanto durar o curso, o que varia entre 4 meses e um ano, no caso do projeto Escola de Fábrica.

Com relação a este auxílio, o que se observou na região pesquisada foi a resistência manifestada por jovens a ingressar nos projetos em face do valor considerado baixo, o que os leva a preferir ou a continuar na contravenção, ou no trabalho explorado, fazendo “ enfiadinhos”.

Com relação ao financiamento, o Projeto Jovem Empreendedor, realizado em parceria com o Sebrae, apresenta uma peculiaridade: está implantando em todo o país três modalidades de crédito para jovens empreendedores: auto-emprego, com financiamento de até R\$ 10 mil, com prazo de 60 meses para pagamento e 12 meses de carência; micro e pequenas empresas, com limite de crédito de até R\$ 50 mil, com 84 meses para o pagamento e 18 meses de carência; cooperativas ou associações, com teto para empréstimo de R\$ 5 mil por beneficiário e de R\$ 100 mil por cooperativa e prazo de 84 meses para o pagamento, com carência de 18 meses.^{viii}

A gestão dos programas inclui Conselhos especialmente criados para este fim, compostos por representantes dos Ministérios, Secretarias e outras instituições responsáveis pela implementação, e conta com a intermediação de um órgão público que seleciona entidades executoras diretamente, ou entidades- âncora ou gestoras, que por sua vez selecionam, qualificam e acompanham as executoras, uma espécie de franquia social que terceiriza o anteriormente terceirizado. Como não há ainda estudos sobre esta forma de gestão, seria interessante pesquisar quanto dos recursos alocados para cada projeto se destina à realização da atividade-fim, contrariando a lógica da racionalização de recursos professada pelas redes e franquias sociais. A existência de tantos níveis intermediários permite inferir que parte significativa dos recursos alimentem a própria organização,

constituindo-se a criação de entidades em oportunidade lucrativa de negócio, transfigurando-se a atividade-meio em atividade-fim.

2.2. O discurso sobre a publicização esconde a opção pela oferta privada.

As políticas e propostas contidas nos Decretos e Planos acima referenciados, nos dois governos, originaram um conjunto de programas e projetos que tiveram por objetivo a sua implementação. Estes programas e projetos, tanto no Governo Fernando Henrique quanto no governo Lula, não se diferenciam no que diz respeito à concepção das relações entre Estado e sociedade civil, que passam a se dar através das parcerias entre o setor público e o setor privado.

Estas relações supõem o repasse de parte das funções do Estado para a sociedade civil, acompanhado do repasse de recursos, que, realizados sob o ordenamento jurídico privado, fogem aos controles públicos da União. Em decorrência desta concepção, a prestação de contas dos contratos se dá através da realização do produto acordado, ficando a entidade executora obrigada a fornecer comprovações, não havendo controle do processo, inclusive sob o ponto de vista contábil. Como já se apontou acima, a natureza do produto- jovens qualificados, dentre os quais 30% devem ser inseridos no mundo do trabalho ou em outras alternativas de formação- presta-se a relatórios meramente formais, sem que se tenha indicadores de qualidade e efetividade social; e, por consequência, do bom uso dos recursos públicos.

Os dados anteriormente apresentados, embora parciais, já são suficientes para indicar a continuidade de uma realidade que se generalizou no governo anterior, e que, embora negada no plano do discurso, se fortalece cada vez mais no Governo Lula: o crescente repasse de recursos públicos para o setor privado, através de parcerias justificadas pela “*impossibilidade*” do Estado em cumprir com suas funções.

A compreensão desta afirmação fica facilitada através da análise do ordenamento jurídico sobre a educação profissional, que tem dado suporte a esta concepção: os Decretos 2208/97, do Governo anterior, e o Decreto 5154/2004, do atual Governo.

Ao analisar o novo Decreto, em texto que, embora tivesse circulado, não foi publicado, indagou-se acerca da sua verdadeira intenção, uma vez que, não obstante

revogue formalmente o Decreto 2208/97, na prática não o faz, porque, não obstante re-crie os cursos médios integrados, o que na prática não seria necessário por estarem eles contemplados no parágrafo segundo do art 36 da Lei 9394/96, incorpora todas as modalidades de educação profissional por ele propostas, com pequenas mudanças de denominação. (Kuenzer, 2003)

A hipótese que se levantou à época em que ainda circulavam diferentes versões sobre o que depois seria o Decreto 5154/04, facilmente comprovável hoje através das informações disponíveis nos diferentes sistemas de controle, inclusive do Tribunal de Contas da União, é a da manutenção do verdadeiro balcão de negócios em que se transformaram as instituições públicas e privadas de educação profissional, a partir do Decreto 2208/97. Assim, o Decreto 5154/04 ampliou o leque de alternativas com o médio integrado sem que nenhuma das possibilidades anteriores, que favoreceram ações privadas de formação precarizada com recursos públicos, fosse revogada.

O novo Decreto, portanto, longe de reafirmar a primazia da oferta pública, viabilizando-a através de políticas públicas, representou uma acomodação conservadora que atendeu a todos os interesses em jogo: do Governo, que *cumpriu* um dos compromissos de campanha com a *revogação* do Decreto 2208/97, das instituições públicas que passaram a vender cursos para o próprio Governo, e gostaram de fazê-lo, renunciando em parte à sua função, e das instituições privadas que passaram a preencher, com vantagens, o vácuo criado pela extinção das ofertas públicas.

O ensino médio integrado, que seria uma alternativa para a oferta pública de educação profissional de qualidade integrada à educação básica, ainda não teve, desde a edição do decreto 5154/04, alocação de recursos para o seu financiamento. Os três estados que se disponibilizaram a realizar uma experiência piloto em 2004, tiveram como alternativa o financiamento próprio, como fez o Paraná.^{ix}

Em resumo, o que se está afirmando é que, uma vez procedido o desmonte da oferta pública de educação profissional pelo Decreto 2208/97, e estabelecido o balcão de negócios, dificilmente este processo será revertido. A resistência das agências formadoras às exigências do PNQ mostra, entre outros fatos, que o *negócio* deixou de ser interessante; como resultado, tem-se menos oferta gratuita oferecida pelo setor privado com recursos públicos e se tem reduzida oferta pública. Ao mesmo tempo, a profusão de programas

criados com a finalidade de operacionalizar o PNPE, mostra que foram abertos muitos outros canais de repasse de recursos para o setor privado, sob a coordenação de diferentes Ministérios e da Secretaria Geral da Presidência da República. Causa, no mínimo, estranheza, a criação de programas praticamente idênticos, mas sob a coordenação política de diferentes Ministérios e/ou Secretaria Geral da Presidência da República, como é o caso dos Consórcios Sociais da Juventude e do Juventude Cidadã.

Do ponto de vista do repasse de recursos públicos para a iniciativa privada, no Governo Lula não houve avanços no sentido da publicização, permanecendo, e de modo mais intenso, a mesma lógica: o repasse de parte das funções do Estado, e dos recursos para a sua execução para o setor privado sob a alegação da *eficácia e da ampliação da capacidade de atendimento*, segundo a concepção do público não-estatal a ser operacionalizada pelas parcerias com instituições privadas.

Estudos realizados por Grabowski mostram que aproximadamente dois terços dos recursos do PROEP foram destinados a projetos apresentados por instituições comunitárias ou privadas, muitas das quais não cumpriram com os termos contratuais, não concluindo as obras e/ou não implementando os cursos por razões que vão desde o inadequado planejamento, para cuja execução os recursos não eram suficientes, à impossibilidade de contratar professores e técnicos necessários ao funcionamento da escola até a falta de alunos em face da inadequação da oferta, como se observa Relatório de Auditoria, Acórdão nº 956 /2004 – 2ª Câmara – TCU. (Grabowski, 2004 e Grabowski, Ribeiro e Silva, 2003)

Há, portanto, uma profusão de dados que enunciam o mau uso dos recursos públicos a partir de uma concepção que, implementada no governo anterior, foi assumida e estimulada no Governo Lula, e que esconde, sob a defesa do caráter público das ações, a sua realização pelo setor privado sem que haja elementos que permitam comprovar sua qualidade e efetividade social.

O que os dados revelam é que, sob o discurso da parceria entre o Estado, a sociedade civil e o setor empresarial, a partir do entendimento que *as organizações da sociedade civil tendem a obter melhores resultados junto ao público jovem em situação de maior vulnerabilidade social, e que estas instituições são capazes de chegar em lugares onde o Estado não chega^x*, foram e estão sendo carreados vultosos recursos para o chamado setor comunitário realizar a função do Estado no tocante à educação profissional, sem que

haja indicações, através de avaliações conseqüentes, de que os projetos atingem suas finalidades. De modo geral, a oferta gratuita, pelos setores público e comunitário é quantitativamente insignificante e pouco aderente às demandas dos excluídos, cujos resultados não evidenciam outra possibilidade de inclusão senão através da realização de trabalhos precarizados e predominantemente eventuais, segundo a lógica da inclusão subordinada, tal como se vem discutindo neste artigo.

2.3. A opção pela implementação de Projetos de Educação Profissional esconde a ausência de Políticas Públicas.

Além da concepção de ação *pública não-estatal* que justificou o repasse de recursos públicos para instituições privadas, os Programas acima referenciados se caracterizaram pela desarticulação e pela fragmentação das ações a que deram origem, através de uma profusão de projetos similares espalhados por diferentes unidades gestoras, particularmente no Governo do Presidente Lula.

Em resumo, são três programas que continuam, com modificações: o PRONERA, o PNQ e o PROEP; mais dois que se vinculam explicitamente ao Sistema Nacional de Educação: o ProJovem e o PROEJA. E mais sete projetos distribuídos entre Ministérios, Secretarias, Secretarias Especiais, alguns deles com seus respectivos Conselhos, todos vinculados ao Plano Nacional do Primeiro Emprego. No total, tem-se 12 propostas em andamento, sem considerar o ensino médio integrado, ainda muito incipiente.

Com o objetivo de viabilizar cada um desses projetos, são estabelecidas parcerias entre a Secretaria Geral da República, os Ministérios citados, os governos estaduais, municipais e outros órgãos federais, entidades da sociedade civil, empresas públicas e privadas, sempre prevalecendo a primazia do repasse dos recursos ao setor privado, como se analisou anteriormente, através das redes ou franquias sociais. E de modo geral, eles são muito parecidos, com pequenas especificidades que não justificam tamanha fragmentação de ações e pulverização de recursos. Como resultado, reproduzem-se estruturas, espaços e recursos, financeiros e humanos, para os mesmos fins, configurando-se uma clara estratégia populista de eficácia discutível.

É interessante observar que, no mesmo relatório acima citado, o TCU aponta a necessidade de uma maior integração entre os Ministérios da Educação e do Trabalho e Emprego, bem como o aproveitamento dos Planos Estaduais de Educação Profissional – PEPs, como referência para a análise e seleção de cartas consulta relativas a projetos escolares do segmento comunitário, avaliando a necessidade de atualização desse planos.

Não é de estranhar, portanto, a reivindicação feita pelos gestores públicos da Educação Profissional, para que estes inúmeros projetos que fragmentam as ações e os recursos, atribuindo a execução ao setor privado, sejam substituídos por uma **política de Estado** que contemple, de forma orgânica, o financiamento e a gestão pública, comprometidos com o bom uso dos recursos públicos, a ser assegurado pelos controles públicos da União, posto que a pesquisa levada a efeito, ainda que preliminar, permite questionar fortemente a falta de efetividade social dos programas que vêm sendo desenvolvidos, que se revestem de caráter fragmentado, assistencialista e compensatório, sem que se configurem de fato como política pública.

Como já se afirmou em outro texto, *a razão fundamental para que essa política seja de Estado é o reconhecimento do papel estratégico que desempenham a educação e a produção do conhecimento científico-tecnológico e sócio-histórico no processo de construção de uma sociedade de novo tipo, fundada na justiça social a partir da participação de todos na produção, na fruição do que foi produzido, na cultura e no poder, o que demanda processos educativos que articulem formação humana e sociedade na perspectiva da autonomia crítica, ética e estética.* (Kuenzer e Grabowski, 2006).

3. O discurso da articulação entre educação básica e profissional oculta a ênfase no conhecimento tácito, como expressão da nova epistemologia da prática.

A análise das propostas de educação profissional que vêm sendo analisadas, cotejadas com os dados disponibilizados pelas pesquisas de campo realizadas pela autora nos últimos anos, vem evidenciando que, embora as mudanças ocorridas no mundo do trabalho passem a exigir ampliação da educação básica com qualidade, à qual se integre formação profissional de natureza tecnológica, fundada no domínio intelectual da técnica enquanto relação entre conhecimentos e competências cognitivas complexas, o que se vem

oferecendo aos que vivem do trabalho se resume, basicamente, à reprodução do conhecimento tácito, não passando de discurso a integração entre educação básica e profissional.

Assim é que os projetos contemplam um amálgama de qualificação social entendida como ação comunitária, aprendizagem de fragmentos do trabalho no espaço produtivo como conhecimento científico-tecnológico, domínio de algumas ferramentas da informática e das linguagens como capacidade de trabalho intelectual, discussão sobre algumas dimensões da cidadania como capacidade de intervenção social, levando a entender que o resultado deste conjunto configura-se como educação para a inclusão social. Embora estes elementos sejam fundamentais para a educação dos que vivem do trabalho, a forma superficial e aligeirada, na maioria das vezes descolada da educação básica de qualidade, reveste as propostas de caráter formalista e demagógico, a reforçar o consumo predatório da força de trabalho ao longo das cadeias produtivas.

Não há, nos projetos, referência e condições concretas, dadas as suas características, para a implementação de procedimentos pedagógicos que assegurem o desenvolvimento das competências complexas que caracterizam o trabalho intelectual. Em particular às que assegurem o exercício da crítica, da criação, da participação política ou acesso aos conhecimentos necessários para enfrentar os desafios de uma sociedade cada vez mais excludente, para o que o domínio de conhecimentos científicos, tecnológicos, e sócio-históricos com vistas à formação de um profissional com autonomia intelectual e ética, são fundamentais. Ao contrário, vários dos projetos analisados, embora sutilmente, negam esta necessidade.

Como afirma CONTRERAS (2002), a idéia básica que fundamenta propostas deste tipo é que a prática profissional consiste na solução instrumental de problemas mediante a aplicação de um conhecimento *previamente disponível*. É instrumental porque supõe a aplicação de técnicas e procedimentos que se justificam por sua capacidade para conseguir os efeitos ou resultados desejados. (p.90-91)

Ou, como afirma Schön, conhecer e refletir na ação, o que implica em um tipo de inteligência tácita e espontânea que é incapaz de se tornar verbalmente explícita. (SCHÖN, 2000, p. 33).

Kuenzer, ao analisar as novas demandas de educação profissional derivada das mudanças na base técnica com a crescente utilização da base microeletrônica, que demandam cada vez mais domínio das categorias referentes ao trabalho intelectual em contraposição à centralidade do conhecimento tácito típica do taylorismo/fordismo afirma que...*causa espanto... ao tempo em que as pesquisas levem a estas constatações, que as políticas públicas em vigor para todos os níveis de ensino proponham como tarefa à escola o desenvolvimento de competências entendidas como capacidades de realizar tarefas práticas, desvalorizando, e mesmo declarando desnecessário, o conhecimento científico.* (KUENZER, 2002)

Retrocede-se, afirma a autora, ao princípio educativo do taylorismo/fordismo, onde *o melhor instrutor era o “Tonicão”, que embora não conhecesse a ciência do seu trabalho, tinha virtuosidade nas práticas laborais, desenvolvida ao longo do tempo através de sua experiência. Ele também não sabia ensinar, porque conhecimento tácito não se sistematiza, e portanto, não se explica; mas tinha imensa boa vontade em se deixar observar e em mostrar como fazer, pois ele “sabia na prática”.* (KUENZER, 2004) Diga-se de passagem que o Escola de Fábrica assim se pronuncia sobre o perfil dos instrutores que as empresas devem disponibilizar: *“colaboradores internos que sabem fazer para saber ensinar os temas específicos e profissionais do curso”*([www.mec.gov/educaçãoprofissionaletecnológica/escola de fábrica](http://www.mec.gov/educaçãoprofissionaletecnológica/escola%20de%20f%C3%A1brica))

A pedagogia do trabalho, assim compreendida, se resume a observar e repetir até memorizar as “boas práticas” dos trabalhadores mais experientes, bastando inserir desde logo o futuro trabalhador na situação concreta de trabalho, mesmo sem que ele se aproprie de categorias teórico-metodológicas que lhe permitam analisá-la e compreendê-la para poder intervir com competência.

Restaria perguntar, portanto, a quem interessa reduzir a formação ao conhecimento tácito através de uma epistemologia na qual a prática se constrói através de uma reflexão sobre si mesma, sem a mediação da teoria, desqualificando-se os espaços onde os que vivem do trabalho poderiam ter acesso ao conhecimento científico, tecnológico e sócio-histórico, enquanto produto do pensamento humano, mas também enquanto método para aprender a conhecer. Conclui-se, da análise levada a efeito até aqui, que, embora o PNQ apresente avanço conceitual, os programas e projetos que dele se derivaram propõem outra

concepção epistemológica, que privilegia a prática em detrimento da teoria, as relações sociais sobre as práticas educativas intencionais e sistematizadas, o relativismo sobre o realismo.

3. Concluindo: a formação precarizada para trabalhadores precarizados continua sendo o eixo das políticas de educação profissional.

A análise levada a efeito, mais do que abranger toda a temática, indica um extenso programa de investigação a ser levado a efeito por aqueles intelectuais que professam compromisso com os que vivem do trabalho, tendo em vista a avaliação do que lhes tem sido ofertado sob o discurso de sua inclusão, e a proposição coletiva de projetos de outra natureza. E mostra que os princípios que orientaram a educação profissional no Governo Fernando Henrique não foram superados no Governo Lula, alguns deles inclusive tendo sido intensificados.

Alguns elementos de realidade permitem fazer afirmações e indicar hipóteses para a continuidade dos estudos, sustentadas por indicadores que apontam seu potencial explicativo: a destruição progressiva das ofertas públicas e o fortalecimento crescente do setor privado, que cada vez recebe mais recursos para realizar funções que são do Estado; a enunciação apenas formal, na maioria dos projetos, da integração da educação profissional à Educação Básica; o caráter genérico, descomprometido com o efetivo acesso ao conhecimento sobre o trabalho da maioria dos projetos de educação profissional; a ênfase no conhecimento tácito em detrimento do acesso ao conhecimento científico-tecnológico e sócio-histórico, negado em nome de seu pretenso caráter racionalista; a pulverização de ações e a duplicação de recursos que respondem a uma proposta populista, em substituição a uma proposta orgânica e consistente, de política de Estado.

Como resultado, é possível indicar a continuidade de propostas precárias de educação profissional para legitimar a inclusão em trabalhos precarizados, de modo a alimentar o consumo predatório da força de trabalho, para o que a redução epistemológica através da formação de subjetividades flexíveis, polivalentes e empreendedoras, se realiza através das dimensões pedagógicas dos processos sociais aos quais se articulam políticas e práticas educativas de caráter privado, populistas e fragmentadas, que expressam as

estratégias de disciplinamento necessárias ao novo regime de acumulação, para o que a nova epistemologia da prática fornece os fundamentos.

O que leva a refletir que, na sociedade capitalista, em que se produzem relações sociais e produtivas que têm a finalidade precípua de valorização do capital, não há inclusão que não atenda a esta lógica, como não há possibilidade de existência de práticas pedagógicas autônomas; apenas contraditórias, cuja direção depende das opções políticas que definem os projetos, seus financiamentos e suas formas de gestão. O desafio que se coloca é o rompimento deste círculo, o que demanda novas leituras, propostas e práticas a partir da ampliação da participação dos trabalhadores na formulação das políticas e na gestão dos processos, capazes de interferir positivamente no atendimento às necessidades dos que vivem do trabalho, tendo sempre em mente que não é possível fazê-lo sem criar oportunidades dignas de trabalho. Ou seja, não há como professar uma crença mecânica no poder das contradições, como fosse possível resolver o problema da inclusão através da qualificação precarizada para uma inserção consentida, que apenas atende às demandas da acumulação flexível, com restritas possibilidades de desenvolver uma consciência de classe.

Referências Bibliográficas

FERREIRA, E; GARCIA, S. O ensino médio integrado à educação profissional: um projeto em construção nos estados do Espírito Santo e do Paraná. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. (org). *Ensino médio integrado: concepção e contradições*. São Paulo: Cortez, 2005, p. 148-174.

FIDALGO, F. *A formação profissional negociada: França e Brasil, anos 90*. São Paulo: Ed Anita Garibaldi, 1999, 232 p.

FIDALGO, F e FIDALGO, N. Negociação da educação e da educação profissional. In: TEIXEIRA, LADOSKI E DOMINGUES (org). *Negociação e contratação coletiva da qualificação socioprofissional nas relações capital-trabalho*. São Paulo: CUT, 2005, 251 p.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. *Ensino médio: ciência, cultura e trabalho*. Brasília: MEC, SEMTEC, 2004, 338 p.

_____. A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1087-1113, Especial-Out.2005

GRABOWSKI, G. *Outra educação profissional é (impossível)?* . Porto Alegre, PPGE/UFRGS, 2004, dissertação de mestrado.

GRABOWSKI, G, RIBEIRO, J, e SILVA, D. *Formulação de políticas de financiamento da educação profissional no Brasil*. Brasília, PROEP/SEMTEC/MEC, 2003.

KUENZER, A . *As propostas de decreto pra a regulamentação do ensino médio e da educação profissional: uma análise crítica*. Curitiba: 2003. Disponível em: www.anped.org.br/representacoesanped2004.pdf>Acesso:2006.

KUENZER, A . *Ensino médio e profissional: as políticas do estado neoliberal*. São Paulo, Cortez, 1997,

KUENZER, A . Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, J.; SAVIANI, D; SANFELICCE, J. (org). *Capitalismo, trabalho e educação*. 3.ed. Ed Autores Associados, 2005. p. 77-96.

_____ Conhecimento e competências no trabalho e na escola. Boletim técnico do SENAC. Rio de Janeiro: , v.28, n.2, p.03 - 11, 2002.

_____ Competência como Práxis: os dilemas da relação entre teoria e prática na educação dos trabalhadores. *Boletim técnico do SENAC*. Rio de Janeiro: , v.30, p.81 - 93,2004.

KUENZER, BARCELOS E INVERNIZZI. Educação, saúde e trabalho: avanço desigual no contexto da reestruturação produtiva na Região Metropolitana de Curitiba.

KUENZER e GRABOWSKI. Educação Profissional: pressupostos para a construção de um projeto para os que vivem do trabalho. *Perspectiva*. Florianópolis, UFSC 2006

LODI, L.H. *Avaliação do Planfor: uma política pública de educação profissional em debate*. São Paulo: UNITRABALHO, 1999, 142 p.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. 7. ed. São Paulo: Ed. Loyola, 349 p.

MARX, K e ENGELS, F. *Manifesto Comunista*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998, 255 p.

OLIVEIRA, A . *Marx e a exclusão*. Pelotas: Seiva, 2004.

SGUISSARDI, V. Educação superior: restrição do público e expansão do privado. Traços marcantes de uma reforma em curso. In: QUARTIERO, M; BIANCHETTI, L. *Educação corporativa: mundo do trabalho e do conhecimento: aproximações*. São Paulo: Cortez, 2005, p. 274-287.

ⁱⁱ BRASIL.. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília 23, dez. 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

ⁱⁱ Acumulação flexível é uma categoria formulada por Harvey, que assim a sistematiza:... *é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo... surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional.* (HARVEY, 1998, p. 140)

ⁱⁱⁱ Polarização de competências: demandas polarizadas de educação profissional ao longo das cadeias produtivas, que necessitam de um número cada vez menor de profissionais qualificados para atuar nos setores reestruturados. Ver Kuenzer, 2005, p. 77-96.

^{iv} Para mais informações sobre esta negociação, ver KUENZER, 1997.

^v Ver os textos organizados por Lodi, 1999.

^{vi} A Escola de Fábrica propõe-se a incluir jovens de baixa renda no mercado de trabalho através de iniciação profissional em unidades de trabalho. O Juventude Cidadã adota uma estratégia de qualificação social e profissional que privilegia a aprendizagem pela experiência, por meio do seu engajamento efetivo na prestação de serviços comunitários, articulado com o desenvolvimento de conhecimentos .

A descrição detalhada destes projetos pode ser encontrada nos seguintes sites: www.mtegov.br; www.mec.gov.br; www.sgpr.gov.br.

^{vii} Para informações sobre estes projetos, consultar o site do Ministério do Trabalho e Emprego: www.mtegov.br

^{viii} Ver, para maiores informações, o projeto em www.mtegov.br.

^{ix} Os estados que assinaram convênio em 2004 com o MEC para o desenvolvimento de experiências piloto na modalidade médio integrado foram Paraná, Santa Catarina e Espírito Santo; os recursos financeiros nunca foram liberados e o Paraná vem desenvolvendo o projeto com recursos do seu orçamento. Ver Ferreira e Garcia (2005).

^x Ver os termos de referência dos Projetos Consócio Social da Juventude e Escola de fábrica, nos sites do Mec e do Ministério do Trabalho e do Emprego; www.mec.gov.br e www.mtegov.br.