

**Políticas Públicas de Trabalho e
Renda na América Latina e no Caribe**

**Processos de integração supranacional
e articulação de políticas públicas**

Tomo I

2003



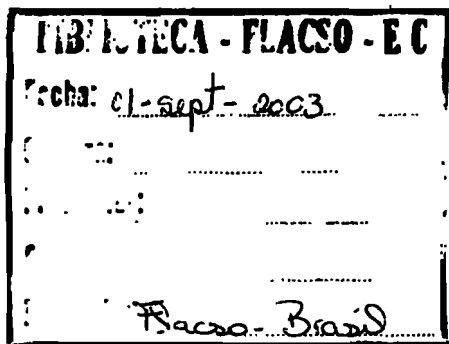
**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
Sede Acadêmica Brasil**

SCN • Quadra 06 • Bloco A, salas 607/609/610 • Ed. Venâncio 3000
CEP: 70165-970 Brasília-DF • Brasil
Telefax: 55 (61) 328-6341 / 328-1369
E-mail: flabras@zaz.com.br
www.flacso.org.br

**Programa: Co-Edições
Convênio: ABC/MTE/SPPE – FLACSO/Brasil (2002)**

**Coleção:
POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO, E
GERAÇÃO DE RENDA**

**Edição:
Abaré Editorial**
SCS, Quadra 6 – Bloco A – Edifício Presidente – salas 305/307/309
tel. (61) 321-3363 – fax. (61) 223-5702
e-mail: diretoria@editorialabaré.com.br



Sumário

Tomo I – Processos de integração supranacional e articulação de políticas públicas

Apresentação da Coleção

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda
Ayrton Fausto 9

Introdução

Os processos de integração supranacional e a
harmonização das políticas públicas de trabalho e renda
Ayrton Fausto, Marcela Pronko e Sílvia Yamoulas 27

Palavras dos representantes das instituições organizadoras

Osmar Chobfi 49

Guillermo Campero 52

Nassim Mebedff (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador) 54

Pedro Daniel Weinberg 66

Parte I: Processos de integração supranacional e articulação de políticas públicas

Articulação de políticas públicas sociais e políticas econômicas
nos processos de integração supranacional
Renato Baumann 74

Potencialidades e limites dos processos de integração supranacional
desde uma perspectiva política, com ênfase no Mercosul
Guy de Almeida 95

Integração supranacional, mulheres e mercado de trabalho
Sílvia Cristina Yamoulas 125

Globalização, mercados de trabalho
urbanos e rurais e políticas públicas
Juarez Rubens Brandão Lopes 166

Impacto del mercado laboral en la pobreza. El caso de Chile
Arturo León B. e Ernesto Espíndola A. **188**

Alternativas possíveis para a articulação de políticas públicas, com ênfase nas políticas públicas de trabalho e renda de assistência social no Brasil
Carmen Guimarães Mebedff. **218**

Parte II: Formação profissional e integração regional

Formación profesional, productividad y trabajo decente
Fernando Casanova **234**

Educação Profissional na América Latina: Brasil, Argentina e Chile.
Luiz Antônio Cunha **263**

Parte III: A harmonização das políticas públicas de trabalho nas experiências de integração supranacional em curso: UE, TLCAN(Nafta) e Mercosul

Potencialidades y límites de los procesos de integración regional y de la armonización de políticas sociales – MERCOSUR
Maria Carmen Ferreira Harreguy **340**

Coordinación de las políticas públicas de trabajo en la Unión Europea
Javier Ferrer Dufol **406**

La experiencia del ACLAN: posiciones de los sindicatos
Graciela Bensusán **434**

La dimensión laboral en los procesos de integración económica – Unión Europea, MERCOSUR y Tratado de Libre Comercio de América del Norte
Norma Samaniego **472**

Parte IV: Estudos comparados e integração supranacional

La dimensión laboral en los procesos de integración: TLCAN-MERCOSUR
Graciela Bensusán e Landy Sanchez **514**

A comparação como ferramenta de conhecimento e os processos de integração supranacional: desafio para as Ciências Sociais
Marcela Pronko **573**

Tomo II – Harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul: a perspectiva dos governos, trabalhadores e empresários

Apresentação da Coleção

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda
Ayrton Fausto **9**

Introdução

Os processos de integração supranacional e a harmonização das políticas públicas de trabalho e renda
Ayrton Fausto, Marcela Pronko e Silvia Yamoulas **27**

Parte V: A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul: a perspectiva dos governos, trabalhadores e empresários

Governos

Los procesos de integración: aspectos políticos y laborales
Guillermo Campero – Asesor Especial del Presidente de la República de Chile **50**

A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul segundo a perspectiva do governo brasileiro
Eduardo Paes Saboia – MRE-Brasil **71**

Comentários e Debate
Pedro Galin – MTESS-Argentina **79**

Trabalhadores

La armonización de las políticas públicas laborales en el MERCOSUR según la perspectiva de los trabajadores: una aproximación al tema
Julio Godio – Instituto del Mundo del Trabajo-Argentina **95**

Comentários
Álvaro Padrón – CCSCS – Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur; Carmen Lúcia Evangelho Lopes – Força Sindical – Brasil; Eduardo Pereyra – PIT-CNT – Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores– Uruguay; Luiz Antônio Souza da Silva – CUT– Central Única dos Trabalhadores – Brasil; Oscar Nieva – CGT – Confederación General del Trabajo – Argentina; Pedro Parra Gaona – CNT – Confederación Nacional del Trabajo – Paraguai; Valdir Vicente de Barros – CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores – Brasil **179**

Empresários

A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul
segundo a perspectiva dos empresários (transcrição)

Simone Saisse Lopes – CNI-Brasil **206**

Comentários e Debate

Enrique Mantilla – UIA – Unión Industrial Argentina – Argentina;
José Sanchez Herrero – Feprinco– Federación de la Producción, la
Industria y el Comercio – Paraguai; *Miguel Oliveros* – CIU – Cámara
de Indústrias de Uruguay – Uruguai **224**

Anexos:

Anexo 1: Declaração Sociolaboral do Mercosul **238**

**Anexo 2: Regulamento Interno da Comissão
Sociolaboral do Mercosul** **247**

Anexo 3: Protocolo de Ushuaia **255**

Anexo 4: Agenda do evento **258**

Anexo 5: Lista de participantes **263**

Anexo 6: Abreviaturas e Siglas **268**

Educação profissional na América Latina: Brasil, Argentina e Chile

*Luiz Antônio Cunha*¹

Apesar das grandes diferenças existentes nos sistemas educacionais dos países da América Latina, assim como do pensamento educacional neles dominantes, é notável a raridade de obras que buscam abranger a educação geral e a educação profissional no mesmo quadro analítico.

É possível que caiba à região a explicação de Christian Baudelot e Roger Establet (1972) que diz ser uma característica necessária dos sistemas educacionais das sociedades capitalistas a dissimulação de sua dualidade estrutural.² Para elidir a contradição entre uma rede destinada à formação dos trabalhadores intelectuais e outra, destinada à formação do trabalho manual, os sistemas educacionais são mostrados sob a capa da ideologia da escola única (ao invés de dividida, isto é, dual) e unificadora (ao invés de discriminadora). Em consequência, os sistemas educacionais são vistos, compreendidos e apresentados a partir de uma posição socioeducacional específica: desde o *topo*, vale dizer, a partir do ensino superior, especificamente, da universidade. Complementarmente, descarta-se a existência de toda uma rede destinada à entrada precoce no mercado de trabalho, com finalidades não propedêuticas. Quando se trata da educação profissional, é em separado. Poderíamos dizer, a partir daqueles autores, que não é por outra razão que a estrutura educacional de um país (de cada país) é descrita como uma progressão desde o ensino primário até o ensino

1 Professor Titular (Educação Brasileira) da Universidade Federal do Rio de Janeiro e colaborador da FLACSO/Brasil.

2 Não desconhecemos as críticas dirigidas a essa obra, das quais sumariamos as principais em Cunha (1980).

superior, o que implica a exclusão de tudo o que concerne à educação profissional, sobretudo a destinada aos trabalhadores diretamente ligados à produção.

A dualidade objetiva da estrutura educacional pode chegar a se replicar até mesmo na estrutura do Estado, numa surpreendente homologia, de que o Brasil é um exemplo expressivo. Nas décadas de 1910 e 1920, quando o governo federal da jovem república brasileira montou uma rede de 19 escolas de aprendizes artífices, destinadas aos jovens desvalidos (origem da maior parte dos atuais centros federais de educação tecnológica), ligou-as ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, fora, portanto, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, ao qual estavam afetas as instituições de educação secundária e superior.

O objetivo deste texto é justamente o de tratar da dualidade escolar, nas modalidades em que ela aparece nos três países – Brasil, Argentina e Chile, especialmente o lugar das políticas educacionais implementadas a partir dos anos 1990. Apresentado um esboço do quadro da educação profissional e suas articulações com a educação geral/propedêutica, em cada um desses países, o texto procura diferenças e semelhanças entre eles. Por fim, será oferecida aos leitores uma crítica de um livro analítico e prescritivo sobre a educação profissional, com ênfase na América Latina, organizado por Cláudio de Moura Castro, sob a chancela da Organização Internacional do Trabalho, por intermédio do Cinterfor, sua unidade para a América Latina.

Brasil

A estrutura educacional brasileira, em sua modalidade regular, compreende 8 anos de escolaridade obrigatória no ensino fundamental,³ seguido de 3 anos de ensino médio, que dá acesso ao superior.

Mais do que uma modalidade entre outras, a educação profissional compreende um sistema paralelo, que possui três níveis: o nível básico, que abrange cursos sem exigência de escolaridade prévia (incluindo a aprendizagem de menores e os cursos rápidos para adultos); o *nível técnico*, para quem segue o ensino médio ou já o concluiu; e o *nível tecnológico*, já em nível superior, em cursos de duração reduzida. Essa estrutura nitidamente dualista resultou de uma regressão em matéria de

3 A tendência é passar logo para 9 anos, duração já em vigor nos sistemas educacionais de certos estados e municípios.

política educacional, na segunda metade dos anos 1990, como mostraremos abaixo.

Na primeira metade dos anos 40, uma estrutura educacional dualista, fortemente influenciada pelas reformas educacionais do fascismo italiano, foi estabelecida pelas "leis orgânicas" baixadas pela ditadura varguista.

A "lei orgânica" do ensino industrial (decreto-lei 4.073, de 30 de janeiro de 1942) pretendeu conciliar o modelo francês com o dual germânico, que correspondiam cada qual aos grupos em disputa, a expressarem seus interesses no próprio aparelho de Estado. O Ministério da Educação defendia o modelo francês, isto é, a formação dos trabalhadores diretos em nível pós-primário, no 1º ciclo do ensino industrial, realizado todo em escola, misturando-se educação geral e prática de oficina. O Ministério do Trabalho defendia a aprendizagem em regime de alternância escola-empresa, de modo que os menores trabalhadores frequentassem centros de formação profissional mantidos pelo patronato e praticassem nas empresas.⁴

Além de sua finalidade propriamente profissional, o 1º ciclo do ensino industrial era também propedêutico, pois permitia aos seus concluintes prosseguirem os estudos no 2º ciclo, que oferecia cursos técnicos em diversas especialidades (edificações, mecânica, eletrônica, eletrotécnica, química e outras). O 2º ciclo, por sua vez, era propedêutico ao ensino superior, mas a candidatura aos exames vestibulares estava restrita às especialidades correspondentes ao curso técnico concluído.

Destituída de qualquer finalidade propedêutica, nem ao menos formal, estava a aprendizagem industrial, definida como uma espécie de versão empobrecida do ensino industrial 1º ciclo. Mas, foi justamente o contrário o que se verificou nos anos 1950 e 1960, quando o 1º ciclo do ensino industrial foi praticamente dissolvido em seu propósito profissional, ao passo que aquela revelou-se exitosa.

Os industriais brasileiros resistiram muito a assumirem os encargos financeiros da aprendizagem industrial, e só a aceitaram por imposição do próprio Vargas, que, no entanto, lhes concedeu vantagens não desprezíveis no que dizia respeito ao processo de sua institucionalização. O acordo conseguido consistia na instituição da

4 As dificuldades práticas de generalização do regime de alternância levaram a que os centros de formação profissional desenvolvessem, internamente, toda a aprendizagem, para o que foi aproveitada a longa experiência acumulada pelas instituições de educação profissional das ferrovias paulistas.

aprendizagem industrial remunerada, na criação de um órgão privado encarregado de ministrar cursos em nome de todas as empresas, mediante ato do governo, mas dirigido pelos próprios industriais, financiado com recursos recolhidos pelos empresários via institutos de aposentadorias e pensões.

Do ponto de vista de sua constituição, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai seria uma instituição pública, pois foi criado por um ato do Presidente da República.⁵ Mas, vista pela ótica do poder institucional, assim como da fonte e da gestão dos recursos, o Senai é inegavelmente uma instituição privada. É a Confederação Nacional da Indústria mais as federações estaduais de sindicatos patronais que dirigem a entidade, escolhem seus diretores e determinam a política a ser seguida. Na composição do Conselho Nacional e dos conselhos regionais, a participação mínima do Estado pode ser assinalada: ao lado dos presidentes de federações ou de sindicatos patronais, estão apenas dois representantes do governo: um do Ministério da Educação, outro do Trabalho.

O regimento do Senai, aprovado pelo decreto 10.009 de 16 de abril de 1942, previu uma estrutura federativa bastante flexível, em contraste com o estilo de uniformidade e centralização vigente no Estado Novo, e, em particular, no Ministério da Educação. Em cada estado onde houvesse uma federação de indústrias, seria organizado um Conselho Regional do Senai, órgão normativo com jurisdição na unidade em questão. O conselho seria composto do presidente da federação de indústrias (que o presidiria), de três representantes de sindicatos de empregadores, do diretor do Departamento Regional, de um representante do Ministério da Educação e outro do Ministério do Trabalho. O diretor do Departamento Regional seria nomeado pelo presidente do Conselho Regional, sujeito à homologação do presidente do Conselho Nacional. O Departamento Regional era o órgão executivo, que se encarregaria propriamente da organização e da administração das escolas de aprendizagem e de outras atividades de formação profissional.

O regimento previa um Conselho Nacional, órgão normativo dirigido pelo presidente da Confederação Nacional da Indústria e composto dos presidentes dos conselhos regionais (que seriam, também, os presidentes das federações estaduais de indústrias), do diretor do Departamento

5 O Senai foi criado pelo decreto-lei 4.048, de 22 de janeiro de 1942, vigente por meio século e confirmado em tudo pelas constituições nacionais de 1946, 1967 e 1988, assim como pelas leis de diretrizes e bases da educação nacional (1961 e 1996).

Nacional e de dois representantes do governo, um do Ministério da Educação e outro do Ministério do Trabalho. O diretor do Departamento Nacional do Senai seria nomeado pelo presidente do Conselho Nacional. O Departamento Nacional era o órgão executivo encarregado, principalmente, de distribuir os recursos provenientes das empresas, transferidos pelo governo, para os diversos departamentos regionais e, também, de coordenar suas atividades. Sua força era, entretanto, reduzida por causa da própria organização federativa. Mas, além das tarefas de coordenação, o Departamento Nacional foi assumindo várias atividades especiais, como foi o caso dos cursos técnicos de nível médio e da administração dos acordos de isenção com as empresas.

Logo depois de promulgada a "lei orgânica" do ensino industrial e criado o Senai (1942), o Ministério da Educação definiu, em 1946, as ocupações consideradas exigentes de aprendizagem sistemática. Com base nessa definição, foi calculado o número de trabalhadores menores que cada empresa deveria manter como aprendizes. Nos anos 1950, o Ministério do Trabalho assumiu esse papel normatizador.

As empresas industriais foram obrigadas a empregar e a matricular nas escolas mantidas pelo Senai um número de aprendizes equivalente a 5%, no mínimo, e 15% no máximo, dos operários cujos ofícios demandassem formação profissional. Os aprendizes foram definidos como os trabalhadores menores de 18 anos e maiores de 14, sujeitos a formação metódica do ofício em que exerciam seu trabalho. Por serem trabalhadores, eles deveriam receber salário, metade do mínimo legalmente estabelecido.

Para a admissão do aprendiz, as empresas deveriam dar preferência aos filhos (inclusive os órfãos) e irmãos dos seus empregados e exigir, como condição, ao lado de outras, terem os candidatos concluído o curso primário ou possuírem os conhecimentos essenciais à formação profissional. Matriculado no curso do Senai, o aprendiz continuaria a receber do empregador remuneração igual à que tinha no trabalho, na base de dia de freqüência à escola. Quando a empresa tivesse dificuldade de conseguir aprendizes para cumprir o dispositivo legal, o Senai deveria recrutá-los e matriculá-los, ficando a empresa obrigada a empregá-los, remunerando-os como *aspirantes à indústria*.

O financiamento do Senai foi garantido por um tributo cobrado das empresas, calculado à base de 1% sobre o montante de remuneração paga pelos estabelecimentos industriais a todos os seus empregados.

Como as empresas de grande porte seriam as principais beneficiadas pelos serviços do Senai, devido ao maior emprego de trabalhadores qualificados, elas deveriam assumir uma parcela maior do custo da aprendizagem. Neste sentido, o tributo dos estabelecimentos que tivessem mais de 500 empregados seria acrescida de 20%.

As empresas que mantivessem aprendizagem industrial teriam isenção do tributo, até de 80% do valor devido, mas ela dependeria de um acordo formal entre a empresa que pretendesse a isenção e o Departamento Nacional do Senai. Em nenhum caso, a isenção poderia ser total, devendo a empresa recolher pelo menos 20% da quantia devida.

Passados alguns anos, os empresários assumiram como criação sua o sistema Senai. Constatada a funcionalidade da aprendizagem sistemática e do tributo correspondente para os interesses dos industriais, eles reescreveram a história, de modo a colocar-se como os autores da idéia.⁶

Visto no conjunto, o Senai conseguiu conquistar uma ampla faixa de manobra na medida em que utilizava ora o Ministério da Educação ora o do Trabalho como vínculo com o Estado. Jogando com a descoordenação ministerial e, até mesmo, com as rivalidades entre suas administrações, a entidade criou condições para afirmação da sua autonomia, embora se mantivesse formalmente dentro dos marcos estabelecidos pela legislação.

Depois da reconstitucionalização do país em 1946, a dualidade herdada do Estado Novo foi sendo quebrada pelas "leis de equivalência" (nº 1076/50 e 1821/53) e, finalmente, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, de 1961. Primeiramente, a limitação de candidatura dos concluintes de cursos técnicos aos cursos superiores foi suprimida, desde que eles fossem aprovados em exames de complementação das disciplinas não cursadas no 2º ciclo do secundário. Depois, aos egressos do 1º ciclo dos ramos profissionais do ensino de 2º grau (pós-primário) foi permitido o ingresso no 2º ciclo do ramo secundário, o único que propiciava candidatura irrestrita ao ensino superior. No entanto, existia a exigência de exames de complementação das disciplinas não cursadas no 1º. ciclo do secundário. Finalmente, a LDB-61, estabeleceu a equivalência geral entre os dois ciclos e os cinco ramos do ensino médio, para efeito propedêutico.

Esse processo de progressiva equivalência, nos dois ciclos do ensino médio, foi correlativa à *secundarização* dos ramos profissionais no 1º. ciclo,

6 O sucesso do Senai fez com que não houvesse resistência à criação da entidade homóloga para o comércio e os serviços, o Senac, em 1946, aliás, nos mesmos moldes institucionais e financeiros.

de modo que, ao início da década de 60, havia sido formada uma concepção, bastante generalizada no país, de que os quatro anos que se seguiam à escola primária deveriam constituir uma educação geral para todos.⁷ Imediatamente antes do golpe militar de 1964, convênios entre o Ministério da Educação e a Usaid constituíram equipes de planejamento para a instalação de centenas de ginásios orientados para o trabalho (também denominados polivalentes), uma versão brasileira da compreensível *high-school* norte-americana.

Em 1971, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus (nº 5692), que fundiu o ensino primário ao 1º ciclo do ensino de médio, instituindo um novo ensino de 1º grau, obrigatório para todos, com oito anos de duração. As quatro últimas séries seriam profissionalizantes, no sentido de que seu currículo teria como finalidade a sondagem vocacional e a iniciação para o trabalho. Enquanto isso, a aprendizagem profissional, industrial e comercial, mantinha-se como anteriormente, sob controle patronal, para os alunos que concluíssem o 1º grau e, também, para os que o abandonassem precocemente (terminalidade real).

Além dessa unificação parcial do ensino pós-primário, a mesma lei procedeu à fusão dos ramos profissionais do 2º ciclo do ensino médio com o ramo secundário, constituindo um novo ensino de 2º grau, universal e compulsoriamente profissional. A idéia era a de que todos os alunos obtivessem no 2º grau uma habilitação profissional como técnico ou auxiliar técnico.

Se a profissionalização no novo ensino de 1º grau correspondeu a uma concepção pedagógica calcada num modelo em vigor nos EUA, no 2º grau a razão da unificação entre o ramo secundário e os ramos profissionais deveu-se a uma conjuntura situada fora desse grau de ensino, para o que se procedeu à elaboração de justificativas *ad-hoc*. Com efeito, foi atribuída à profissionalização universal e compulsória no 2º grau a função de conter a demanda de candidatos para o ensino superior, de modo a encaminhá-los para um mercado de trabalho supostamente carente de profissionais habilitados, mercado esse que se supunha capaz de absorver esse contingente adicional de técnicos e auxiliares técnicos.

Desse modo, se de um lado deu-se continuidade à política de extensão da escolaridade obrigatória, foi completamente revertida a política de facilitação do acesso ao ensino superior expressa nas "leis

⁷ Todavia, mantinha-se a aprendizagem industrial e comercial, associando escola e trabalho, com exigência de escolaridade prévia em nível primário, completa ou não.

de equivalência” e na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. De todo modo, ainda que sustentada por razões discriminatórias, a aplicação da lei 5.692/71, no que dizia respeito ao ensino de 2º grau, implicava a eliminação da dualidade formada pelo ensino geral-propedêutico e pelo ensino técnico-profissional.

Todavia, a política de profissionalização não teve sucesso. No ensino de 1º grau, a falta de recursos financeiros e a carência de pessoal qualificado determinaram o progressivo abandono da iniciação para o trabalho e da sondagem vocacional nos currículos das redes escolares estaduais e municipais. As escolas privadas jamais incorporaram essas determinações curriculares, já que a função propedêutica era sua principal razão de ser. No ensino de 2º grau, a resistência dos proprietários das escolas privadas se juntou à dos estudantes e das próprias empresas (que não abriram suficientes oportunidades de estágio) e à falta de recursos nas redes públicas de ensino, de modo que, em 1982, a lei 7.044 produziu uma total reorientação da reforma de 11 anos antes. No entanto, ao invés de revogar todo o aparato curricular da profissionalização universal e compulsória, ele permaneceu como uma das possibilidades, ao lado de um currículo exclusivamente propedêutico. Desde então, a função propedêutica do ensino de 2º grau foi restabelecida, no contexto do enfraquecimento da ditadura militar.

A política educacional implementada a partir de 1995 reservou um lugar especial ao ensino técnico. Se, de um lado, ela partiu do pressuposto da necessidade econômica da formação de profissionais de nível médio, como exigência do desenvolvimento tecnológico em todos os setores, de outro, ela continha um diagnóstico bastante severo a respeito das duas dúzias de escolas técnicas industriais da rede federal. Essas escolas teriam se transformado em alternativa de ensino gratuito e de boa qualidade para jovens de classe média, que não estariam interessados em trabalhar como técnicos, mas, sim, na preparação para cursos superiores, em carreiras que, freqüentemente, nada tinham a ver com a especialidade obtida. Em nome, portanto, da otimização econômica dos recursos financeiros públicos, os cursos técnicos deveriam ser oferecidos apenas aos estudantes efetivamente interessados em trabalhar nas respectivas especialidades.

Assim, o ensino técnico foi definido pelo decreto 2.208/97 como sendo *independente* do ensino médio. Um aluno poderia cursar o ensino técnico ao mesmo tempo do ensino médio, depois deste e até mesmo isoladamente. Os cursos chamados integrados, que ofereciam num mesmo currículo a educação geral de nível médio e a educação técnico-

profissional, foram expressamente proibidos, tolerados apenas no caso das escolas agrotécnicas.

A independência, também chamada de desvinculação, entre o ensino médio e o ensino técnico permitiria resolver aquela distorção, pois este último somente seria procurado pelos jovens que tivessem efetivo interesse na profissionalização para emprego imediato.

Neste sentido, os cursos técnicos deveriam ser organizados em módulos, cada um deles dando direito a um certificado de qualificação profissional, na suposição de que a organização modular corresponda às profissões efetivamente existentes no mercado de trabalho.

Contrariamente à concepção original, o certificado de técnico somente passou a ser outorgado aos egressos dos cursos técnicos que também tivessem concluído o ensino médio, anteriormente ou simultaneamente a este.⁸ Ficou excluída, portanto, a possibilidade de que esse certificado fosse concedido a quem somente acumulasse os módulos correspondentes a uma especialidade técnica.

Do lado da educação geral-propedêutica, outras mudanças ocorreram. A LDB-96 trouxe uma concepção marcadamente profissionalizante do ensino médio, cujas finalidades incluem a preparação para o trabalho, para que cada aluno seja “capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores”. O ensino médio é apresentado na lei, também, como tendo a finalidade de propiciar “a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos”. No mesmo sentido, a LDB-96 determina que os conteúdos e as formas de avaliação serão organizados de tal forma que, ao final do ensino médio, o educando demonstre “domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna”.

Na perspectiva de articulação entre o ensino médio (com a duração mínima de três anos) e o ensino técnico (com duração indeterminada), a resolução do Conselho Nacional de Educação que estabeleceu as diretrizes curriculares para o primeiro abriu a possibilidade de que as escolas *avancem* a preparação básica de seus alunos para certos cursos técnicos, propiciando a aquisição de competências básicas, sem que, todavia, introduzam disciplinas propriamente profissionais.⁹ Neste

⁸ Em função das exigências de conhecimentos prévios, determinados cursos técnicos podem estabelecer o ensino médio concluído como requisito de ingresso de seus alunos.

⁹ Até 25% das disciplinas de caráter profissionalizante, cursadas no ensino médio, podem ser aproveitadas no currículo individual de um aluno do ensino técnico, independentemente de exames, a juízo da instituição que oferece o curso técnico.

sentido, a Tecnologia está presente nas três áreas em que foi dividido o conhecimento escolar da parte comum do ensino médio, a saber:

- Linguagem, Códigos e suas Tecnologias
- Ciências da Natureza, Matemática e suas Tecnologias
- Ciências Humanas e suas Tecnologias

Logo após as diretrizes curriculares para o ensino médio, as da educação profissional de nível técnico foram instituídas pela resolução CEB/CNE 4/99, que determinou que ele fosse organizado por áreas profissionais, cada uma delas com suas caracterizações gerais e carga horária mínima para as habilitações delas resultantes. As primeiras 20 áreas profissionais listadas foram as seguintes:

- Agropecuária
- Artes
- Comércio
- Comunicação
- Construção Civil
- Design
- Geomática
- Gestão
- Imagem Pessoal
- Indústria
- Informática
- Lazer e Desenvolvimento Social
- Meio Ambiente
- Mineração
- Química
- Recursos Pesqueiros
- Saúde
- Telecomunicações
- Transporte
- Turismo e Hospitalidade

Após essa primeira lista de áreas, outras poderão ser instituídas, em processo permanente, no qual o Conselho aprovaria propostas do ministério, processo esse que deveria contar com participação de educadores, empregadores e trabalhadores.

As habilitações correspondentes a cada área deverão ser especificadas no currículo de cada escola e até mesmo ao nível de cada sistema de ensino. Os planos de curso de cada escola deverão ser aprovados pelos respectivos sistemas de ensino estaduais, mas o MEC estabelecerá um cadastro nacional de cursos, para efeito de registro e divulgação em âmbito nacional. Quando um curso técnico oferecido por uma escola estiver inserido no cadastro nacional, é a própria escola que terá a responsabilidade de expedir e registrar o certificado conferido a cada aluno.

O MEC, em colaboração com os sistemas de ensino, terá o encargo de avaliar o ensino técnico, garantindo a divulgação dos resultados. O MEC organizará, também, um sistema nacional de certificação profissional baseado em competências, do qual participarão representantes dos trabalhadores, dos empregadores e da comunidade educacional. O CNE fixará as normas para o credenciamento das instituições credenciadoras, por proposta do MEC.

Para apoiar as reformas do ensino médio e do ensino técnico, o Ministério da Educação firmou convênios com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que implicam empréstimos de vulto.

O Programa de Expansão e Melhoria da Educação Profissional – Proep resultou de um convênio com o BID, em 1997, que previa empréstimo no valor de US\$ 250 milhões, com igual contrapartida federal (metade dela originária do Fundo de Amparo ao Trabalhador), e compreendia ações voltadas para os três níveis: básico, técnico e tecnológico. Suas metas, bastante ambiciosas, são as seguintes: implementação e/ou readequação (sic) de 200 centros de educação profissional (70 na esfera federal, 60 na estadual e 70 no segmento comunitário). Em termos de número de alunos dos cursos técnicos, a pretensão é a de multiplicá-lo por 2,4 de modo que se chegue a 240 mil discentes, de acordo com os padrões estabelecidos pela rede federal. Os concluintes desses cursos deveriam atingir a taxa de inserção no mercado de trabalho da ordem de 70%. No que concerne aos cursos de nível básico, até então oferecidos predominantemente pelo “Sistema S”, deveria ser atingida a meta de 600 mil concluintes por ano. Até maio de 2000 já teriam sido aprovados 117 projetos: 42 convênios com

instituições federais, 27 convênios com instituições estaduais e 48 convênios com instituições do segmento comunitário. As escolas pretendentes de financiamento devem adotar “gestão autônoma e progressiva”, que conte com a participação de empresários e de trabalhadores nos órgãos colegiados. A “integração com o setor produtivo”, assim como os convênios e parcerias, devem ser priorizados na geração de receitas próprias, provindas de cursos e serviços.

O Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio – Proem teve seu principal elemento no Projeto Escola Jovem. Muito diferente dos projetos homônimos argentino e chileno, seus objetivos, a partir de 2001, são os seguintes: implementar a reforma curricular e assegurar a formação continuada de docentes e gestores de escolas de nível médio; equipar progressivamente as escolas de nível médio com bibliotecas, laboratórios de informática e ciências, e equipamentos para recepção da TV Escola; implementar estratégias alternativas de atendimento; criar, até 2005, 1,6 milhões de vagas nos sistemas de ensino estaduais; melhorar os processos de gestão dos sistemas educacionais estaduais; e redefinir a oferta de ensino médio, com a criação de uma rede de escolas para jovens. Para tanto, o empréstimo do BID montará a US\$ 500 milhões, com igual contrapartida nacional, proveniente dos orçamentos dos governos federal e estaduais.

Dentre as mudanças ocorridas na educação brasileira nos anos 1990, verifica-se, então, que a inflexão da tendência que se definia desde os anos 40, a progressiva fusão entre a educação geral-propedêutica e a educação técnico-profissional, cedeu lugar a uma tentativa de cisão entre elas. Numa situação conflitiva, tal tentativa foi atenuada pela exigência de que o curso técnico somente poderá outorgar certificados para os alunos que tenham também concluído o ensino médio, ainda que os módulos dos cursos técnicos possam ser freqüentados separadamente.

Os cursos técnicos, em conseqüência, estão em crise e ameaçados, na prática, de extinção. Os jovens que os procuram com forte motivação propedêutica, preferem, agora, desistir dos módulos profissionais. Os que pretendem inserção profissional imediata não podem arcar com os ônus de um ensino que lhes toma todo o dia, justamente por terem origem social e econômica mais modesta. Diante dessa situação, já se notam iniciativas de certas instituições, públicas e privadas, no sentido de transformarem seus cursos técnicos em cursos superiores de duração reduzida – os cursos para tecnólogos, como os dos centros federais de educação tecnológica.

Passemos, agora, a tratar da educação profissional fora dos sistemas educacionais dedicados à oferta de cursos propedêuticos ou profissionais regulamentados.

A História da Educação Brasileira permite perceber um surpreendente binômio. De um lado, a grande dificuldade na montagem de sistema inclusivo de educação escolar. De outro, a facilidade com que se conceberam e se implantaram campanhas educacionais, isto é, organizações e atividades *ad hoc*, dotadas de iniciativa, de recursos financeiros, com apoio governamental e popular para suprir, a curto prazo, as deficiências geradas pela estreiteza da oferta de oportunidades no ensino propedêutico e profissional regulamentado.

Não é objetivo deste texto tratar das limitações crônicas desse tipo de protagonismo descontínuo e compensatório. Cumpre, todavia, assinalar a existência dessas campanhas também no campo da educação profissional, cuja primeira ocorrência foi o Pipmo.

Quando o Programa de Preparação Intensiva da Mão-de-Obra Industrial – Pipmoi foi criado, em 1963, ele foi vinculado ao Ministério da Educação, mesmo existindo no Ministério do Trabalho o Departamento Nacional de Mão-de-Obra, depois Secretaria de Mão-de-Obra, e um ambicioso Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra, coordenado por um Conselho Nacional de Mão-de-Obra. O programa foi desenvolvido com a participação das escolas técnicas da rede federal, do Senai e do Senac, de associações estudantis, de empresas industriais e de entidades sindicais de trabalhadores. O financiamento do programa era feito pelos fundos nacionais do ensino primário e do ensino médio.

A transferência de recursos para entidades públicas e privadas, que se responsabilizassem pelo treinamento, era o procedimento padrão. A execução do programa se daria pelas próprias empresas industriais; por cursos intensivos ou regulares em escolas técnicas e escolas industriais das redes federal e estaduais; pelos centros de formação profissional do Senai; por cursos volantes e por correspondência; por aprendizagem programada; e por seminários, reuniões de estudo, levantamentos, pesquisas e trabalhos práticos. Somente em casos especiais as coordenações nacional e regionais deveriam ministrar cursos diretamente.

Em 1972 o âmbito de atuação do programa foi ampliado para todos os setores da economia, com recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Tornou-se, então, Pipmo, perdendo a letra “I” de industrial. Em 1974, o programa teve sua vinculação transferida para o Ministério do Trabalho, possivelmente por sugestão

do Senai e do Senac, que participaram de comissões criadas pelo Ministro da Educação para propor medidas visando à institucionalização do Pimpo. Aliás, no mesmo ano essas entidades também tiveram sua vinculação ministerial transferida da Educação para o Trabalho. Com o esgotamento dos grandes projetos de obras públicas dos governos militares, o programa foi extinto em 1982.¹⁰

Quando o Pimpo estava ainda em plena atuação, originou-se no Ministério da Fazenda um anteprojeto que resultou na lei 6.297/75. Tratava-se de conceder incentivos fiscais para projetos de educação profissional, entendida de forma bem ampla, desenvolvidos pelas próprias empresas.

A lei e sua regulamentação concederam às pessoas jurídicas a possibilidade de deduzirem do lucro tributável, para fins de imposto de renda, o dobro das despesas realizadas no país com projetos de educação profissional previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho. Poderiam ser beneficiados por esse incentivo os projetos de preparação imediata para o trabalho "de indivíduos menores ou maiores, através da aprendizagem metódica, da qualificação profissional, do aperfeiçoamento e da especialização técnica em todos os níveis". Poderiam também ser objeto de dedução as despesas de construção ou instalação de centros de formação profissional, inclusive a aquisição de equipamentos. Havia, no entanto, um limite para as deduções, que não poderiam ultrapassar o teto de 10% do lucro tributável da empresa, embora eventuais excessos pudessem ser deduzidos nos três exercícios subseqüentes.

O uso efetivo desses recursos na formação profissional seria comprovado por atestado fornecido pelo Senai e pelo Senac à empresa interessada, mas não era permitida a dupla vantagem, isto é, a dedução simultânea da contribuição compulsória devida a essas entidades e a propiciada pela nova legislação.

Depois de 15 anos os incentivos fiscais foram suspensos, devido ao acúmulo de denúncias de que a renúncia fiscal do Estado não correspondia, em muitos casos, ao efetivo emprego dos recursos em atividades de educação profissional, recursos esses que eram desviados para o capital de giro das empresas beneficiadas, quando não para a aquisição de equipamentos destinados exclusiva ou preponderantemente à produção.

Nas cinco décadas que decorreram deste a criação do Senai até o início dos anos 90, o Ministério do Trabalho ampliou suas atribuições em

¹⁰ Seus funcionários e seu patrimônio foram transferidos para o recém-criado Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Senar.

matéria de educação profissional, embora não atuasse diretamente na execução. Enquanto isso, o Ministério da Educação manteve, mas pouco expandiu sua rede de escolas profissionais, tendo mal entrado e pior saído da aventura da profissionalização universal e compulsória no ensino de 2º grau. Essa repartição de atribuições, feita ao sabor das conjunturas, foi objeto de grandes mudanças na segunda metade da década de 90.

Ao início do mandato de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República, o Ministério do Trabalho recebeu novas competências, que incluíram “a formação e o desenvolvimento profissional” para o que passou a contar com um “órgão específico singular”, a Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – Sefor. A partir de 1999, tornou-se Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE, a qual tinha um Departamento de Qualificação Profissional. Uma redução de status, portanto, da educação profissional no organograma do ministério. Como órgão colegiado, o ministério dispunha do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador – Codefat.

Com amplas atribuições mais os recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, a Sefor passou a ter uma capacidade de implementar as políticas do novo governo no âmbito da educação profissional, incomparavelmente superior a tudo que o Ministério do Trabalho fizera no passado. Para isso, os recursos do FAT foram de grande valia.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT foi criado pela lei 7.998/90, no âmbito do governo federal, com o fim principal de financiar o seguro desemprego, o abono salarial, o crédito popular, as informações sobre o mercado de trabalho, o investimento na criação de empregos e na geração de renda, assim como na educação profissional dos trabalhadores. O FAT foi constituído, principalmente, com recursos gerados pelas contribuições sociais das empresas e dos empregadores governamentais, calculados sobre as respectivas folhas de pagamento. Além de contar com essas arrecadações, o fundo recebe, também, remuneração de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, de depósitos especiais, dos saldos remanescentes do pagamento Seguro-Desemprego e Abono Salarial e, por fim, beneficia-se da contribuição sindical.

A gestão do fundo é feita por um Conselho Deliberativo composto por 12 membros indicados pelas respectivas entidades corporativas: quatro representantes das centrais sindicais dos trabalhadores (Central Unica dos Trabalhadores, Central Geral dos Trabalhadores, Força Sindical e Social Democracia Sindical); quatro representantes das

confederações dos sindicatos patronais (Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional da Agricultura e Confederação Nacional das Instituições Financeiras); e quatro representantes do governo federal (Ministério do Trabalho e do Emprego, Ministério da Previdência e Assistência Social, Ministério da Agricultura e Abastecimento e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social). Assim constituído, o Codefat é um fundo de gestão tripartite e paritário.

O Codefat determinou que uma parte dos recursos destinados aos programas de educação profissional contemplasse, especificamente, os setores econômicos ou as ocupações em expansão, com maior potencial de geração de trabalho e renda; e grupos vulneráveis da População Economicamente Ativa, em processo de construção e/ou reconstrução de suas condições de empregabilidade, sujeitas a maior seletividade e desigualdade no mercado de trabalho.

Na elaboração e implementação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor, a Sefor insistiu no “avanço conceitual” em matéria de educação profissional, de modo que sua atuação ultrapassasse o mero incremento quantitativo. Enquanto que “a histórica orientação da formação profissional” estaria baseada na oferta de cursos disponíveis no mercado, a educação profissional deveria ser, no entender da secretaria, “orientada pela efetiva demanda do setor produtivo, reunindo interesses e necessidades de trabalhadores, empresários, comunidades”.¹¹

A secretaria insistiu, também, no conceito de “planejamento com foco na demanda”, que só pode ser entendido em contraste com o que foi definido como seu oposto, o existente “planejamento com foco na oferta”, especialmente pelo “Sistema S”¹² e pelo Sistema Federal de Escolas Técnicas. A crítica feita aos dois sistemas é a de que eles não estariam sintonizados com as diversidades existentes no Brasil no que diz respeito às diferentes formas de trabalho e emprego e, também, às demandas do mercado de trabalho. Além do mais, ambos os sistemas estariam demasiado viesados pela produção industrial. Com isso, os

11 O sentido disso é que a Sefor pretendeu que os projetos das secretarias estaduais do trabalho e dos parceiros visassem o aproveitamento das oportunidades de trabalho e de geração de renda. Assim, parte dos projetos deveria estar associada a mecanismos de crédito popular, também com recursos do FAT, para financiar a criação de pequenos negócios, no setor informal ou não.

12 Além das entidades voltadas diretamente para a educação profissional – Senai, Senac, Senat e Senar – o “Sistema S” inclui as entidades respectivas de assistência social, e, também, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae.

trabalhadores que se situavam fora do setor industrial ficavam à margem dos benefícios da educação profissional.

Se a gestão do “Sistema S” é patronal e do Sistema Federal de Escolas Técnicas estatal, na nova conceituação a direção geral do processo deveria contar com a participação dos trabalhadores, isto é, deveria ser tripartite e paritária. O governo, o patronato e os trabalhadores deveriam participar em igualdade de condições na gestão dos programas, como já acontecia com os recursos do FAT.

Ao invés de *qualificação*, como no “Sistema S”, a educação profissional que a Sefor pretendeu implementar estava orientada pelo tão ambicioso quanto controverso conceito de competência. Ao invés da capacidade de realizar determinadas tarefas repetitivas, o trabalhador deveria ser capacitado para saber atuar em situações de imprevisto, para diagnosticar situações imprevisíveis, elaborar soluções e tomar decisões. Os trabalhadores precisariam ampliar seu âmbito de ação, não apenas fazendo funcionar os equipamentos, mas garantindo seu máximo rendimento, com um mínimo de defeitos e paradas. Sua qualificação deixaria de ser indicada meramente pela destreza operacional, traduzida em gestos e movimentos, passando a traduzir-se cada vez mais na capacidade de julgamento, decisão e intervenção diante do imprevisto. Para tanto, mais do que executar tarefas, eles precisariam ser capazes de refletir sobre os problemas que aparecem em seu ambiente de trabalho, agindo com iniciativa perante situações novas.

Finalmente, uma característica atribuída à educação profissional seria o de “superar o viés branco, masculino e urbano-industrial” presente na oferta tradicional de formação profissional. Em conseqüência, deveria ser garantida preferência a projetos que beneficiassem pessoas social e economicamente mais vulneráveis, levando em conta sua especial situação de pobreza, baixa escolaridade, raça/cor, sexo, necessidades especiais (notadamente as deficiências auditivas, visuais e mentais leves) e outros fatores de discriminação do mercado de trabalho.

A educação profissional, de acordo com seu novo paradigma, deveria estar atenta a esse novo perfil de trabalhador que pretendia formar. Assim, não adiantava oferecer um curso único que pretendesse a entrada imediata no mercado de trabalho. Ela deveria estar preocupada sobretudo com a *empregabilidade* do trabalhador, por meios de cursos complementares à educação básica e contínuos, no que diz respeito a sua constante qualificação e atualização.

O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor almejava qualificar ou requalificar, a cada ano, progressivamente, 20% da População Economicamente Ativa.¹³ Considerando que a PEA brasileira é da ordem de 71 milhões de pessoas, ocupadas e desocupadas, tanto no mercado formal quanto no informal, isso implicaria ofertar algum tipo de educação profissional a quase 15 milhões de pessoas, anualmente.

Não dispendo o Ministério do Trabalho de uma rede própria de instituições que pudessem ministrar a educação profissional, o Planfor operou mediante o apoio à capacidade existente em diversos tipos de instituições: universidades, especialmente seus órgãos de extensão; escolas técnicas federais, estaduais e municipais; fundações e organizações empresariais, especialmente as do “Sistema S”; sindicatos e organizações de trabalhadores; escolas profissionais privadas que atuavam fora do ensino regulamentado (ditas livres); entidades comunitárias e outras organizações não governamentais, laicas ou confessionais.

Os objetivos de médio e longo prazo foram apresentados numa ambiciosa plataforma: a educação profissional deveria ser complementar e não alternativa nem substitutiva à educação básica (fundamental e média); a educação profissional deveria estar focalizada na geração de trabalho e renda, sem a ilusão de que qualificação, em si, pudesse gerar emprego; a educação profissional deveria estar orientada pela efetiva demanda do setor produtivo (reunindo interesses e necessidades de trabalhadores, empresários, comunidades), e não pela “oferta de cursos disponíveis na praça”; a educação profissional deveria ser capaz de absorver a diversidade da PEA, levando em conta variáveis como sexo, idade, raça/cor, escolaridade, deixando de funcionar como reforço da desigualdade; deveria ser entendida como direito do trabalhador; deveria ser instrumento para elevar a produtividade e a qualidade do trabalho, melhorar a empregabilidade do trabalhador, construir a cidadania e melhorar as condições de vida da população – o que implicaria em superar o viés assistencialista (enfrentamento da pobreza) ou contencionista (alternativa à marginalidade social) historicamente associado à profissionalização.

Para o atingimento desses objetivos, a Sefor pretendia, inicialmente, obter a adesão preferencial do “Sistema S”, especialmente do Senai e do

13 A despeito do nome da secretaria ser, inicialmente, de “formação profissional” e do plano ser de “qualificação profissional”, a Sefor optou pelo conceito de “educação profissional”. Aliás, o nome do Plano também mudou: no biênio 1996/97 foi chamado de Plano Nacional de *Educação Profissional* para, desde então, ser denominado Plano Nacional de *Qualificação do Trabalhador*. A retirada do termo *educação* foi devido à pressão do Ministério da Educação, cioso de seu presumido monopólio setorial.

Senac, que, no entanto, recusaram-na devido à definição prévia de suas *missões*, que priorizavam os trabalhadores já integrados na produção. Diante disso, as secretarias estaduais e municipais de trabalho foram induzidas a organizarem planos de qualificação, para os quais receberiam recursos, planos esses que deveriam ser homologados pelas respectivas comissões de trabalho/emprego.¹⁴ Os projetos resultantes desses planos foram implementados com recursos do FAT, mas executados de forma terceirizada, mediante licitações públicas. Além dos planos estaduais, a Sefor estabeleceu parcerias com organizações não governamentais, sindicatos de trabalhadores, fundações, universidades e outras entidades, com o mesmo propósito. Cada uma dessas entidades participa dos projetos com algum tipo de contrapartida, de caráter financeiro ou não.

A implementação dos Planos Estaduais de Qualificação é realizada por instituições locais de educação profissional, privadas ou públicas, pertencentes aos municípios, aos estados ou ao Governo Federal. As instituições privadas podem ter fins lucrativos ou não.

A supervisão dos PEQs fica sob responsabilidade das secretarias estaduais de trabalho ou organismos parceiros, devendo constar de acompanhamento por meio de visitas que visem orientar as ações planejadas, difusão de informações dos planos estaduais para a comunidade e a sistematização dos dados coletados, por meio de relatórios e criação de banco de dados. Os recursos financeiros para o acompanhamento e a supervisão provêm do FAT ou são recursos próprios das secretarias estaduais. Já o acompanhamento gerencial é realizado pela Sefor, por meio, também, de vistas e do desenvolvimento de programas nos estados, como seminários e oficinas de trabalho.

No biênio 1997/98, as universidades/fundações/institutos públicos usaram de 21% a 25% dos recursos, uma proporção elevada, quando se leva em conta a orientação predominante no Ministério da Educação de privilegiar as instituições privadas e as ditas comunitárias. Chama a atenção, também, a destinação de 20% a 24% dos recursos aos sindicatos de trabalhadores e suas centrais, proporção superior à dos "Sistema S", controlado pelo patronato, que foi de 17% a 18%. Quando comparamos os dados desse biênio com os de 1999, percebemos mudanças bastante significativas, que talvez possam ser atribuídas à reorientação, senão

14 As comissões funcionam em regime tripartite e paritário, com representantes do governo, dos trabalhadores e dos empresários. Elas têm papel chave no desenvolvimento das PPTR, pois são encarregadas da formulação, da gestão e da avaliação das políticas implementadas com os recursos do FAT.

política do ministério, depois da mudança de seu titular, pelo menos de sua operacionalização. Assim é que as universidades/fundações/institutos públicos receberam um volume de recursos proporcionalmente inferior à metade de 1999, ao passo que aumentou em medida equivalente a de seus homólogos privados e das ONGs. Cumpre mencionar que o segmento sindical dos trabalhadores e o "Sistema S" permaneceram em 1999 com a mesma participação relativa do ano anterior. No ano 2000, o aparato sindical dos trabalhadores recebeu o triplo dos recursos do patronal, incluído aí o "Sistema S".

Nesse biênio, o Planfor atingiu uma proporção aproximada à composição da PEA de "residentes na área rural", de "pessoas negras/pardas/índias", sendo que a percentagem de mulheres com estas características étnicas superou um pouco o perfil da PEA. O Planfor ultrapassou significativamente a proporção observada na PEA no caso das mulheres das "pessoas sem renda" ou "com renda até um salário mínimo". Por outro lado, essa proporção mostrou-se significativamente inferior no caso das "pessoas com menos de 7 anos de estudo". Embora não houvesse dados disponíveis para comparação com o perfil da PEA, vale a pena mencionar que 15,2% dos destinatários eram "jovens em busca do primeiro emprego" e quase 10% do total eram constituídos de "jovens em situação de risco social". Ademais, 58% eram "pessoas desocupadas".

O MT estimou que todas as instituições de formação profissional do país¹⁵ atingiam cerca de 5 milhões de pessoas em 1995. A avaliação do Planfor estimou em 7 milhões de pessoas o número de atingidas, em 1998, pelas agências "tradicionais" mais as ativadas pelo plano, ou seja, o equivalente a 10% da PEA – metade da meta gradativa estabelecida. Para isso, o volume de recursos do FAT alocados no plano subiu de R\$ 28 milhões, em 1995, para R\$ 409 milhões, em 1998. Em 1999 foram gastos R\$ 356 milhões. Neste ano, 70% dos recursos foram destinados aos PEQs, e 30%, às parcerias. Nesses quatro anos foram empregados cerca de R\$ 1,4 bilhão, repassado às secretarias estaduais de trabalho (que, por sua vez, transferiram esses recursos às agências executoras dos projetos específicos) e às entidades parceiras, que atingiram, diretamente, cerca de 8,3 milhões de pessoas.

Apresentadas as linhas gerais da educação profissional no Brasil, tanto pela ótica do ensino regular, afeto ao Ministério da Educação, quanto

15 Abrangia o "Sistema S", as escolas técnicas públicas e privadas, o ensino profissional "livre", as ONGs, os sindicatos, as fundações e as universidades

pela ótica das *campanhas*, afetas ao Ministério do Trabalho, vamos questionar, agora, sua consistência.

Seria de esperar, a partir das tendências observadas nas últimas cinco décadas, que houvesse uma certa divisão de trabalho entre o MEC e o MT, na medida em que primeiro atuaria na área da educação geral, enquanto que o segundo, na educação profissional. No entanto, o MEC tem priorizado o ensino fundamental para os jovens de 7 a 14 anos, que foi objeto do Fundef, o imaginativo mecanismo de redistribuição de recursos entre as redes estaduais e municipais, proporcionalmente ao alunado de cada uma delas. Mas, o MEC deixa em plano secundário a modalidade educação de jovens e adultos, para os maiores de 14 anos, que são justamente os destinatários preferenciais dos programas que integram o Planfor. Assim, o que poderia ser uma articulação entre dois ministérios, transforma-se numa desarticulação relevante, pois o grosso dos destinatários do Planfor fica desprovido de um programa de porte equivalente de educação geral. Infelizmente, programas (*campanhas*) como o "Alfabetização Solidária" não são suficientes para suprir o vazio deixado pelas políticas elaboradas e implementadas no eixo MEC/Secretarias Estaduais de Educação. Tampouco o componente "habilidades básicas" dos cursos é capaz de suprir adequadamente as profundas carências educacionais dos seus destinatários preferenciais.

Incongruência análoga foi verificada no âmbito das políticas de educação profissional do próprio Ministério do Trabalho. O que seria de se esperar, a partir da leitura dos textos de divulgação do "avanço conceitual", é que cada programa de educação profissional oferecesse, em alguma medida, habilidades básicas, específicas e de gestão. As habilidades básicas consistiriam naquilo que se entende por educação geral, enquanto que as demais estariam mais próximas ou coincidiriam com a educação propriamente profissional. Embora as habilidades básicas não se prestassem a substituir nem a suprir as deficiências de educação geral, aquelas convergiriam com esta. No entanto, as estatísticas mostram que são as habilidades específicas as que, de longe, mais são oferecidas. Constituem uma raridade os cursos que contemplam de modo adequado as três dimensões das habilidades.

Desse modo, acabam por ser, na prática, palavras vazias as que integram o discurso governamental e até mesmo a de membros do Conselho Nacional de Educação, de que a educação profissional deve se desenvolver sobre a educação geral, e será tão mais pertinente e proveitosa quanto esta for melhor e mais estendida.

Uma das conseqüências do contexto em que o Planfor atuou é a pequena importância do setor industrial em sua pauta de atividades, a

não ser enquanto fornecedora de desempregados em busca de condições que lhes permitam encontrar ocupação em outras áreas, o que em geral acontece nos serviços. Ademais, prevalecem no Planfor os serviços e as atividades rurais, sendo que estas últimas estão associadas a uma importante característica da economia da força de trabalho brasileira quando comparada às de outros países: a possibilidade de retorno ao campo, onde a capacidade de geração de emprego tem sido incomparavelmente superior à de setores industriais que têm se beneficiado dos mais generosos subsídios governamentais, como, por exemplo, a indústria automobilística.

Uma crítica que o antigo Pipmo recebeu tem sido estendida ao Planfor, que é a de propiciar a formação de uma reserva de força de trabalho de grandes dimensões e mais qualificada. Se bem que isso possa contribuir para a elevação da produtividade, influiria, também, no rebaixamento dos salários pagos aos trabalhadores, assim como na diminuição da criação de empregos.

Mas, além dessas críticas de caráter geral, outras têm sido direcionadas para os procedimentos internos ao Planfor, das quais vou apresentar as que me pareceram mais relevantes.

A concepção do planejamento da educação profissional “com foco na demanda” tem sido rejeitada como inadequada, já que demanda e oferta não deveriam ser tomadas como instâncias independentes nos processos econômicos. No dimensionamento de cursos de educação profissional deveria ser levado em consideração o movimento de cada setor econômico, cujas dinâmicas são distintas. De outra forma, poderia continuar existindo um fenômeno que tem sido observado: a procura recorrente de cursos, um depois do outro, de conteúdos não cumulativos, pelas mesmas pessoas. Esse fenômeno, não devidamente compreendido pela avaliação interna e externa, leva à suposição errônea da existência de uma demanda de dimensão e natureza muito diversa da efetivamente existente.

O conceito de empregabilidade tem sido outro alvo de críticas severas, pois ele traria embutida a idéia de que o desemprego é resultado da incapacidade de cada indivíduo em se empregar. Com isso, o conceito de empregabilidade dissimularia o fato de que o desemprego é o resultado da política econômica recessiva e da abertura da economia para a competição indefesa, levando à falência um grande número de empresas brasileiras. Neste caso, a estrutura descentralizada do Planfor permite que entendimentos do conceito de empregabilidade – que culpabilizam o próprio desempregado – persistam e se difundam no âmbito das entidades executoras, a despeito das orientações explícitas da Sefor/SPPE.

Convergente com esse viés dissimulador, a ênfase do Planfor na habilidade de gestão visaria formar pessoas que se empenhem na geração de oportunidades de ocupação para si próprias, já que os empregos formais estão cada vez mais difíceis de se obter. Na medida em que uma multidão de pequenos empresários – empresários de si próprios – deixem de engrossar as fileiras de desempregados, as políticas que os produziram deixariam de receber a pressão social e política, e, por isso mesmo, se tornariam mais fortes.

Por fim, a ênfase do Planfor em cursos de duração muito curta – visando ao desenvolvimento de habilidades específicas – revelaria um anacronismo, pois o que os empregadores têm manifestado como a principal deficiência da força de trabalho brasileira é a reduzida educação geral, de caráter escolar. Dito de outra forma, o que faltaria aos trabalhadores brasileiros não seria tanto a educação propriamente profissional, mas, sim, a educação geral, justamente o que o Planfor não tem oferecido, nem o Ministério da Educação tem priorizado. Neste sentido, a “ótica na demanda” estaria sofrendo de uma distorção essencial.

Argentina

Por ser o país onde ocorreu, pioneiramente, um processo de industrialização na América Latina, a Argentina foi onde mais cedo se desenvolveram iniciativas de educação profissional ligadas às atividades manufatureiras. Já no início do século XX, as entidades industriais argentinas organizaram instituições de educação profissional, tanto no interior dos próprios estabelecimentos fabris quanto fora deles. (Pronko, 2002) Neste caso, elas criaram e mantiveram financeiramente a Sociedade de Educação Industrial, a qual foi fundada em 1900,¹⁶ com estreitos laços institucionais com a União Industrial Argentina – UIA, a entidade corporativa do empresariado. Até o início da década de 1940, essas escolas funcionavam paralelamente às instituições mantidas pelo Ministério da Educação – escolas de artes e ofícios,¹⁷ assim como às escolas técnicas de ofícios (modalidades terminais de nível pós-

16 Em 1937, essa entidade mantinha 11 escolas profissionais gratuitas, com aproximadamente três mil alunos, todos maiores de 14 anos.

17 Essas escolas nada tinham a ver com as homônimas brasileiras – os liceus de artes e ofícios –, a não ser a inspiração francesa de seus nomes. Os liceus brasileiros, criados durante a vigência do escravagismo, eram mantidos por entidades beneficentes, sem articulação alguma com o sistema produtivo. A exceção foi o liceu paulista, que, já na terceira década republicana aplicou exitosamente o conceito de oficina-escola. (Cunha, 2000b).

primário), e às escolas técnicas industriais (modalidade de nível médio, terminal e propedêutico).¹⁸

Uma nova configuração da educação profissional foi definida no processo de ascensão de Juan Domingo Perón ao poder.¹⁹ Já como Secretário do Trabalho e Previdência Social, Perón se contrapôs aos interesses dos industriais em matéria de educação profissional, no que dizia respeito à redução da idade mínima de início do trabalho (de 18 para 14 anos). Contrapondo-se a esses interesses, Perón patrocinou toda uma legislação concernente à aprendizagem profissional, que incorporou demandas dos sindicatos de trabalhadores. A institucionalização da nova configuração foi definida pelos decretos 14.538, de 3 de julho de 1944, e 6.648, de 24 de março de 1945 (este modificando aspectos daquele). Se, de um lado, foi reduzida a idade mínima para ingresso no trabalho (a partir de 16 anos), na direção do que os industriais reivindicavam, outras medidas contrariaram diretamente suas expectativas. Neste sentido, foi criada a Comissão Nacional de Aprendizagem e Orientação Profissional – CNAOP, no âmbito do Ministério do Trabalho e Previdência, que logo incorporou representantes dos sindicatos de trabalhadores. Essa entidade tinha uma contrapartida no Ministério da Educação e Justiça, a Direção Geral de Ensino Técnico – DGET. A CNAOP regulamentou a aprendizagem dos menores de 16 a 18 anos, desenvolvida nas empresas, além da oferecida em suas próprias escolas-fábrica e colônias-escola.

As empresas deveriam enviar aprendizes em quantidade correspondente a uma proporção entre 5% e 15% do número de seus empregados para escolas que seriam financiadas por um tributo correspondente a 1% da folha de pagamento, prevendo-se uma isenção de 50% para as que oferecessem condições de aprendizagem em seu próprio âmbito.

As escolas estatais de aprendizagem constituíram o primeiro ciclo do sistema educacional encabeçado pela CNAOP, paralelo ao de educação geral. O segundo ciclo seria constituído pelo ensino técnico, ministrado em escolas técnicas, estatais e privadas. O terceiro ciclo, já em nível superior, seria ministrado pela Universidade Obrera Nacional, entidade estatal que outorgaria diplomas de engenheiro de fábrica.²⁰

18 Marcela Pronko transcreve dados de publicação da UIA, de 1941, que dizem ser de 16.600 a matrícula em todos os tipos de escolas profissionais pós-primárias, compreendendo 12,3% dos alunos do ensino secundário. Para mostrar a dimensão insuficiente dessa cifra, a publicação dizia ser de 25% essa proporção no Brasil, o que era uma óbvia superestimação.

19 Entre 1943 e 1946, ele assumiu, cumulativamente, os cargos de Secretário do Trabalho e Previdência Social, Ministro da Guerra e Vice-Presidente da República. Em 1946, ele assumiu a Presidência.

20 Para maiores esclarecimentos sobre essa instituição, remeto o leitor a Mollis (1991) e Pronko (2002)

O industriais argentinos reclamavam do alto custo que teria a manutenção do aparato estatal e da insuficiente isenção tributária, no caso em que as empresas oferecessem a aprendizagem industrial em seu próprio âmbito. Em agosto de 1945, uma comissão de industriais e técnicos do governo fez uma visita ao Senai, em São Paulo. Na volta, a revista da União Industrial Argentina defendeu, sem sucesso, que se fizesse em seu país uma versão da instituição brasileira, financiada pelas empresas, mas gerida diretamente por elas. (Pronko, 2002, p. 185)

A estrutura montada nos anos 1940 sofreu um abalo na década seguinte, quando o intento centralizador e anti-peronista levou a uma nova mudança no quadro institucional da educação profissional na Argentina. Em 1959, a lei 15.240 criou uma entidade autárquica, no âmbito do Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Educação Técnica – Conet, que absorveu as atribuições da CNAOP e da DGET. O Conselho, com objetivos voltados para a formação de recursos humanos para o desenvolvimento econômico do país, tinha participação de empresários e de trabalhadores. Neste mesmo ano, a Universidade Obrera Nacional foi transformada na *Universidad Tecnológica Nacional*, perdendo seus elementos mais ostensivamente classistas e peronistas.

Esses novos marcos institucionais anteciparam o auge da industrialização argentina. As políticas econômicas da ditadura militar (1976/83), de clara orientação anti-industrialista (em contraste com brasileira) levaram à progressiva redução do volume da educação profissional no país, sem que, todavia, sua estrutura fosse alterada. Foi só durante a longa presença de Carlos Menem no poder, a partir de 1989, que esse quadro foi profundamente modificado.

A Lei Federal de Educação, 24.195/93, e a lei 24.049/93 promoveram mudanças drásticas no panorama da estrutura educacional, mediante a determinação de transferência das instituições federais para as províncias e para o Município de Buenos Aires. O resultado foi a desarticulação do antigo sistema de educação profissional afeto ao Ministério da Educação, agora sujeito a distintas jurisdições.

O novo aparato institucional federal passou a contar com o Conselho Nacional de Educação-Trabalho – CNET, e o Instituto Nacional de Educação Tecnológica – Inet, ambos criados em 1995, no âmbito do Ministério da Educação. O Conselho, presidido pelo ministro, é um organismo consultivo do Ministério da Educação, com participação multi-setorial. Sua secretaria permanente está a cargo do Inet. Os

membros do Conselho, no qual predomina a participação patronal, provêm dos organismos e das entidades seguintes:

- Membros do Estado
- Ministério da Educação
- Instituto Nacional de Educação Tecnológica
- Programa Nacional de Gestão Curricular e Capacitação
- Ministério do Trabalho, Emprego e Formação de Recursos Humanos
- Direção Nacional de Capacitação e Formação de Recursos Humanos
- Ministério da Economia
- Direção Nacional de Capacitação, da Secretaria da Pequena e Média Empresa
- Membros do Empresariado
- Associação dos Bancos Públicos e Privados da República Argentina
- Associação de Industriais Metalúrgicos da República Argentina
- Câmara Argentina da Construção
- Câmara de Comércio, Indústria e Produção da República Argentina
- Conselho Argentino da Indústria
- Confederação Argentina de Instituições Educativas Privadas
- Coordenação de Atividades Mercantis Empresariais
- Confederação Geral Econômica da República Argentina
- Confederação Geral da Indústria
- Conselho Intercooperativo Agropecuário
- Conselho Nacional de Institutos Técnicos Católicos
- Conselho Superior de Educação Católica
- Junta Coordenadora de Associações do Ensino Privado
- Coordenação das Indústrias de Produtos Alimentícios
- Confederação da Produção da República Argentina
- Confederações Rurais Argentinas
- Federação Agrária Argentina
- Federação de Institutos Agrotécnicos Privados
- Sociedade Rural Argentina
- União Argentina da Produção
- União Industrial Argentina

- Membros dos Trabalhadores
- Associação de Diretores de Ensino
- Associação do Magistério do Ensino Técnico
- Confederação Geral do Trabalho
- Confederação dos Trabalhadores da Educação da República Argentina
- Federação Argentina de Colégios Técnicos de Arquitetura, Indústria e Engenharia
- Foro Nacional de Profissionais Técnicos
- Sindicato Argentino de Docentes Particulares
- União Docentes Argentinos
- União do Pessoal Civil da Nação

Além de exercer a secretaria do Conselho Nacional de Educação-Trabalho, o Inet é a entidade que se propõe a vincular o sistema educacional com o trabalho e a produção, mediante a elaboração de políticas para a educação tecnológica e a assistência técnica, para o que absorveu as funções do Conet. O Inet recebeu, também, a atribuição de organizar a Rede Nacional de Formação Técnico-Profissional, para desenvolver formação específica, articulada com os diferentes níveis e ciclos do sistema educacional, além de administrar o regime do crédito fiscal (lei 22.317, de 1980).²¹ É também o Inet que representa a Argentina no âmbito do Mercosul, para efeitos de educação profissional.

Para tanto, o Inet conta com um Centro Nacional e os Centros Regionais de Educação Tecnológica,²² que oferecem cursos de duração reduzida,²³ difundem conhecimentos tecnológicos e efetuam sondagens sobre mudanças na produção concernentes à educação profissional. O CNET, por sua vez, dispõe de 15 Unidades de Gestão de Aprendizagem. O objetivo dessas unidades é oferecer serviços voltados para a educação profissional, inclusive a formação de profissionais do sistema educacional.²⁴

21 As empresas que patrocinarem projetos de instituições educacionais, públicas ou privadas, podem receber do Inet (depois de uma avaliação técnica) uma carta de crédito correspondente às despesas efetuadas, com a qual poderão abater débitos de impostos federais. O limite dos gastos abonados é de 8% para as pequenas e médias empresas e 0,8% para as grandes. Os objetivos são os de favorecer a educação profissional, em diversos níveis, assim como a retenção escolar.

22 Esses centros têm como objetivo a realização de pesquisas, a experimentação e o desenvolvimento de novas propostas em matéria de educação profissional e de utilização de novas tecnologias e recursos tecnológicos.

23 Como exemplo da oferta, menciono o curso gratuito sobre produção robotizada, com três módulos de 20 horas cada.

24 São unidades de atividades muito distintas, como, por exemplo, um centro de integração de manufaturas por computadores, para fins didáticos; uma unidade de aplicação de novas técnicas ao ensino de idiomas; e uma sala para teleconferências.

O resultado da transferência dos estabelecimentos federais para as instâncias inferiores da administração pública foi o principal fator da desorganização da educação profissional, cujo diagnóstico, do próprio Inet, é taxativo:

Na atualidade, nosso país conta com uma série de programas e projetos oferecidos por uma grande quantidade de instituições e inumeráveis ofertas formativas desarticuladas entre si, que não constituem, em seu conjunto, um sistema de formação profissional. Pelo contrário, cada programa ou projeto, cada instituição, inclusive cada curso foi se cristalizando em uma espécie de segmento estanque. É possível afirmar, então, que se conta com uma massa de ofertas de formação para o trabalho, cuja pertinência institucional é ampla, cuja pertinência setorial é fortemente questionada e cuja qualidade educativa a liga a formações de segundo nível de duvidoso reconhecimento. (capturado em 15/06/2002 do portal www.inet.edu.ar/fp/documentos/documento_proyecto.htm)

Atualmente, a grande preocupação do Inet é promover um acordo geral sobre a formação profissional, além de um projeto de lei sobre essa matéria. Não menos importante foi sua atuação na configuração do ensino técnico, de que trataremos em seguida.

O destaque conferido ao ensino técnico, neste texto, corresponde a uma das principais atividades do Inet. Para melhor apresentá-lo, convém fazer uma pequena digressão.

Nos anos 80, a formação de técnicos na Argentina compreendia dois ciclos após a escola primária, com três anos de duração cada um. O ciclo básico, comum a todas as especialidades, oferecia, além das matérias de formação geral, contatos diretos com as diferentes atividades práticas. O ciclo superior oferecia, além da complementação teórica e científica, o desenvolvimento de uma especialidade profissional que habilitava o concluinte a atuar como técnico.²⁵ Os egressos deste ciclo da educação técnico-profissional poderiam prosseguir seus estudos em grau superior, em cursos relacionados com a especialidade correspondente.

O ciclo superior de formação de técnicos compreendia as seguintes especialidades: Administração de Empresas; Artesanato Aplicado; Veículos Automotores; Aerofotogrametria; Artes Gráficas; Construções; Computação; Construções Navais; Desenho de Interiores; Desenho e

²⁵ Os egressos do ciclo superior recebiam o título de técnico na especialidade cursada. Os das especialidades Construções e Eleticidade recebiam o título de "maestro mayor de obra" e de "eletromecânico", respectivamente.

Promoção Publicitária; Instrumentista no Controle de Processos Industriais; Joalheria; Mecânica; Mecânica Orientada para Máquinas Agrícolas; Eletricidade; Eletromecânica; Eletrotécnica; Geografia Matemática; Hidráulica; Indústrias de Alimentação; Indústrias de Alimentação Pesqueira; Metalurgia; Mineração; Ótica; Prótese; Petróleo; Publicidade; Química; Refrigeração e Ar Condicionado; Relojoaria; Telecomunicações.

Em 1980 começou a funcionar um sistema de articulação entre as escolas técnicas e as empresas para a formação de auxiliares técnicos, que evocava a prática alemã do sistema dual. Os alunos que tivessem concluído o ciclo básico da educação técnico-profissional podiam optar por esse sistema, com dois anos de duração, que consistia em dois dias por semana de frequência à escola e três dias nas instalações de empresas especialmente selecionadas para as atividades práticas formativas.

Os concluintes desse sistema dual recebiam o certificado de auxiliar técnico na especialidade cursada. Se quisessem, poderiam prosseguir os estudos no ciclo superior,²⁶ para alcançar o título de técnico, sendo que, para eles, a duração deste ciclo seria abreviada para dois anos.

A reforma da educação secundária, determinada pela Lei Federal de Educação 24.195, de 1992, determinou a duração da escolaridade obrigatória em 10 anos, compreendendo um ano de jardim da infância e 9 anos de educação geral básica. A estrutura do sistema educacional compreende cinco níveis progressivos, a saber: educação inicial, educação geral básica, educação polimodal, educação superior e educação quaternária. Não há menção direta na lei ao ensino profissional, a não ser no nível superior. A educação técnico-profissional está compreendida num dos regimes especiais, admitidos pela lei, que têm a finalidade de "atender às necessidades que não possam ser satisfeitas pela estrutura básica e que exijam outras ofertas específicas diferenciadas em função das particularidades ou necessidades do educando ou do meio".

As mudanças determinadas pela Lei Federal de Educação estão baseadas no julgamento de que na sociedade contemporânea não há limites precisos entre as funções que, até então, eram desempenhadas por diferentes tipos de escola. Conseqüentemente, impõe-se a

²⁶ O ingresso não era automático, pois os estudantes deveriam demonstrar disporem das condições acadêmicas de promoção ao ciclo superior.

implantação de um mesmo núcleo de competências fundamentais para todos os alunos, expressos em parâmetros curriculares básicos. Daí a concepção do nível polimodal, com um enfoque que pretende integrar, em uma mesma oferta educacional, uma preparação equilibrada, com valor formativo e social equivalente, para todos os estudantes, abrangendo as seguintes funções: função ética e de cidadania; função propedêutica; e função de preparação para a vida produtiva. Essas funções, por sua vez, serão desenvolvidas mediante dois tipos de formação: a formação geral de base e a formação orientada, que desenvolverá, contextualizará e especificará os conteúdos da primeira, atendendo aos diferentes campos do conhecimento e da ocupação social e produtiva. Para tanto, cinco modalidades foram definidas:

- Modalidade Ciências Naturais, Saúde e Meio Ambiente
- Modalidade Economia e Gestão das Organizações
- Modalidade Humanidades e Ciências Sociais
- Modalidade Produção de Bens e Serviços
- Modalidade Artes, Design e Comunicação

Essas modalidades de educação polimodal não correspondem, necessariamente, a especializações dos estabelecimentos escolares, já que uma mesma instituição pode oferecer mais de uma modalidade aos alunos.

A educação polimodal tem seu contraponto nos trajetos técnico-profissionais – TTPs –, que oferecem uma formação especializada em uma ocupação social e produtiva. Estes trajetos poderão ser desenvolvidos nas mesmas escolas que oferecem a educação polimodal, mas em turnos diferentes; em instituições especializadas para atender aos alunos de vários estabelecimentos de uma mesma área geográfica; ou, ainda, em instituições estreitamente vinculadas às distintas atividades profissionais.

Como primeiro passo para a implantação dos TTPs, o Inet definiu os perfis profissionais dos técnicos, de acordo com as novas demandas e as necessidades da produção. Para isso, procedeu a consultas a empresários, sindicatos, profissionais e especialistas. O objetivo foi o de que cada trajeto conduza ao domínio de competências que propiciem ao técnico o exercício de sua profissão em situações concretas de trabalho, de modo a poderem responder às novas demandas e mudanças constantes que ocorrem nas áreas ocupacionais mais significativas.

Cada TTP compreende um conjunto de módulos, cuja aquisição propiciará ao aluno a obtenção do certificado de técnico no trajeto correspondente. Os alunos poderão cursar os módulos de um trajeto técnico-profissional durante a educação polimodal ou depois desta. Quando tiver concluído a educação polimodal e todos os módulos de um trajeto técnico-profissional, o aluno terá direito ao diploma de técnico. A idéia subjacente é a de que a formação técnica integral pretendida somente será alcançada através da articulação de ambos os níveis educacionais. Como os técnicos devem ter concluído o nível polimodal, antes ou durante os TTPs, todos eles se encontrarão em condições de postular o ingresso em cursos de nível superior, universitários ou não. No caso em que apenas parte dos módulos forem concluídos, será fornecido o certificado correspondente.

Os TTPs pretendem, então, ser uma oferta opcional complementar à educação polimodal, destinada a substituir a educação técnico-profissional que se fazia. O Inet projetou, inicialmente, 12 trajetos São eles:

- Produção Agropecuária
- Gestão Organizacional
- Equipamentos e Instalação Eletromecânicas
- Indústrias de Processos
- Eletrônica
- Construções ("Maestro Mayor" de Obras)
- Construções (Técnico em Construções)
- Tempo Livre, Recreação e Turismo
- Informática Profissional e Pessoal
- Saúde e Ambiente
- Comunicação em Multimídia
- Aeronáutica

Alguns desses trajetos coincidem com as especialidades oferecidas pelas antigas escolas técnicas, como Produção Agropecuária ou Eletrônica. Outros, entretanto, são inovações no quadro da educação técnico-profissional argentina, como Gestão Organizacional ou Tempo Livre, Recreação e Turismo.

Existe uma certa correspondência entre as modalidades da educação polimodal e os TTPs, como o quadro abaixo permite perceber:

POLIMODAL (modalidades)	TTP
Ciências Naturais, Saúde e Meio Ambiente	Saúde e Meio Ambiente
Economia e Gestão das Organizações	Gestão Organizacional
Humanidades e Ciências Sociais	-
Produção de Bens e Serviços	Equipamentos e Instalação Eletromecânica Indústrias de Processos Eletrônica Construções Produção Agropecuária Aeronáutica
Artes, Design e Comunicação	Comunicação em Multimídia

Três TTPs não encontram correspondência direta nas modalidades da educação polimodal. O TTP Tempo Livre, Recreação e Turismo, assim como o de Informática, não têm correspondência alguma; e Comunicação em Multimídia tem correspondência apenas parcial em Artes, Design e Comunicação.

No que diz respeito ao foco deste texto, a reforma argentina pode ser sumarizada em quatro pontos: a inclusão de elementos profissionalizantes no ensino secundário (nível polimodal), de modo bastante especificado; dissociação entre o nível polimodal e os TTP, que constituem cursos distintos; exigência da conclusão de todo o nível polimodal para a obtenção do certificado de técnico; possibilidade de candidatura irrestrita dos técnicos aos cursos de nível superior. Apesar disso, portanto, da dissociação entre o ensino secundário e o ensino técnico-profissional, a segmentação poderá ser menor do que a prevalente antes da reforma que se encontra em processo de implantação, ao menos no que concerne à dimensão institucional da questão.

O Ministério do Trabalho e Seguridade Social, por sua vez, desenvolve atividades de educação profissional, por intermédio de sua Secretaria de Emprego e Capacitação *Laboral*. Essas atividades foram concentradas no Projeto Jovem, uma variante argentina do Projeto Chile Jovem.

O Projeto Jovem teve início em fins de 1993, contando com recursos do BID e do orçamento federal, assim como apoio institucional do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud. Seu objetivo geral é a educação profissional de jovens provenientes de famílias de baixa renda. A operação do projeto é totalmente separada

de sua direção. Periodicamente, a direção do projeto convoca instituições de educação profissional a participar de concursos públicos para a contratação de cursos em todo o país.

Os destinatários do projeto são jovens de 16 anos ou mais, pertencentes a setores sociais de baixa renda, com escolaridade inferior à secundária completa, desempregados ou subempregados, que não têm experiência profissional ou a têm reduzida. A meta inicial era atender a 170 mil jovens.

Os cursos que as instituições, tanto públicas quanto privadas, se propuserem a ministrar devem corresponder a demandas concretas das empresas, as quais devem se comprometer a oferecer estágios aos participantes. Os cursos financiados pelo projeto são todos intensivos e de caráter prático. Eles compreendem duas etapas. Na primeira, de 6 a 12 semanas de duração, realizada nos locais propostos pelas instituições selecionadas, os participantes adquirem os conhecimentos, as destrezas e as habilidades necessárias ao desempenho das respectivas ocupações. Na segunda fase, os destinatários do projeto consolidam sua aprendizagem em estágios nas empresas, que duram 8 semanas.

Embora seja difícil uma apreciação geral do campo da educação profissional argentina, devido à fragmentação institucional do aparato existente ao início da década de 1990 no âmbito do Ministério da Educação, assim como à forte e continuada crise econômica que se abate sobre o país, o Projeto Jovem foi uma espécie de contraponto federal, no âmbito do Ministério do Trabalho. É possível que a existência desse projeto, nacionalmente coordenado e financiado, assim como o protagonismo do Inet propiciem a remontagem de um sistema de educação profissional, ainda que fortemente descentralizado. Não é possível prever, todavia, qual será o lugar do setor público na configuração que vai emergir dessa remontagem.

Chile

A estrutura educacional chilena compreende oito anos de escolaridade obrigatória, num segmento chamado educação básica, dividido em três níveis, a saber: 1º nível (quatro primeiras séries), 2º nível (5ª e 6ª séries) e 3º nível (7ª e 8ª séries). A educação média, que se segue à educação básica, tem quatro anos de duração, em duas modalidades: a científico-humanística e a técnico-profissional, ambas propedêuticas ao ensino superior (em universidades, institutos profissionais e centros de formação técnica).

O papel que o Estado assumiu, no Chile, na educação profissional dos trabalhadores diretamente ligado à produção foi o de fomentar e cuidar da qualidade dos programas privados. Sua participação direta resumiu-se a difundir informações para que os mecanismos de mercado funcionassem de modo espontâneo, além de intervir para corrigir os efeitos negativos de suas distorções.

No quadro da educação profissional chilena, duas entidades se destacam: o Inacap e o Sence. Em seguida, são apresentadas as características de cada uma.

O Instituto Nacional de Capacitação Profissional – Inacap foi criado em 1960,²⁷ ligado a um órgão estatal, a Corporação de Fomento à Produção – Corfo. Seis anos após foi transformado em instituição de direito privado, sem fins lucrativos, embora continuasse a depender financeiramente da Corfo. No período que vai de 1967 a 1976, o Inacap criou centros de educação profissional em diversas regiões do país.

Em 1976, o decreto-lei 1.446 estabeleceu o Estatuto da Capacitação e do Emprego, com normas abrangentes de formação profissional, a qual deveria ser ministrada por organismos técnicos de execução, entre os quais estaria o Inacap. A partir de 1980, essa entidade passou a ter os recursos governamentais progressivamente reduzidos, de modo que, ao fim da década, a cobrança de serviços passou a ser a fonte principal de seu orçamento. O processo de privatização do Inacap se completou em 1989, quando entidades empresariais chilenas assumiram a direção do instituto.

A legislação determinou que as empresas industriais ficavam obrigadas a empregarem trabalhadores menores como aprendizes. Estes, que já deveriam ter concluído o ensino elementar, receberiam pelo menos 60% do salário mínimo, em contratos de aprendizagem com duração máxima de dois anos, durante os quais estariam acompanhados por instrutores, das próprias empresas. O número de aprendizes contratados, em cada empresa, deveria ser equivalente a 10% do total de empregados.

A reforma do ensino superior chileno propiciou aos institutos profissionais e aos centros de formação técnica o oferecimento de cursos também nesse nível. Em decorrência, o Inacap passou a outorgar, também, o título de técnico superior em engenharia de execução.

O Serviço Nacional de Capacitação e Emprego – Sence – é um órgão governamental do Ministério de Trabalho e Previdência, cujo

²⁷ Inicialmente, Serviço de Cooperação Técnica – SERCOTEC.

financiamento provém de um incentivo tributário para as empresas ministrarem educação profissional a seus empregados e de recursos orçamentários. Além da elaboração de políticas para o setor, a atuação do Sence compreende os programas de educação profissional nas empresas e os programas públicos. Os programas do Sence são desenvolvidos por organismo técnicos de execução, em geral privados, que para isso são credenciados. O Inacap é um deles.

Os programas do Sence de educação profissional nas empresas são desenvolvidos por iniciativa delas próprias, para o que recebem incentivos de isenção tributária. Ao declarar os impostos, as empresas podem reaver os gastos com a educação profissional dos trabalhadores, até 1% da quantia devida.²⁸

O Programa de Aprendizagem nas Empresas, do Sence, tem o objetivo de promover o emprego e a formação de jovens como operários qualificados, mediante projetos de duração de dois a três anos, com alternância de atuação no local de trabalho e em centros de educação profissional.

O Programa Chile Jovem, criado em 1991, está sob a responsabilidade do Sence e do Fundo de Solidariedade e Investimento Social, do Ministério do Planejamento, contando com recursos do BID e do orçamento nacional. O objetivo do programa é melhorar as possibilidades de inserção no mercado de trabalho de jovens pertencentes a famílias de baixa renda e contribuir para sua integração social. O programa se desenvolve sob diversas modalidades, inclusive a aprendizagem com alternância e a habilitação para a criação de microempresas agrícolas.

Os destinatários do programa são jovens de baixa renda, com idade entre 16 e 24 anos (podendo incluir parcela de 25 a 30 anos), que se encontram sem trabalho, subempregados, inativos ou buscando trabalho pela primeira vez, que não freqüentam escola, a não ser no período noturno. O número de vagas abertas pelos diversos cursos do programa chegou a 190 mil, no período 1991/2000.

O Projeto Chile Jovem foi a expressão mais acabada do modelo de mercado de educação profissional centrado na demanda, que se pretendia instituir no país. Ao invés de se reformar as instituições de educação profissional existentes ou de se criar novas, o que o projeto

28 A legislação determina limites tanto para os gastos dedutíveis quanto para os beneficiários dos cursos, com o objetivo de manter os custos dentro de certos limites, assim como o de favorecer os estratos de mais baixa qualificação.

pretendeu gerar foi um verdadeiro mercado de serviços formativos, orientados para a população de baixa renda, e que não era atingida pela atuação direta do Sence.

Os serviços de educação profissional eram contratados pelo Ministério do Trabalho mediante licitações públicas, segundo critérios de seleção e mecanismos de financiamento por ele definidos. Os organismos técnicos de execução (entidades privadas credenciadas pelo Sence) deveriam identificar a demanda, definir um curso e apresentar-se para a licitação. Assim, a execução propriamente dita da educação profissional ficou separada do financiamento e da avaliação. A demanda comprovada de educação profissional tornou-se o principal critério de seleção das solicitações de financiamento, seguida do conteúdo dos cursos, da capacidade comprovada de ministrá-los, assim como do custo. Finalmente, a disposição das empresas de oferecer vagas para estágio foi tomada como indicador da demanda efetivamente existente de educação profissional.

Passemos, agora, a focalizar a educação média e a formação de técnicos.

Ao início do conturbado governo da Unidade Popular (1970/73) não se empreendeu no Chile uma reforma educacional que alterasse a estrutura então existente. Os esforços do governo concentraram-se na ampliação da oferta educacional e na democratização da gestão do sistema. Foi mantida a estrutura do decreto nº 27.952, de dezembro de 1965, que fixava em quatro anos a duração da educação média, com duas modalidades: a humanístico-científica e a técnico-profissional.

Pouco antes do golpe militar, em 1973, o presidente Allende pôs em discussão uma reforma profunda na estrutura educacional, motivada por duas ordens de fatores. Em primeiro lugar, a convicção dos dirigentes do sistema educacional de que não seria possível sustentar a expansão do acesso se mantida a estrutura existente, especialmente a dualidade do nível médio: de um lado as escolas gerais-propedêuticas, de outro os liceus técnico-profissionais. Em segundo lugar, a disposição dos partidos de sustentação do governo, situados à esquerda no espectro político, desejosos de anteciparem a construção do Socialismo no campo da educação.

Nasceu, então, a proposta da Escola Nacional Unificada, que, no nível médio pretendia superar a antiga dicotomia entre educação geral e educação profissional, mediante as concepções marxiana de politécnica

e gramsciana de escola unitária, que realizaria a síntese da teoria com a prática, contribuindo para a superação da divisão entre o trabalho intelectual e o trabalho manual. Essa proposta sofreu, todavia, uma forte crítica por parte da oposição política e ideológica ao governo da Unidade Popular, razão pela qual seu projeto foi posto de lado.

O governo saído do golpe militar de 1973 não empreendeu mudanças estruturais no campo educacional, concentrando-se na interdição de práticas, de materiais e de pessoas considerados ameaçadores à nova ordem política.

A década de 1980 começou, para o Chile, com profundas reformas educacionais, que fez do país o laboratório internacional de reforma do campo educacional nos termos da ideologia neoliberal. Mas, em 1981, independentemente desse quadro, foi tentado o estabelecimento de uma ponte entre a educação geral e a técnico-profissional no nível médio: depois de dois anos de curso comum, haveria dois anos de cursos diversificados, nos quais a modalidade geral e propedêutica se separaria das modalidades técnico-profissionais. Essa tentativa foi abandonada seis anos depois, retornando-se à separação anteriormente existente, não só de cursos como, também, de escolas propedêuticas e técnico-profissionais no nível médio.

A orientação privatista e descentralizadora do governo militar, no sentido de transferir ao setor privado e às municipalidades as escolas até então geridas e financiadas pelo governo nacional, atingiu também as instituições de educação técnico-profissional.²⁹ Aos empresários que se dispusessem a investir no ensino técnico-profissional foram conferidas as mesmas facilidades para a criação de escolas de educação básica e média, de caráter geral.

Pela Lei Orgânica Constitucional de Ensino, 18.962, de março de 1990 (promulgada ao fim do governo Pinochet), a educação média manteve a antiga divisão em duas modalidades, ambas ministradas em instituições denominadas liceus: a educação média humanístico-científica, com quatro anos de duração, em dois ciclos, e a educação técnico-profissional. Esta compreendia cinco ramos: comercial, industrial, técnico, agrícola e marítima. A duração da educação média

29 Em 1980, todos os 75 liceus técnico-profissionais públicos foram transferidos à administração de corporações formadas por empresários privados especialmente para esse fim. Esses liceus receberam recursos públicos mediante convênio, como dotações globais por estabelecimento, fixadas anualmente, e não mediante número de alunos, como as demais escolas.

técnico-profissional era de três ou quatro anos, mas existia um ciclo terminal de dois anos para adultos. O curso completo propiciava ao aluno o título de técnico de nível médio na especialidade seguida.

A plataforma do governo civil iniciado no Chile em março de 1990, acionando um processo de transição para a democracia, não se propôs a alterar a arquitetura educacional montada pelos governos militares na década anterior. Mas, recusando-se a aprofundar a política privatista e descentralizadora dos militares, o governo da *concertación* preferiu intervir sobre processos que ocorriam no interior da estrutura educacional, em especial a qualidade da educação e a equidade na distribuição social dos seus resultados.

O segundo governo civil (1994/2000) que se seguiu à ditadura militar elevou a educação a prioridade número um, e empreendeu, entre outras providências, a constituição de um Comitê Técnico sobre a Modernização da Educação. O relatório desse comitê e da Comissão Nacional para a Modernização da Educação, que lhe deu prosseguimento, ficou conhecido como Relatório Brunner, nome do ministro da educação, seu integrante.

Dentre as recomendações apresentadas estava a da reforma da educação média como “uma tarefa impostergável”. Ela consistiria na retomada das linhas gerais do intento de reforma de 1981/87, mas de um modo aprofundado. Em linhas gerais, o Relatório Brunner recomendou o término do dualismo entre o ensino “acadêmico” e o ensino técnico, o fim da idéia de uma educação profissional que se pretenda terminal e a conseqüente implantação de uma estrutura educacional na qual a diversidade não seja sinônimo de segmentação. Como resultado, os liceus técnico-profissionais deixariam de existir, de modo que os cursos que ministram passassem a constituir opções para os alunos, ao lado do ensino “acadêmico”, mantendo-se abertas as possibilidades de mudança entre elas.

No entanto, o Relatório admitiu que os liceus tivessem orientação predominante para um ou outro lado, sem exclusividade. Para os cursos “acadêmicos”, o novo currículo deveria procurar estender a todos a educação para o trabalho. Como exemplo, é mencionada a possibilidade de oferecimento de cursos ou seminários de iniciação à atividade empresarial e de familiarização com as operações comerciais básicas. Para os cursos técnico-profissionais, as alternativas deveriam ser mais amplas do que o desenvolvimento de habilidades específicas, que logo

poderiam tornar-se obsoletas, deixando-se que maior especialização fosse obtida no âmbito das próprias empresas. O intento de se acabar com a idéia de “educação terminal” levaria a que os currículos buscassem pôr os alunos em condições de seguir aprendendo ao longo de sua vida, assim como de seguir estudos superiores.

A reforma curricular da educação média que se empreendeu, imediatamente após a divulgação do Relatório Brunner, estabeleceu que ela deveria abranger dois anos iniciais com o objetivo de desenvolver a formação geral, comum a todos os alunos, e dois anos seguintes, com o objetivo de ministrar uma formação diferenciada. A formação geral deveria superar o dualismo acadêmico/profissional, de modo a articular uma preparação orientada tanto para o trabalho quanto para o estudo. Com relação à antiga concepção científico-humanista, a formação geral seria distinta, pois buscaria orientar-se para a vida prática. Com relação à antiga concepção técnico-profissional, ela seria diferente no que concerne a sua preocupação em desenvolver capacidades gerais e transferíveis, aplicáveis a domínios e desempenhos práticos, mas que possibilitassem um aprendizado em nível superior. Em consequência, o leque de dispersão das opções técnico-profissionais passou de 400 especialidades para 44.

Depois de um parecer favorável do Conselho Superior de Educação, foi definido o período 1999/2002 para a progressiva implantação das especialidades para a educação técnico-profissional. O quadro abaixo apresenta essas especialidades, grupadas por setor econômico.

SETOR ECONÔMICO	ESPECIALIDADE
Madeireiro	Florestal Processamento da madeira Produtos da madeira Celulose e papel
Agropecuário	Agropecuário
Alimentação	Elaboração industrial de alimentos Serviços de alimentação coletiva
Construção	Edificação Acabamento de construções Montagem industrial Obras viárias e infra-estrutura Instalações sanitárias Refrigeração e climatização
Metalmeccânico	Mecânica industrial Construções metálicas Mecânica automotriz Matrizaria Mecânica de manutenção de aeronaves

Elétrico	Eletricidade Eletrônica Telecomunicações
Marítimo	Embarcações mercantes e especiais Pesca Aquicultura Operação portuária
Mineiro	Exploração mineral Metalurgia extrativa Assistência em geologia
Gráfico	Gráfica
Confecção	Tecido Têxtil Vestuário e confecção têxtil Produtos de couro
Administração e Comércio	Administração Contabilidade Secretariado Vendas Serviços de turismo
Programas e Projetos Sociais	"Atención de párvulos" "Atención de adultos mayores" "Atención de enfermos" "Atención social y recreativa"
Química	Operação de instalações químicas Laboratório químico

Além dos conteúdos próprios de cada especialidade e dos conteúdos transversais do conjunto do currículo da educação média, foram definidas, também, experiências e oportunidades de aprendizagem, que as instituições escolares deveriam propiciar aos alunos, de modo que as seguintes capacidades específicas fossem aprofundadas:

- 1 – Executar trabalhos de planejamento e controle de qualidade;
- 2 – Conhecer e aplicar princípios básicos de gestão;
- 3 – Manejar tecnologia computacional no nível de usuário, conforme os requisitos da especialidade;
- 4 – Ler, interpretar e elaborar informes técnicos;
- 5 – Preservar e respeitar o meio ambiente e utilizar racionalmente a energia;
- 6 – Exercitar o condicionamento físico e o cuidado com a saúde;
- 7 – Aplicar normas de prevenção de riscos para resguardar a própria vida e a alheia; e
- 8 – Compreender e aplicar a legislação trabalhista e social.

Uma experiência que não encontra similar na América Latina foi a incorporação chilena do modelo dual da educação profissional alemã para a formação de técnicos.³⁰ Trata-se do Programa de Formação do Ensino Médio Técnico-Profissional Dual – Foprod, desenvolvido pelos Ministérios do Trabalho e da Educação. Contando com a assistência técnica da Agência Alemã de Cooperação Técnica, o programa teve início em 1991, com 78 liceus, municipais e privados.

Desses liceus, estavam inseridos no programa os alunos do 3º e do 4º anos da educação média, que optaram pelo regime de aprendizado em alternância. Esta consistia em diferentes ritmos, como, por exemplo, três dias no liceu e dois dias na empresa; ou, então, uma semana no liceu e uma semana na empresa. O liceu manteve seu papel de propiciar aos jovens a formação geral, inclusive a compreensão tecnológica requerida para o domínio dos processos produtivos. A empresa que realiza acordo com o liceu compromete-se a receber um ou mais aprendizes, respeitando sua condição de aluno. A aprendizagem se efetua nela segundo um Plano de Aprendizagem, conforme sua realidade própria, e se desenvolve sob a direção de um de seus empregados, que assume o papel de “professor-guia”. O liceu, por sua vez, nomeia “professores-tutores”, que recebem o encargo de acompanhar grupos de aprendizes e de apoiar os “professores-guias”, além de velar pelo processo dual.

A iniciativa do liceu é o elemento estratégico do regime dual. É ele que deve tomar a iniciativa de estabelecer acordos com as empresas próximas, de definir perfis de aprendizagem suscetíveis de aprendizagem em regime dual, de qualificar seus próprios docentes para atuar nele como tutores e como apoiadores dos seus correlatos nas empresas, além da supervisão geral do processo.

Uma avaliação desenvolvida pelo Foprod, em 2000, sugeriu que o programa havia obtido resultados superiores aos dos alunos da educação média técnico-profissional. Os alunos em regime dual obtiveram o título de técnico em proporção superior ao dos que seguiram o regime apenas escolar. Por outro lado, sua expectativa de continuar estudos superiores não sofreu redução, nem a efetivação de sua intenção de continuar os estudos. A proporção de egressos da educação técnico-

30 Com efeito, a aprendizagem profissional em regime de alternância teve início na América Latina com a criação do Senai, no Brasil, e visava apenas a formação de trabalhadores diretamente ligados à produção. As instituições similares ao Senai, criadas em outros países da América Latina, também limitaram a alternância à formação de operários. Vale registrar que quando o Senai desenvolveu a formação de técnicos, a partir da década de 1970, o regime de alternância não foi empregado, de modo que todo o processo de educação profissional realizava-se no interior da unidade escolar, seguida de estágio na produção.

profissional em regime dual que seguiam cursos universitários era o dobro da média do conjunto dos egressos.³¹

Pelo que foi exposto acima, é possível perceber que o campo educacional chileno segue aprofundando a privatização da educação profissional para a formação dos trabalhadores diretos. Mas, no que diz respeito à educação média, a despeito dos subsídios aos empreendimentos privados de ensino, o processo de mudança é mais complexo. Com efeito, pode-se assinalar três momentos em que foram feitas tentativas de eliminação ou atenuação da tradicional separação entre a educação geral-propedêutica e a educação técnico-profissional. No governo Allende pretendeu-se a concepção da escola unificada; no governo Pinochet, a diferenciação de cursos, após um tronco comum. Ambas as tentativas foram abandonadas, mas a segunda foi retomada, ao fim dos anos 90, com uma modificação relevante, qual seja, a da introdução de conteúdos profissionalizantes nas alternativas gerais-propedêuticas da educação média; e a formatação da alternativa técnico-profissional destituída de função "terminal". O resultado esperado das alterações em curso, é que os concluintes da educação média (de qualquer modalidade) não encontrem restrições de caráter legal nem pedagógico ao prosseguimento dos estudos em nível superior.

Semelhanças e diferenças

Os itens precedentes permitem constatar a quase simultaneidade na montagem de sistemas de aprendizagem profissional para trabalhadores menores, no Brasil e na Argentina. Neste país foi criado um sistema estatal, enquanto que, naquele, um sistema *sui generis*, que apresentava componentes estatais e privados. Em ambos, os cursos de aprendizagem foram financiados por tributos recolhidos pelas empresas, calculados à base de 1% do valor dos salários pagos, prevendo-se isenções para as que mantivessem seus próprios centros de educação profissional. Nos dois países, as empresas deveriam enviar para as escolas de aprendizagem um contingente de trabalhadores menores que variava entre 5% e 15% do número de empregados. A interação entre quadros governamentais e dirigentes sindicais patronais não deve ser descartada para explicar essa

31 Apesar desse número expressivo, a avaliação não foi conclusiva, pois não se dispunha de dados sobre o desempenho dos estudantes. Assinala, todavia, que os alunos em regime de alternância queixavam-se sobretudo da falta de tempo que o regime especial de aprendizagem acarretava para o estudo das matérias científicas e humanísticas.

semelhança e contemporaneidade de políticas, malgrado as diferenças de *status* público X privado. Aliás, a visita de uma comissão argentina mista patronal-governamental a São Paulo, em 1945, já mencionada, é um indicador eloquente *dessa insuspeita interação*.

A replicação da dualidade escolar na estrutura do Estado, tão expressiva no Brasil, teve seu contraponto posterior na Argentina e no Chile, países em que órgãos especializados na educação profissional foram criados no âmbito dos Ministérios do Trabalho, concorrentes ou não com seus homólogos dos Ministérios da Educação.

Wilson (1991) analisou o impacto da transferência de elementos do “modelo Senai” para outros países da América Latina e do Caribe. Para isso, selecionou quatro elementos: o currículo de educação profissional, o sistema de financiamento, a autonomia institucional, assim como a variedade e a flexibilidade dos programas educacionais. O autor concluiu que 19 países da região incorporaram, em alguma medida, um ou mais desses elementos, adaptando-os às condições nacionais. O Sena, da Colômbia, e o INA, da Costa Rica, são os que mais se assemelham ao Senai. Aliás, o primeiro, criado em 1957, recebeu a colaboração direta de quadros do Senai, enviados a Bogotá pela OIT, empenhada na difusão desse modelo.

No Chile, diferentemente do Brasil e da Argentina, a aprendizagem foi tratada como matéria das empresas, limitando-se o Estado a regular os parâmetros contratuais. Mas, Chile e Brasil tiveram a aprendizagem controlada mais de perto pelos empregadores do que a Argentina, o que tem sido apontado, ao menos no caso brasileiro, como razão do sucesso dos seus sistemas nacionais de aprendizagem industrial e comercial. Além disso, a aprendizagem controlada pelo empresariado mas realizada *fora* das empresas, permitiu que as de pequeno e médio porte, além do trabalho por conta própria, se beneficiassem desse tipo de educação profissional – mais difícil de ocorrer no caso chileno.

Na Argentina, mormente no período peronista, cumpre assinalar a presença de representantes do aparato sindical dos trabalhadores nos órgãos estatais voltados para a educação profissional, coisa completamente estranha ao Senai e ao Senac. O protagonismo sindical dos trabalhadores foi um decisivo fator na atuação estatal na aprendizagem profissional. Recentemente, as centrais sindicais brasileiras têm reivindicado a participação na gestão das entidades do “Sistema S”. A Central Única dos Trabalhadores – CUT, em particular, reivindica a gestão tripartite e paritária (governo + trabalhadores +

empresários) dessas entidades. O ponto de partida de sua argumentação, nova no cenário político brasileiro, é o entendimento de que os recursos financeiros gerados pelas contribuições compulsórias que as mantêm constituem um fundo público, que, por isso mesmo, não pode ter gestão privada. Para essa argumentação, a composição e paritária do Codefat oferece importante modelo e apoio.

Diante dessa ameaça a seu status *sui generis*, o “Sistema S”, particularmente o Senai, desenvolveu estratégias de sobrevivência que incluem o fim de seu financiamento via tributo calculado sobre a folha de pagamento das empresas e a conseqüente extinção dos cursos de aprendizagem profissional. A tendência é que a entidade ofereça cursos a clientes pagantes, individuais e institucionais, públicos e privados.

Além da dimensão institucional, a pedagógica merece ser mencionada. As séries metódicas ocupacionais, originadas dos cursos de aprendizagem profissional das ferrovias paulistas, nos anos 30, foram adotadas pelo Senai e pelo Senac. Daí, se difundiram para outros países da região. Nessa difusão, foi de grande importância a atuação do Centro Interamericano de Pesquisa e Documentação em Educação Profissional – Cinterfor,³² órgão da Organização Internacional do Trabalho, criado em 1961, com sede em Montevidéu. Com base na metodologia do Senai, aquela entidade elaborou as Coleções Básicas do Cinterfor, contendo séries metódicas para ocupações cujo perfil foi considerado comum aos países da região.

Vejam, agora, os elementos que teriam determinado, recentemente, políticas educacionais dos países latino-americanos, semelhantes umas às outras, para, em seguida, focalizar os elementos distintos, no que concerne à educação profissional.

Antes de tudo, os determinantes econômicos. Eles resultam da incorporação de novas tecnologias, que mudam muito rapidamente, na produção de bens e serviços, bem como nas organizações públicas e privadas, das quais a informática é a mais generalizada. Isso não quer dizer que o desenvolvimento tecnológico seja autônomo. Ao contrário, a incorporação de novas tecnologias à produção depende de iniciativas políticas em matéria econômica, tomadas tanto pelo Poder Público quanto pelas empresas (notadamente as multinacionais), iniciativas essas que, por sua vez, induzem o desenvolvimento tecnológico.

32 O CINTERFOR recebeu a missão de promover a cooperação permanente entre as entidades dos governos dos países da América Latina e do Caribe encarregadas da educação profissional, mediante a difusão de informações, a assistência técnica e a realização de pesquisas.

A abertura dos mercados e o fim das políticas nacionais protecionistas têm levado muitos países latino-americanos a reformarem suas políticas educacionais com vistas a aumentar a produtividade dos trabalhadores a fim de enfrentar a competição internacional em condições menos desvantajosas – quiçá mais vantajosas. Os modos de enfrentamento dessa nova situação têm revelado surpreendentes semelhanças.

A propósito, ao analisar as encruzilhadas da reforma educacional na Venezuela nos anos 90, Ramón Casanova (in Bomeny, 1998) projetou para toda a América Latina a tendência, por ele identificada, de homogeneização das referências intelectuais e técnicas trazidas pela difusão dos modelos dos organismos internacionais. Tal homogeneização teria produzido resultados semelhantes nos diferentes países da América Latina, a despeito das peculiaridades nacionais.

Essa homogeneização das referências intelectuais e técnicas teria sido produzida pelo forte protagonismo de agências financeiras internacionais no campo educacional, em especial o Banco Internacional de Reconstrução e Fomento, ou Banco Mundial – Bird, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Desde o início da década, o Banco Mundial tem feito recomendações explícitas a respeito da educação técnico-profissional, entendida como um elemento estratégico de mudança da estrutura educacional. Neste sentido, seu documento de política sobre Educação Técnica e Formação Profissional (1992) contém um item destinado à “separação da educação e da capacitação”, no qual utiliza um tom direto, raramente empregado pelos formuladores das reformas educacionais em cada país, ainda que busquem o mesmo objetivo.

Para o Bird, a educação e a *capacitação* demandariam coisas diferentes dos sistemas, das instituições, dos instrutores e dos administradores. Embora essenciais para a produtividade, elas seriam difíceis de se administrar eficazmente dentro dos mesmos formatos institucionais. A clara separação entre a educação e a capacitação traria vantagens para ambas, já que permitiria aos educadores e aos instrutores concentrarem-se em suas missões próprias. No caso destes últimos, eles poderiam desenvolver as qualificações técnico-administrativa e técnico-especializada necessárias para vincular a *capacitação* mais estreitamente à economia.

Além dessa orientação geral, o Bird faz recomendações específicas a respeito da organização de cada sistema educacional, como a de se concentrar a formação profissional de modo intensivo ao fim da

educação secundária. Isso permitiria aos estudantes escolherem entre as diversas ocupações pouco tempo antes da procura de emprego, com maior maturidade e maior conhecimento do mercado de trabalho, o que poderia melhorar a equidade educacional, a motivação discente e a flexibilidade dos trabalhadores.

No que concerne o formato institucional, o Banco Mundial chega a recomendar a retirada das escolas técnico-profissionais do âmbito do ministério da educação de cada país. Caso a vinculação ministerial seja indispensável, essas escolas deveriam ser beneficiadas pela flexibilização dos programas e dos procedimentos burocráticos.

Ademais, os relatórios do Bird sobre cada país, assim como seus documentos gerais a respeito da política educacional, não enfatizam a educação técnico-profissional, manifestando uma atitude negativista diante da instituição escolar, julgada pela agência como inadequada para a qualificação da força de trabalho, além de mostrar uma preocupação para com a possibilidade de se gerar insatisfação social devido à existência de desempregados com certificados e diplomas.

Daí a preferência pelo que a própria agência financeira internacional chama de “modelo latino-americano de formação profissional” – sem eufemismos, o modelo Senai. Com destaque na configuração, o documento citado faz a elegia do modelo que, originário do Brasil nos anos 40, foi incorporado por outros países da região, com diversas adaptações:

Em 1987, os institutos de formação profissional (IFP) de 12 países latino-americanos matricularam mais de três milhões de pessoas, cifra que equivale a 37% da matrícula total na educação secundária³³ nesses mesmos países. Os IFP se destacam por suas relações dinâmicas com os empregadores, uma formação de alta qualidade e boa capacidade de reação a situações econômicas competitivas e que mudam com rapidez. Os IFP são independentes dos sistemas de educação formal; são financiados mediante impostos³⁴ sobre as folhas de pagamento das empresas; são dirigidos pelos representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do Estado. A autonomia facilitou a flexibilidade para atender às necessidades dos empregadores; a estabilidade do financiamento por meio de impostos sobre as folhas de pagamento fomentou a autonomia e a qualidade da capacitação; e a direção tripartite fortaleceu a responsabilidade. Os IFP se especializam em atender

33 Esse termo significa, aqui, tão somente educação pós-primária ou após o ensino geral obrigatório.

34 No Brasil, ao invés de impostos, o financiamento dessas instituições se dá mediante contribuições, tributos de natureza fiscal distinta.

às necessidades de sub-setores e indústrias específicas, tais como têxteis e produtos petroquímicos, freqüentemente com assistência financeira das associações industriais. Os IFP diversificaram seus serviços para satisfazer às necessidades em mudança. O aperfeiçoamento de trabalhadores em serviço representa agora dois terços da matrícula. O adestramento é ministrado nos locais de trabalho, e é oferecida assistência para desenvolver a capacidade de adestramento por empregadores grandes e pequenos. Mediante contrato são oferecidos serviços de consultoria em administração e assistência para a introdução e adaptação de novas tecnologias. O plano de financiamento mediante impostos sobre a folha de pagamento está mudando. No Brasil, os empregadores podem reter uma parte dos impostos para usar na contratação direta de serviços, aumentando assim sua responsabilidade. No Chile, o subsídio dos IFP, baseado em sobretaxas, foi substituído por um sistema de contratação competitiva dos serviços nos setores público e privado. Na Colômbia, os responsáveis por essas políticas estão considerando a possibilidade de eliminar o imposto sobre a folha de pagamento e obrigar os IFP a competirem pela obtenção de recursos públicos, depois de 20 anos de desenvolvimento institucional satisfatório. (Bird, 1992, p. 52)

Além do mais, a estratégia do Banco Mundial para a educação privilegia o setor privado como protagonista na educação técnico-profissional em todo o mundo. É o que expressa o trecho seguinte, extraído de um contexto fortemente prescritivo:

Individualmente ou em grupo, os empregadores oferecem treinamento em serviço para seus trabalhadores, ou, então, contratam esse treinamento com firmas especializadas. Grupos de empregadores e associações profissionais estão envolvidos no estabelecimento de padrões de contribuição financeira para a qualificação profissional, assim como no estabelecimento dos resultados desejáveis de aprendizagem no setor educacional em geral. (Bird, 1999, p. 21)

Em seu artigo sobre o estado da arte da reforma da educação técnico-profissional na América Latina, David Wilson (sd) assinala aquela orientação do Bird como fazendo parte de uma concepção "econocêntrica" das agências financeiras internacionais, muito difundida na região. Na década de 90, essa concepção teria se expressado por três vetores nas mudanças observadas da educação técnico-profissional na América Latina: descentralização, setorização e privatização.

A descentralização consiste em diminuir a atuação das instâncias superiores do Poder Público na gestão dos sistemas nacionais de educação técnico-profissional substituídas por entidades de caráter regional ou local, não estatais, preferencialmente. A *setorização* consiste na fragmentação das iniciativas de educação técnico-profissional conforme cada setor da economia, determinada pelas frações do mercado de trabalho, abandonando-se as políticas gerais de formação. A *privatização* consiste na transferência da administração das instituições públicas de educação

técnico-profissional para empresários, com a participação ou não de trabalhadores e do Estado, além do que aquelas agências denominam de “diversificação das fontes de financiamento”. Esta é entendida como a substituição do financiamento público pelo privado, seja mediante a venda de produtos e serviços às empresas, seja mediante o pagamento do aprendizado pelos próprios alunos, diretamente ou via financiamento.

Em adição a essas tendências, Wilson assinala a de “diferenciação para cima” da educação técnico-profissional na América Latina, desde o nível secundário até o pós-secundário para técnicos e tecnólogos. Ele aponta, ainda, que essas mudanças todas teriam sido determinadas pela globalização da economia, com o conseqüente abandono das políticas protecionistas e a abertura dos mercados nacionais a uma competição internacional cada vez mais acirrada. Para enfrentar a competição num mercado progressivamente mais globalizado, os governos dos países latino-americanos decidiram, entre outras providências, modificar os modos como qualificam sua força de trabalho, em especial para a indústria e os serviços, que, por sua vez, passam a utilizar tecnologias mais sofisticadas, exigentes de trabalhadores dotados de diferentes qualificações e/ou competências.

Pois bem, a descentralização, a setorização e a privatização da educação técnico-profissional, processos de que o Chile teria sido o laboratório latino-americano, encontraram respaldo, senão incentivo, nas recomendações e nos financiamentos das agências financeiras internacionais. A “diferenciação para cima”, por sua vez, teria sido resultado da própria lógica de aumento da qualificação da força de trabalho. Para ilustrá-la, Wilson menciona os cursos pós-secundários desenvolvidos no Brasil. O Senai teria sido a instituição pioneira na oferta desse tipo de curso, e estaria, uma vez mais, apontando o caminho a ser seguido por suas congêneres da região.³⁵

Wilson assinala, também, a existência de uma tendência de mudança de orientação da educação técnico-profissional latino-americana, no sentido de substituição da formação monovalente pela polivalente. Para isso, a experiência japonesa tem sido incorporada por alguns países, de modo a privilegiar a capacitação feita nas próprias empresas, e de acordo com um sistema de “rotação do trabalho”. Mesmo quando as instituições de educação técnico-profissional mantêm sua forma escolarizada, a

35 Mais adiante voltaremos a esse ponto.

inserção prévia na produção tem sido enfatizada pelo uso de instalações-piloto que servem, também, a outros propósitos, como, por exemplo, a pesquisa tecnológica.

No meu entender, no que se refere à estrutura educacional dos países latino-americanos, o protagonismo do Bird e do BID tem produzido resultados indiretos e diretos. Os projetos de financiamento à educação apresentados a essas agências financeiras abrem caminho para que suas recomendações sejam diretamente incorporadas às políticas educacionais nacionais. Isso se dá de dois modos: mediante a atuação direta e presencial de assessores desses bancos ou mediante a atuação de especialistas nacionais formados segundo as orientações assumidas pelas instituições financeiras – um caso peculiar de afinidades eletivas.

De um modo ou de outro, a orientação do Bird e do BID tem funcionado como um reforço ou como um incentivo de mudança, no sentido da segmentação. Ela é um reforço no caso em que a segmentação torna-se a tônica do sistema educacional, com escolas propedêuticas ao ensino superior nitidamente apartadas das escolas profissionais (voltadas à formação de trabalhadores diretamente ligados à produção). Por outro lado, a orientação dessas agências é um incentivo à mudança naqueles países que, por distintas razões, elaboraram e implementaram políticas de redução ou supressão da segmentação e, agora, reverterem esse processo.

A tendência observada nos três países latino-americanos focalizados neste texto foi de profundas mudanças na *educação intermediária*, isto é, na que compreende processos e instituições educacionais situados entre o ensino obrigatório e o ensino superior.

Projetos de eliminação da segmentação desse nível do sistema educacional, por distintas motivações, já haviam sido tentados na década de 70, em alguns países, mediante medidas radicais. No Brasil, em 1971, a contenção da demanda de ensino superior levou à profissionalização universal e compulsória no ensino de 2º grau. No Chile, em 1973, a concepção da educação politécnica foi evocada em apoio à Escola Nacional Unificada. Ambos os projetos fracassaram.

No Brasil, a profissionalização universal e compulsória no ensino de 2º grau sucumbiu diante da carência de recursos materiais e humanos, assim como diante da resistência dos estudantes, dos empresários e dos administradores das instituições educacionais. No Chile, a oposição político-ideológica ao governo da Unidade Popular rejeitou a proposta da escola única, que teve de ser abandonada, em meio à crise que

culminou no golpe militar. Nesses dois países, retornou-se, de algum modo, à dualidade entre a educação geral-propedêutica e a educação técnico-profissional.

Nos anos 90, as reformas na *educação intermediária* manifestaram-se em três tipos de medidas, observadas nos três países focalizados: (i) no adiamento do momento em que os alunos optam entre cursos de caráter geral-propedêutico e cursos de natureza técnico-profissional; (ii) na inclusão de conteúdos de caráter profissionalizante no currículo do ensino geral-propedêutico; e (iii) na outorga de certificados aos técnicos que possibilitem o prosseguimento dos estudos em nível superior.

A inclusão de elementos profissionalizantes no currículo do ensino secundário, mesmo nos cursos de caráter nitidamente geral-propedêutico tem sido justificada pela necessidade de que a preparação dos jovens para o prosseguimento dos estudos em nível superior não deve estar separada de uma preparação tecnológica básica, que esteja voltada para sua inserção no mundo do trabalho. Mas, em certos países, esse caráter profissionalizante na educação geral-propedêutica está mais especificada do que em outros. Na Argentina, caso de maior especificação, o nível polimodal inclui modalidades em grande parte já sintonizadas com as especialidades dos trajetos técnico-profissionais.

No que diz respeito às relações entre os cursos gerais-propedêuticos e os cursos técnico-profissionais, dois tipos de soluções têm sido encontradas.

No Chile, procurou-se a diferenciação de cursos após um tronco comum, mantendo-se um currículo integrado, isto é, a formação dos técnicos se faz em cursos que abrangem a educação geral. Na Argentina e no Brasil, as reformas recentes determinaram a dissociação entre os cursos polimodal (no primeiro país) ou médio (no segundo) e os trajetos (ou cursos) técnico-profissionais. Nestes dois países, os currículos dos cursos técnico-profissionais estão completamente separados dos cursos de caráter geral-propedêutico, de modo que aqueles podem ser feitos ao mesmo tempo ou depois destes, mas sempre como cursos distintos. Essa dissociação, inicialmente prevista no Brasil como possível exclusividade do curso técnico, foi corrigida posteriormente à determinação de todo um sistema paralelo de ensino profissional. De todo modo, na Argentina e no Brasil, a legislação determina, na feição atual, que o certificado de técnico somente seja outorgado aos egressos dos cursos técnico-profissionais que tenham também concluído o ensino de caráter geral-propedêutico (polimodal ou médio, respectivamente).

Uma tendência geral observada nos países focalizados é no sentido da modularização dos cursos técnico-profissionais, apresentada, de um modo geral, como um imperativo da flexibilização, entendida como solução para a articulação dos currículos com o mundo do trabalho e a adaptação do currículo às características individuais dos alunos.

Essas medidas correspondem, de um modo geral, à orientação das agências financeiras internacionais mencionadas ao início deste item: o Bird e o BID. Mas, no Brasil, essa orientação tem se revelado mais marcante, ao menos em dois aspectos. A retirada da educação técnico-profissional do âmbito da administração do sistema educacional não ocorre apenas no nível federal, mas tem sido realizada, também, no âmbito estadual. É o que ocorre com a transferência das redes de escolas técnico-profissionais das secretarias da educação para as de ciência e tecnologia, como acontece em São Paulo, no Rio de Janeiro e no Ceará. A transferência das escolas públicas para o setor privado não tem sido objeto de medidas concretas, mas as da rede pública têm sido instadas a incluírem empresários nos seus conselhos, além do que o Plano de Expansão do Ensino Profissional prevê expansão da rede escolar apenas no "segmento comunitário", entendido como resultante da parceria entre o setor público e o setor privado ou exclusivamente privado.

Comparando-se, ainda, a política voltada para a educação técnico-profissional nos três países, o Brasil é o que revela o mais forte impulso de "diferenciação para cima" (na expressão de Wilson). Mesmo que a origem de tal impulso tenha sido identificada no Senai,³⁶ ele é mais importante no âmbito da rede federal, onde as escolas técnicas industriais foram todas transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica – Cefets, cuja característica distintiva é a de oferecerem cursos para a formação de tecnólogos, já em nível superior, cursos esses que constituem prioridade do Ministério da Educação no que concerne à destinação de recursos para expansão.

O Chile, que foi o laboratório das políticas educacionais orientadas pelo neoliberalismo, tornou-se, nos anos 90, nos governos da *concertación*, um exemplo de tentativa no sentido da retomada de antigas aspirações liberais e socialistas, isto é, da concepção de escolas que juntem ou até mesmo integrem os estudos acadêmicos e profissionais.³⁷ Enquanto isso,

36 Essa identificação foi equivocada, pois os cursos de curta duração tiveram início na Escola Técnica Federal "Celso Suckow da Fonseca", hoje Cetei-RJ, antes que o Senai viesse a oferecer seus equivalentes no setor têxtil.

37 Essa reorientação lembra as escolas profissionais-secundárias instituídas por Anísio Teixeira no Distrito Federal (Rio de Janeiro), em 1932, experiência que foi suprimida pelo Estado Novo e sua política educacional de inspiração fascista.

o Brasil e a Argentina assumiram o lugar do Chile como laboratórios daquelas medidas, pela ênfase na apartação entre o ensino médio/polimodal e o ensino técnico-profissional.

Cabe ainda acrescentar que, a despeito da semelhança de vários elementos nas reformas educacionais do Brasil, da Argentina e do Chile, não se deve esquecer a força das especificidades nacionais na determinação de sua implantação. Por isso, o grau de sucesso das medidas tomadas poderá não ser o mesmo, o que propiciará situações nas quais os formatos da *educação intermediária*, efetivamente realizados nesses países, venham a ser bastante distintos das imagens projetadas, nos anos 90, pelos formuladores das respectivas reformas.

No que concerne o financiamento, há uma semelhança notável. O governo do Brasil primeiro e o do Chile, depois, ofereceram às empresas incentivos fiscais para os gastos com educação profissional de seus próprios empregados. A renúncia fiscal, vigente no Brasil por 15 anos (1975/90), foi um retumbante fracasso, cujas razões valeria a pena cotejar com o caso chileno. No Brasil, sob a alegação de se promover uma mais direta e mais ajustada adequação entre a oferta e a demanda de educação profissional, foram acionados mecanismos de favorecimento das grandes empresas, tendentes à geração de capital de giro adicional às custas do Estado, vale dizer, subsidiado por toda a população. No que diz respeito, especificamente, à educação profissional, os projetos empresariais caracterizaram-se pelo imediatismo, a negligência para com a qualidade e os preços pagos. Considerando-se que a renúncia fiscal correspondia a um custo lançado sobre toda a sociedade, a crítica brasileira recusou o argumento de que a suposta elevação da produtividade no interior das empresas beneficiadas por tais subsídios (principalmente as multinacionais) revertesse para o conjunto da economia.

O último ponto a focalizar, neste tópico, é o da educação profissional para as populações desfavorecidas.

Neste ponto, Argentina e Chile se assemelham fortemente. Aliás, o Projeto Jovem argentino foi inspirado no Chile Jovem, ambos financiados parcialmente pelo BID. Ambos os projetos são expressão da concepção da articulação entre o Estado financiador e regulador (em menor medida, avaliador) e o mercado proponente e executor, compreendendo na execução instituições públicas e privadas, em igualdade de condições. No Brasil, embora se verifique posição similar do Estado no financiamento e na avaliação, assim como na indução a

entidades públicas e privadas como executoras, existe forte diferença no que concerne o papel das instâncias inferiores do Estado – estados e municípios – na identificação da demanda de educação profissional, que não foi, como se fez naqueles países, deixada ao sabor das sinalizações empresariais. No Brasil, a educação profissional para a geração de renda tem sido um dos vetores fortes do Planfor, assim como uma abertura do leque de destinatários maior do que nos Projetos Jovem, pois além dos demandantes de primeiro emprego, as mulheres, os negros e os índios, além de outros segmentos sociais em situação de risco são incluídos como prioritários para a escolha dos cursos a serem oferecidos. Ainda uma diferença substancial vale a pena ser mencionada: o Ministério do Trabalho tem evocado a participação de instituições universitárias, principalmente as públicas, na avaliação do Planfor, na consultoria e em outras atividades, o que contradiz o viés anti-estatal dominante, ao que parece, na Argentina e no Chile. Ademais, é marcante a transferência de recursos financeiros ao aparato sindical dos trabalhadores, para o desenvolvimento de educação profissional, que supera por ampla margem as destinadas às entidades do patronato, inclusive o Senai e o Senac.

Imputações e prescrições

Neste item, vamos focalizar propostas de apartação da educação geral da educação profissional que, originadas do Brasil, ganharam chancela internacional para prescrição a outros países, particularmente da América Latina.

Ao início dos anos 70, o economista do Instituto de Planejamento Econômico e Social – IPEA, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República Federativa do Brasil, Cláudio de Moura Castro, realizou pesquisas sobre a *educação profissional*, com a colaboração de colegas da mesma instituição. Em *Ensino técnico – desempenho e custos* (1972), resultado da colaboração com Milton P. de Assis e Sandra F. de Oliveira, Castro calculou os custos de diversos tipos de instituições de formação profissional, inclusive de duas escolas técnicas situadas no Rio de Janeiro – a Escola Técnica “Celso Suckow da Fonseca” e a Escola Técnica Federal de Química.

Com base em questionários aplicados a uma amostra de alunos de ambas as escolas técnicas, Castro concluiu que elas tinham no corpo discente proporcionalmente mais alunos filhos de pais trabalhadores

manuais do que a média das escolas de 2º grau (comparação efetuada com dados de outras pesquisas). Para ele, isso mostrava que as escolas técnicas constituíam um apelo importante para os filhos de operários e que a educação técnica era vista como meio seguro de ascensão social. No entanto, mostrou-se decepcionado com as expectativas expressas pelos alunos diante do caminho escolhido para ascensão social: 86% deles disseram que desejavam trabalhar como técnicos para poderem financiar os estudos superiores. Para articular ambos os resultados, Castro supôs que a escola técnica fosse um lugar onde a orientação dos filhos dos operários era reconvertida para ocupações não manuais pelo próprio ensino e/ou pelos colegas, filhos de pais que exerciam essas valorizadas ocupações. O estudo concluiu que os altos custos das escolas técnicas, mais do que o dobro do ensino comum de 2º grau, não se justificavam diante do percurso pretendido pelos alunos.

Em Mão-de-obra industrial no Brasil (1974), produto da colaboração com Alberto de Mello e Souza, Castro divulgou o estudo realizado em alguns estabelecimentos escolares bem diversos (escolas técnicas, centros de formação profissional do Senai, ginásios orientados para o trabalho e escolas "acadêmicas"), no Rio de Janeiro e em São Paulo, no qual mediu a rentabilidade do investimento, segundo os cânones da teoria do capital humano. Vejamos suas proposições sobre o tema deste texto.

As escolas técnicas, atendendo a um mercado próspero e em expansão, oferecem um ensino de boa qualidade e ganharam, já há alguns anos, equivalência³⁸ com o ensino acadêmico, o que contribui para criar uma situação difícil. O curso torna-se uma alternativa altamente atraente para quem quer seguir carreiras universitárias. O ensino é suficientemente bom, preparando para o vestibular tão bem quanto a escola comum (se não melhor). O mercado é relativamente fácil e as condições bastante convenientes para quem deseja financiar um curso universitário com seu próprio trabalho. (...) Por outro lado, o técnico muito rapidamente atinge um teto de rendimento. De um lado isso atesta a pertinência da formação recebida, mostrando que o desempenho esperado desse profissional pode ser atingido sem demora. Mas, uma vez atingido o teto, há grande perda de estímulo. (...) A conjugação desses fatores leva o técnico a aspirar à carreira universitária. Não há boas estatísticas a respeito do número de técnicos que entraram para a universidade. (...) Tudo indica que entre 25 a 50% dos graduados da rede federal entram na universidade. Do lado das empresas, tal evasão gera efeitos perniciosos. As chefias de pessoal consideram muitas vezes os técnicos como mão-de-obra 'transitória'; não

38 O autor se refere à "lei de equivalência", de 1953, que permitiu aos egressos das escolas profissionais a candidatura aos cursos superiores, independentemente da especialidade obtida no nível médio. Essa lei continha, no entanto, algumas exigências, que só foram completamente suprimidas em 1961.

estando certos de poder contar com eles, não os colocam em posições em que uma súbita demissão fosse comprometer os planos de produção. Pelas mesmas razões, têm também certa relutância em investir na continuação de seu treinamento seja on the job, seja em cursos. (Castro, 1974, p. 71)

Como “prova” do acerto de seu raciocínio, o economista mencionou o que considerou o acerto de uma grande empresa que visitou, ao formar ela própria seus técnicos, a partir de ginásios a quem ministrava, em serviço e em centros de formação profissional, os conhecimentos que considerava essenciais aos futuros empregados, sem nenhuma “sobra” nem equivalência que lhes permitisse prosseguir os estudos em nível superior. As principais preocupações da empresa eram as de selecionar os futuros técnicos num ambiente social que já se conformou com o exercício de ocupações manuais; afastá-los dos valores e das aspirações gerados pelo sistema educacional (tendentes à continuação dos estudos e desprezo pelas ocupações manuais); e oferecer um curso que não lhes propiciasse a candidatura aos cursos superiores. Num livro cheio de julgamentos, a conclusão ilustra bem a posição defendida:

Não cabe fazer julgamento aqui da iniciativa dessa firma, sob um prisma de justiça social. Isto nos desviaria dos objetivos deste trabalho. Citamos o fato, não como exemplo a ser imitado³⁹ mas como indicação concreta da crise de identidade dos participantes de um curso que tenta equilibrar-se no divisor de águas de duas subculturas coexistentes em nossa sociedade. (Idem, p. 73)

Baseado, então, nos dados citados, nas extrapolações e nos julgamentos não assumidos a respeito da justeza da solução ideal de um ensino técnico não propedêutico, Castro fez uma avaliação da política de profissionalização universal e compulsória no 2º grau, conforme determinava a lei 5.692/71. Disse ele:

Por trás da nova reforma educacional brasileira há uma questão ideológica bastante delicada. Em suas linhas fundamentais, trata-se do modo de estruturar o sistema educacional. Podemos pensar em duas opções fundamentais. Em uma delas haveria um sistema único por onde todos passam; de acordo com os méritos e interesses individuais, a cada um são dadas condições de acesso a níveis cada vez mais altos. Em linhas gerais, esse caso poderia ser ilustrado pelo sistema norte-americano. No outro caso, há inúmeras ramificações ao longo do sistema; métodos objetivos de seleção são utilizados nas bifurcações do sistema para que sejam escolhidos aqueles que vão entrar nos ramos terminais (programas profissionalizantes) e aqueles que vão continuar até a próxima encruzilhada. O sistema inglês ilustra bem este caso. (Idem, p. 349)

39 Veremos, mais adiante, que o desenvolvimento do pensamento de Castro levou-o a sugerir essa solução, 20 anos depois, não como exemplo a ser seguido, até mesmo com sanção legal.

O sistema norte-americano não poderia funcionar no Brasil por causa de vários fatores: as aspirações educacionais muito elevadas, reforçadas pela facilidade (em termos de esforço pessoal e de custo financeiro) de um indivíduo para adquirir graus escolares mais elevados, além de faltarem aos alunos e seus pais as informações quanto às probabilidades concretas de cada um na competição escolar. Em conseqüência, a escola e a sociedade alimentariam aspirações irrealistas.

Além do mais, o economista revelou-se um entusiasmado diletante da Sociologia, ao refletir e tirar conclusões a respeito do ethos da escola secundária brasileira e seu caráter de classe.⁴⁰ A escola secundária brasileira (a de 2º grau com veleidades profissionalizantes) seria dominada pelos valores da classe média e alta, que valorizam as atividades intelectuais e menosprezam as ocupações manuais. Como, então, ela poderia ministrar ensino profissional? Para o economista, o ensino profissionalizante que se pretendia generalizar era manual e não intelectual, distinção que ele, aliás, replicou em vários de seus trabalhos posteriores. Até mesmo os filhos dos operários passariam a desvalorizar o trabalho manual depois de estudarem nas escolas secundárias. Daí a suposição de que os jovens brasileiros não estariam culturalmente preparados para estudarem numa escola aberta, do tipo norte-americano⁴¹:

Nossas investigações levam-nos a perguntar se por permitir um melhor aproveitamento do potencial recebido pela escola média, o modelo inglês com as suas bifurcações não se ajustaria melhor ao momento histórico brasileiro do que o americano. Talvez em uma ou duas décadas a situação seja diferente. Hoje, parecem-nos mais legítimo reconhecer a necessidade de ramificações sucessivas do sistema, ao invés de optar por uma doutrina de maior igualdade, mas onde a forte interação entre o *ethos* da escola e a natureza dos cursos profissionalizantes daria aos de origem mais baixa oportunidades concretas ainda mais reduzidas. (Idem, p. 392)

Os cursos de aprendizagem do Senai foram citados como modelos: escolha profissional precoce e educação geral dosada na medida da necessidade direta e imediata do ofício e do mercado. Nada de equivalência que permita progredir nos estudos. O exemplo mais valorizado é o de um curso técnico sem esse nome, realizado em convênio por empresa industrial, uma exceção no sistema brasileiro.

40 Apesar de sua experiência nos EUA, o economista não faz análise similar para a escola norte-americana.

41 A atribuição à situação norte-americana como modelo não apropriado revela-se, também, na comparação com as estatísticas de atitudes: enquanto que 56% dos alunos do fim do curso secundário nos EUA pretendiam fazer um curso superior, 97% dos brasileiros manifestavam a mesma atitude. Ao contrário dos brasileiros, os norte-americanos estariam com atitudes coerentes com um sistema educacional aberto, mas onde nem todos querem ou podem progredir.

Não é, portanto, uma conclusão inconseqüente descobrir que esse subsistema paralelo de treinamento dá melhores resultados do que o sistema acadêmico. (Idem, p. 394)

Para Castro, o ensino secundário brasileiro teria dois grandes problemas a resolver. O primeiro seria acabar com a pretensão de oferecer cursos de caráter ao mesmo tempo propedêutico e profissional aos mesmos alunos, na mesma escola, como determinou a lei 5.692/71 para todo o ensino de 2º grau. Eles não fariam bem uma coisa nem outra. As escolas técnicas, principalmente as da rede federal, teriam até conseguido preparar bem os alunos para o vestibular, mas os técnicos formados não encontravam emprego, porque as grandes empresas, de origem norte-americana, não previam essa categoria profissional em seus quadros, ou, então, porque os técnicos permanecem no emprego pouco tempo, reorientando-se para cursos universitários. Por isso, as escolas técnicas encontravam-se em crise:

A equivalência acadêmica é, possivelmente, o dilema mais sério desse curso. Sem ela, o curso perderia os seus atrativos para uma grande maioria de alunos. Com ela, o curso transforma-se em propedêutico para a universidade. (Idem, p. 396)

O economista não tinha dúvida de que o “sistema inglês” era o mais adequado para o Brasil, ou seja, ensino acadêmico para uns e ensino profissional para outros, os que, oriundos da classe operária, não tivessem se contaminado com os valores das classes médias e alta, que desconsideravam as “ocupações manuais”.

Depois de publicar os estudos sobre o ensino técnico e profissional, Castro ocupou um importante cargo no Ministério da Educação,⁴² após o que assumiu um posto na Organização Internacional do Trabalho, em Genebra, de onde se transferiu para o Banco Mundial e, posteriormente, para o Banco Interamericano de Desenvolvimento, ambos em Washington.

No governo Fernando Henrique Cardoso, Castro encontrou a oportunidade para pôr em prática as idéias que defendeu já ao início da década de 1970. Ainda quadro do BID, ele prestou assessoria a seu ex-colega de agência Paulo Renato Souza, que se tornara Ministro da Educação do Brasil, desde 1995. Vamos rastrear a divulgação de suas propostas.

42 Diretor-geral da Coordenação do Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior – CAPES, órgão do MEC voltado para o credenciamento dos programas de pós-graduação no país e apoio financeiro aos programas e aos bolsistas brasileiros no exterior.

O nº 2 da série Textos para Discussão (abril de 1997), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep, órgão do MEC, trouxe um texto de Castro, denominado “O secundário: esquecido em um desvão do ensino?”, que deve ter circulado entre os dirigentes do MEC bem antes disso.⁴³ A proposição que orientou a pergunta-título do artigo é a da necessidade de se estabelecerem distintas soluções no ensino médio para alunos diferentes em termos de origem social e de motivação profissional. A tendência brasileira seria a de pretender estabelecer uma solução única – a profissionalização universal e compulsória da lei 5.692/71. Esta teria incorporado uma caricatura da *comprehensive high-school* norte-americana.

O autor partiu do pressuposto de que é impossível juntar no mesmo currículo o ensino “acadêmico” com o profissional, sobretudo nas ocupações industriais. O *ethos* do currículo “acadêmico” mata a profissionalização porque não pode conviver com “a graxa e a serragem”. No entanto, as ocupações “de escritório”, além de não conflitarem com o *ethos* “acadêmico” podem se aproximar dele sem perda para nenhum dos lados.

Mas, a solução que Castro defendeu como a mais apropriada é a que estaria sendo muito aceita na Europa: rejeitar o ensino de 2º grau meramente propedêutico tanto quanto “a velha opção profissionalizante”, em proveito de cursos secundários aplicados ou mais voltados para certas áreas, como as comerciais, as artísticas, as biológicas, as industriais. A idéia não seria a de profissionalizar, mas, sim, “vestir” os mesmos conteúdos acadêmicos (ciências, matemática, comunicação escrita) com “roupagens” daquelas áreas. E exemplifica: aprende-se matemática aplicada nos negócios; física, estudando máquinas ferramentas; ler e escrever, redigindo relatórios e lendo manuais de computador. Mesmo reconhecendo que alguns dos Cefets brasileiros já fazem isso, o autor defendeu que o mesmo objetivo pode ser atingido com igual êxito “sem a parte profissionalizante”. O objetivo seria a mesma formação geral, só mudariam as “roupas”, que são aplicadas.⁴⁴

43 Oliveira (1995) inclui em sua bibliografia referência a título homônimo, do mesmo autor, editado pelo BID, em Washington, em 1996. A disparidade cronológica talvez se deva ao atraso na publicação da revista com o artigo de Oliveira, até porque ele cita outro autor, com referência incompleta, com data também de 1996. O texto de Castro diz ter se beneficiado de um “longo diálogo” com Oliveira, assim como de suas sugestões a uma versão anterior, que deve ter sido a editada em Washington, em 1996.

44 Castro se mostra favorável, também, à adoção no currículo do ensino médio brasileiro de uma disciplina denominada Tecnologia, que estaria sendo experimentada nas escolas de certos estados dos EUA. Ela seria uma mistura de ciência, tecnologia, economia e uso de ferramentas manuais. O autor menciona, também, a “proximidade” entre os cursos técnicos (desprovidos das disciplinas de cultura geral) e a situação vigente nas escolas do sistema norte-americano, que oferecem cursos noturnos profissionalizantes para quem já concluiu a educação geral no período diurno.

A grande tarefa seria livrar o ensino médio da finalidade única de preparação para o vestibular, mantendo-se, no entanto, “acadêmico” e com a finalidade prática de preparar o aluno a viver no mundo atual, eliminando o enciclopedismo do currículo e trazendo-o mais para perto do mundo real.

Para Castro, deveria ser enterrada “de uma vez por todas” a idéia de uma escola que, ao mesmo tempo, profissionalize e prepare para os cursos superiores. Se essa idéia já foi enfraquecida, pela dissolução da lei 5.692/71, ela permaneceria viva nas escolas técnicas industriais. É, pois, para elas, que o autor dedicou a maior parte de sua reflexão, no sentido de promover um “divórcio amigável” entre o ensino “acadêmico” e o profissional.

As escolas técnicas industriais teriam se transformado em “caminhos privilegiados para o ensino superior”, desde os anos 1960. Esse caminho seria um problema porque não faria sentido ministrar um ensino caríssimo “a quem nada mais quer do que estudar Direito. Mesmo para os que vão para Engenharia, não parece ser um bom uso dos dinheiros públicos que ocupem uma vaga que poderia ser melhor aproveitada por alguém que vai diretamente para uma ocupação técnica.” (Castro, 1997, p. 18)

A solução radical de estancar a “sangria” provocada pelos cursos superiores seria a eliminação pura e simples da parte geral “acadêmica” do currículo das escolas técnicas. Como alguns Cefets já teriam modificado o caráter do seu currículo “acadêmico”, no sentido defendido pelo autor, essa eliminação seria prejudicial para eles. Castro preferiu, então, a maneira mais imediata e mais fácil de separar o certificado “acadêmico” do certificado profissional. As escolas técnicas deveriam ser encorajadas a eliminar a parte geral do currículo, mas não seriam obrigadas a isso. À separação dos certificados, corresponderia a separação entre os dois currículos. Aliás, solução desse tipo já estaria em vigor em certas escolas técnicas federais e no Senai, que oferecem a parte propriamente profissional de um curso técnico para quem já concluiu o 2º grau.

Com a matrícula separada na parte profissional do curso técnico, Castro esperava que o número de alunos pudesse ser, aí, multiplicado por nove se as oficinas e laboratórios fossem empregados em três turnos, independentemente da sincronia com as disciplinas de caráter geral. Para isso, a gestão dos estabelecimentos de ensino precisaria ser radicalmente alterada. Seus diretores deveriam adotar a figura do “vendedor agressivo de serviços de alta qualidade”, aproximando-se das empresas, de modo a ajustar os cursos às necessidades atuais do mercado de trabalho. Tanto quanto possível, os cursos técnicos seriam ministrados “sob medida” das necessidades das empresas locais.

Vejam, agora, como Castro divulgou as idéias que desenvolveu no Brasil para todos os países, em especial aos da América Latina. É preciso deixar claro que, neste texto, nos limitamos a articular as imputações e prescrições publicadas na imprensa de divulgação aberta. Permanecem fora da análise os textos institucionais, bem como a atuação de Castro no âmbito dos organismos internacionais – a OIT, o Bird e o BID – e seus projetos na região.

O Cinterfor publicou em 2002 o livro de *Formación Profesional en el cambio de siglo*, de autoria de Claudio de Moura Castro, Klaus Schaak e Rudolf Tippelt. O livro foi disponibilizado na página da entidade, o que facilitou sobremaneira sua divulgação. Os dois últimos autores, esclareceram, na introdução, que os textos que integraram o livro foram escritos por Castro, alguns deles em colaboração com outros especialistas no assunto, inclusive Torkel Alfthan e Aimée Verdisco. Mas, eles não deixam dúvidas sobre o papel preponderante de Castro na produção da obra. Aliás, vamos encontrar no livro suas idéias de três décadas atrás. Vamos resumir, abaixo, as imputações e prescrições do autor em questão.

As escolas “acadêmicas” geram um *ethos* muito poderoso, originado nos níveis mais altos e prestigiosos da sociedade, particularmente quando a maioria de seus estudantes é oriunda da classe média, nas quais esses valores são mais fortes. Esse *ethos* é tão forte que impede qualquer atividade que requeira um conjunto divergente de valores. Promover programas vocacionais a partir dessa atmosfera tão carregada pode se converter em uma proposta fracassada. Mesmo os estudantes provenientes das classes trabalhadoras, que entram na escola secundária, podem ser infectados por esse “vírus anti-manual”. (p. 38)

As escolas técnicas, cujos certificados permitem a candidatura aos cursos superiores, são vítimas da força desses valores. O que acontece, freqüentemente, com os cursos técnicos, é que as disciplinas científicas e tecnológicas sobrevivem bem, porque os preconceitos contra elas são débeis ou insignificantes. Mas, a parte prática colapsa debaixo do peso do preconceito e do entorno hostil. Assim, os cursos técnicos acabam se convertendo em escolas secundárias comuns com pinceladas de cultura tecnológica. (p. 41) Quando elas oferecem educação de alta qualidade, os estudantes abandonam toda sua formação técnica e optam por seguir estudando nas instituições mais elitistas de nível superior. É urgente a reforma dessas escolas. (p. 330)

A reprodução social perfeita é o modelo de adequação econômica prescrito, mas, lamentavelmente para Castro, incompreendido pela

esquerda. Isso, porque os programas mais exitosos tendem a ser os operados por sistemas especialmente dedicados à educação profissional, ou, então, as escolas especializadas do sistema regular. (p. 40) Um sistema escolar, otimamente desenhado para preparar estudantes para seus trabalhos futuros, fecha o acesso às posições superiores, exceto a uns poucos. Na prática os candidatos efetivos às carreiras mais prestigiosas provêm de famílias que já estão nessas posições. Dessa forma, o sistema transmite os valores adequados para cada ocupação e confirma a estratificação social da geração precedente. Há, aqui, um dilema prático e moral para os planejadores dos sistemas educativos. (p. 43)

Castro diz que as políticas educacionais que se originam em considerações éticas preferem um sistema que mantenha todos os alunos no mesmo âmbito, enquanto permaneçam na escola. Para ele, esta é a prescrição usual da esquerda. Os planejadores mais "ortodoxos", ao contrário, insistem em soluções que, explicitamente ou não, levam a um certo grau de segregação "física". Castro, que não dissimula seu alinhamento com esses "ortodoxos", admite uma composição entre a segregação e a progressão educacional: a separação entre as escolas profissionais e as escolas "acadêmicas" propedêuticas, mas com a possibilidade de retorno ao "circuito acadêmico", sem perdas desnecessárias de tempo. Para ele, esta é a teoria, ou, melhor dizendo, a regra administrativa do jogo. Satisfaz a esquerda e os educadores! (p. 43)

Tudo somado, é preciso reconhecer a coerência de Castro ao longo do tempo. Dos anos 1970 ao início da década de 2000, ele manteve a imputação à escola "acadêmica" da responsabilidade pela difusão do vírus anti-trabalho manual e pró-demanda de ensino superior, o que levaria ao fracasso a escola técnica, por guardar o valor propedêutico, acima de tudo. Manteve-se coerente, também, na prescrição do retorno à dualidade escolar vigente nos países capitalistas antes da entrada das massas no campo educacional.

Conclusão

O objetivo geral deste texto é o de contribuir para uma análise inclusiva da educação na América Latina, de modo a abranger a educação geral-propedêutica e a educação profissional, geralmente abordadas separadamente.

Como objetivo específico, foram analisadas a formação recente dos sistemas de educação geral e de educação profissional no Brasil, na Argentina e no Chile, de modo a ressaltar a dualidade educacional neles prevalecte ou em processo de atenuação. Foi dada ênfase, também, no intercâmbio explícito de soluções, de modo que ficou clara a difusão do modelo Senai para outros países latino-americanos, assim como a similaridade entre a apartação da educação geral e do ensino técnico no Brasil e na Argentina.

Foi possível constatar a quase simultaneidade na montagem de sistemas de aprendizagem profissional para trabalhadores menores, no Brasil e na Argentina. Neste país foi criado um sistema estatal, enquanto que, naquele, um sistema *sui generis*, que apresentava componentes estatais e privados. Em ambos, os cursos de aprendizagem foram financiados por tributos pagos pelas empresas, calculados à base de 1% do valor dos salários, prevendo-se isenções para as que mantivessem seus próprios centros de educação profissional. Nos dois países, as empresas deveriam enviar para as escolas de aprendizagem um contingente de trabalhadores menores que variava entre 5% e 15% do número de empregados. A interação entre quadros governamentais e dirigentes sindicais patronais não deve ser descartada para explicar essa semelhança e contemporaneidade de políticas, nos dois países, malgrado as diferenças de status público X privado.

No Chile, diferentemente do Brasil e da Argentina, a aprendizagem profissional dos menores foi tratada como assunto próprio das empresas, limitando-se o Estado a regular os parâmetros contratuais. Mas, Chile e Brasil tiveram a aprendizagem controlada mais de perto pelos empregadores do que a Argentina, o que pode ser apontado, ao menos no caso brasileiro, como razão do sucesso atribuído aos seus sistemas nacionais de aprendizagem industrial e comercial. Além disso, a aprendizagem controlada pelo empresariado mas realizada *fora* das empresas, permitiu que as de pequeno e médio porte, além do trabalho por conta própria, se beneficiassem desse tipo de educação profissional – mais difícil de ocorrer no caso chileno.

O texto chama a atenção, também, para uma questão que vem ocupando a agenda educacional dos países latino-americanos nos últimos anos: a educação profissional para as populações desfavorecidas. Neste ponto, Argentina e Chile se assemelham fortemente, já que têm projeto com muitos pontos coincidentes, ambos financiados parcialmente pelo

BID.⁴⁵ Eles são expressão da concepção da articulação entre o Estado financiador e regulador (em menor medida, avaliador) e o mercado proponente e executor, compreendendo na execução instituições públicas e privadas, em igualdade de condições. No Brasil, embora se verifique posição similar do Estado no financiamento e na avaliação, assim como na indução a entidades públicas e privadas como executoras, existe forte diferença no que concerne o papel das instâncias inferiores – estados e municípios – na identificação da demanda de educação profissional, que não foi, como se fez naqueles países, deixada ao sabor das sinalizações empresariais. No Brasil, a educação profissional para a geração de renda tem sido um dos vetores fortes do Planfor, assim como uma abertura do leque de destinatários maior do que nos Projetos Jovem, pois além dos demandantes de primeiro emprego, as mulheres, os negros, os índios e outros segmentos sociais em situação de risco são incluídos como prioritários para a escolha dos cursos a serem oferecidos. Ainda uma diferença substancial vale a pena ser mencionada: o Ministério do Trabalho brasileiro tem evocado a participação de instituições universitárias, principalmente as públicas, na avaliação do Planfor, na consultoria e em outras atividades, o que contradiz o viés anti-estatal dominante, que prevalece na Argentina e no Chile. Ademais, é marcante a transferência de recursos financeiros ao aparato sindical dos trabalhadores, para o desenvolvimento de educação profissional, que supera por ampla margem as destinadas às entidades do patronato, inclusive o Senai e o Senac.

Por fim, o texto enfatiza a difusão de soluções discriminatórias (educação geral X educação profissional) como as induzidas pelas agências financeiras internacionais, em especial o Banco Mundial. Mas, sem embargo dessa indução, foi destacado o protagonismo de um intelectual orgânico: Cláudio de Moura Castro, que desde o início da década de 1970 defende tais soluções, num âmbito cada vez mais amplo. Para ele, naquela época quanto recentemente, a educação profissional precisa ser ministrada separadamente da educação geral – de preferência em sistemas distintos – por causa da suposta “contaminação” inevitável de um “vírus” oriundo das classes médias, que menospreza o trabalho manual, em proveito da valorização do ensino superior. A publicação de livro desse autor pelo Cinterfor, em 2002, é motivo de preocupação, por causa da chancela institucional dessa importante agência internacional na América Latina.

45 Como já vimos, os Projetos Jovem argentinos e chilenos diferem em tudo (menos nas fontes de financiamento) do Projeto Escola Jovem brasileiro, este voltado para o ensino médio regular em escolas públicas.

Bibliografia

- Anais do Seminário Nacional sobre Avaliação do Planfor: uma política pública de educação profissional em debate, *São Carlos, 4 e 5 de março de 1999, São Paulo, Unitrabalho, 1999.*
- BAUDELOT, Christian e Establet, Roger (1972), *L' école capitaliste en France, Paris, Maspéro.*
- BOMENY, Helena M.B., org. (1998): *Ensino básico na América Latina: experiências, reformas, caminhos, Rio de Janeiro, Eduerj/Preal.*
- BIRD (1992): *Educación técnica y formación profesional – documento de política, Washington, DC.*
- (1999): *Educational Sector Strategy, Washington, DC.*
- BRIASCO, Irma e Valdés, Cifuentes (2001), *La formación profesional en Iberoamérica, Madrid, OEl.*
- CASANOVA, Ramón. (1998), “As encruzilhadas da reforma educativa dos anos 90: uma revisão dos problemas da mudança institucional”, in Bomeny (1998).
- CARNOY, Martin. (1998) “A transformação do papel da educação secundária em países altamente desenvolvidos e na América Latina: da elite à massa para a escolarização universal”, in *Seminário Internacional Políticas Públicas do Ensino Médio, São Paulo, Consed.*
- CASTRO, Cláudio de Moura (1997), “O secundário: esquecido em um desvão do ensino?”, *Textos para discussão MEC/Inep (Brasília), v. 4, nº 2, abril.*
- , Assis, Milton Pereira de, e Oliveira, Sandra Furtado de (1972), *Ensino Técnico – desempenho e custos, Rio de Janeiro, Ipea/Inpes.*
- , e Mello e Souza, Alberto de (1974), *Mão-de-obra industrial no Brasil – mobilidade, treinamento e produtividade, Rio de Janeiro, Ipea/Inpes.*
- , Schuack, Klaus e Tippelt, Rudolf. (2002), *Formación profesional en el cambio de siglo, Montevideo, OIT/Cinterfor.*
- Cox, Christian. (1997), *A reforma da educação chilena, Rio de Janeiro, Preal/FGV.*
- (sd), *La reforma del curriculum, Santiago de Chile, Ministerio de la Educación.*
- Comité técnico asesor del diálogo nacional sobre la modernización de la educación chilena, Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1995), Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI, Santiago de Chile, Edit. Universitaria.*
- CUNHA, Luiz Antônio (1980), *Uma leitura da teoria da escola capitalista, Rio de Janeiro, Achiamé.*

- _____ (1994), *Educação, Estado e Democracia no Brasil*, São Paulo/Brasília/Niterói, Cortez/FLACSO/Brasil/Eduff.
- _____ (1998), "Ensino médio e ensino profissional: da fusão à exclusão", *Tecnologia & Cultura (Rio de Janeiro)*, ano 2, nº 2, julho/dezembro.
- _____ (2000), *O ensino profissional na irradiação do industrialismo*, São Paulo/Brasília, Editora da Unesp/FLACSO/Brasil.
- _____ (2001), "Os Ministérios da Educação e do Trabalho na educação profissional", in *Sílvia C. Yamoulas (org.)*, *Atuais tendências na educação profissional*, Brasília, Paralelo 15/FLACSO/Brasil.
- FAUSTO, Ayrtton; Garcia, Cid e Ackermann, Werner, orgs (2000). *Planejando com Foco na Demanda do Mercado de Trabalho*, São Paulo, Editora da Unesp.
- FERRETTI, Celso J. (1997), "Formação profissional e reforma do ensino técnico no Brasil: anos 90", *Educação e Sociedade (Campinas)*, nº 59, agosto.
- _____ (2000), "Mudanças em sistemas estaduais de ensino em face das reformas no ensino médio e no ensino técnico", *Educação e Sociedade (Campinas)*, nº 70, abril.
- _____ e Silva Junior, João dos Reis (2000), "Educação profissional numa sociedade sem empregos", *Cadernos de Pesquisa (São Paulo)*, nº 109, março.
- FOGAÇA, Azulete (1999), "Educação e qualificação nos anos 90: o discurso e o fato", in *Dalila A. Oliveira e Marisa R. T. Duarte, orgs*, *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*, Belo Horizonte, Autêntica.
- Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (1997)*, *Relatório Global: Avaliação da Política Nacional de Educação Profissional – Análise dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional, 1996, primeira parte*, Brasília.
- KUENZER, Acacia (1998), "A reforma do ensino técnico no Brasil e suas conseqüências", *Ensaio – Avaliação e Políticas Públicas (Rio de Janeiro)*, vol. 6, nº 20, julho/setembro.
- LEITE, Elenice Monteiro (1979), *O papel do Senai no processo de formação de mão-de-obra*, São Paulo, Senai/DR-SP.
- _____ (1996), *El rescate de la calificación*, Montevideo, OIT/Cinterfor.
- LLOMOVATE, Silvia (1998): "La reforma educativa en Argentina: el vínculo educación-trabajo", *comunicação apresentada no Seminário Trabalho, Formação e Currículo*, São Paulo, PUC/SP, 24 e 25/8/98, mimeo.
- LOPES, Stevio (1992), *Senai – 50 anos, retrato de uma instituição brasileira*, Campina Grande, s. ed.

- Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (1994)*, Observações sobre o Relatório: "Brasil – Issues in Secondary Education" – Report nº 7723-BR, Brasília, março.
- Ministério da Educação (1995)*, Planejamento Político-Estratégico 1995/1998, Brasília.
- Ministério do Trabalho (1995a)*, Questões Críticas da Educação Brasileira, Brasília, MTb.
- Ministério do Trabalho (1995b)*, Orientação para Elaboração do Plano de Trabalho 96/99 – Qualificação Profissional, Brasília, MTb/Sefor (mimeo).
- Ministério do Trabalho (1996a)*, Planfor – Termo de Referência dos Projetos Especiais: Avaliação, Acompanhamento e Cadastro de Executores, Brasília, MTb/Sefor (mimeo).
- Ministério do Trabalho (1996b)*, Termo de Referência dos Programas de Educação Profissional, Brasília, MTb/ Sefor.
- Ministério do Trabalho (1996c)*, Habilidades: Uma Questão de Competências?, Brasília, MTB/Sefor (mimeo).
- Ministério do Trabalho (1997a)*, Programa de Qualificação de Comissões Estaduais de Emprego – Termo de Referência, Brasília, MTb/Sefor (mimeo).
- Ministério do Trabalho (1997b)*, Políticas Públicas de Emprego e Renda: Ações do Governo, Brasília, MTb/Assessoria de Comunicação Social.
- Ministério do Trabalho (1997c)*, Planfor 1996/99 – Avaliação Gerencial 1996, Brasília, MTb/Sefor.
- Ministério do Trabalho (1997d)*, PEQs 1996 – Perfil da Clientela e Avaliação de Foco dos Programas, Brasília, MTb/Sefor.
- Ministério do Trabalho (1997e)*, Avanço Conceitual – Termo de Referência, Brasília, MTb/Sefor.
- Ministério do Trabalho (1998a)*, Balanço 1995/98 e Perspectivas 1999/2002, Brasília, MTb/ Sefor (mimeo).
- Ministério do Trabalho (1998b)*, Planfor – Avaliação Gerencial 2º Ano do Triênio, Brasília, MTb/Sefor
- Ministério do Trabalho (1998c)*, Planfor – Catálogo de Projetos: Experiências Inovadoras, Brasília, MTb/Sefor.
- Ministério do Trabalho (1998d)*, Planfor – A Experiência para Jovens e Adolescentes, Brasília, MTb/Sefor (cadernos temáticos).
- Ministério do Trabalho (1998e)*, Planfor – Educação e Trabalho: Um projeto para Jovens e Adultos de Baixa Escolaridade, Brasília, MTb/Sefor (cadernos temáticos).

- Ministério do Trabalho (1998f), *Planfor – Catálogo de Produtos, Brasília, MTb/SEFOR*.
- Ministério do Trabalho e do Emprego (1998g), *O que está acontecendo com os treinandos dos PEQs? – Síntese de resultados do acompanhamento de egressos em 1996/1997, Brasília, MTE/SEFOR (mimeo)*.
- Ministério do Trabalho e do Emprego (1999a), *Guia do Planfor 1999-2002, Brasília, MTE/Sefor (mimeo)*.
- Ministério do Trabalho e do Emprego (1999b), *Avaliação Gerencial 1995/98 – Balanço de um Projeto para o Desenvolvimento Sustentado, Brasília, MTE/SEFOR*.
- Ministério do Trabalho e do Emprego (2000a), *Guia de Avaliação – PEQS e PARQS, Brasília, MTE/SPPE (mimeo)*.
- Ministério do Trabalho e do Emprego (2000b), *Planfor – Relatório de Avaliação Gerencial 1999, Brasília, MTE/SPPE*.
- Ministério do Trabalho e do Emprego (2000c), *Planfor – Termo de referência para educação e qualificação profissional de trabalhadores rurais submetidos a regime de trabalho escravo e degradante ou potencialmente vítimas dessas situações, Brasília, MTE/SPPE*.
- MOLLIS, Marcela (1991), *“La historia de la Universidad Tecnológica Nacional: una universidad para hombres y mujeres que trabajan”*, Educação e Sociedade (Campinas), no. 39, agosto.
- MORAES, Carmen Sylvia Vidigal de (1994), *“O Sistema Nacional de Educação Tecnológica e a cefetização: questões a serem resolvidas pelos educadores”*, Educação e Sociedade (Campinas), nº 49, dezembro.
- OLIVEIRA, João Batista Araújo e (1995), *“Repensando o ensino de segundo grau: subsídios para discussão”*, Ensaio – avaliação e políticas públicas em educação (Rio de Janeiro), vol. 3, nº 8, julho/setembro.
- Planejamento Político-Estratégico 1995/1998, Brasília, Ministério da Educação, 1995.
- PRONKO, Marcela (2002), *Entre o mito e o esquecimento: as propostas de criação de universidades do trabalho na Argentina e no Brasil na primeira metade do século XX, Tese de Doutorado em História apresentada ao Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, Niterói*.
- Reestruturação dos modelos de formação profissional no Senai – Documento Consulta, Rio de Janeiro, Senai/Departamento Nacional/Assessoria de Planejamento, agosto de 1994.
- SALM, Claudio e Fogaça, Azulete (1999), *“A propósito do seminário sobre educação, força de trabalho e competitividade”*, in Velloso, João Paulo dos Reis e Albuquerque, Roberto

- Cavalcanti de, orgs*, Um modelo para a educação no século XXI, Rio de Janeiro, José Olympio.
- SUCKOW DA FONSECA, Celso (1961), História do ensino industrial no Brasil, Rio de Janeiro, Escola Técnica Nacional, 2 vols.
- UFSCar – Fundação Unitrabalho (1998). Avaliação do Plano Nacional de Formação Profissional – Relatório de Análise das Avaliações dos PEQs/97, parte I, São Carlos, UFSCar/FAI (mimeo).
- VOGEL, Arno e Yannoulas, Sílvia C., orgs (2001). Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático – A qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil, São Paulo, Editora da Unesp.
- WEINBERG, Pedro Daniel (2002), "Modernización de la formación profesional en América Latina y el Caribe", in Ayrton Fausto e Silvia C. Yannoulas, orgs, Idéias sociais e políticas na América Latina e Caribe – estudos comparados sobre PPTR, Brasília, Intertexto/FLACSO/Brasil.
- WILSON, David N. (1991), "A comparative study of the transfer of the Senai model of apprenticeship training from Brazil to other Latin American nations", in Cláudio M. Castro e David N. Wilson orgs, Innovations in educational and training technologies, Geneva/Turim, Bird/OIT.
- ____ (s.d.): Reforma de la educación vocacional y técnica en América Latina, Santiago de Chile, PREAL.
- The World Bank, Brazil – Issues in Secondary Education, Sector Memorandum, Washington DC, novembro 1989 (Report nº 7723-BR), 2 vols.

Debate

Pergunta:

Meu nome é Carlos. Sou da Secretaria de Trabalho do Rio de Janeiro. Neste painel, em que a gente pôde compreender um pouco da história e tendências da Formação Profissional, tenho duas perguntas. A primeira é como está sendo discutida a Certificação por Competências, se ela está sendo uma discussão estanque, país por país, ou se está havendo uma discussão articulada entre os países. A minha segunda pergunta é: o que é que nós temos na nossa história a respeito do intercâmbio da Educação Profissional? Se há algum registro de intercâmbio de trabalhadores que saem com o apoio, ou subsídio, de um país dentro da América Latina para fazer uma formação em outros. Nós temos esse exercício em termos de Educação Profissional? Obrigado.

Pergunta:

Eu sou Evandro, presidente do Conselho Estadual do Trabalho do Maranhão, representando a CUT. Estamos discutindo sobre integração e eu acredito que temos também que começar a fazer uma integração a respeito do Brasil. Nós temos uma realidade que é o Sul e Sudeste, e uma realidade que é o Norte e o Nordeste. Por exemplo, no Maranhão, de uma população de 5 milhões e oitocentas mil pessoas, a metade é analfabeta e a maioria é chamada de “analfabeto funcional”, ou seja, possuem em média quatro anos de escolaridade. A política de qualificação profissional que está vinculada a uma política pública de trabalho e renda, ainda mantém a mesma estrutura do percurso histórico que o prof. Luiz Antônio Cunha falou, da dicotomia entre educação básica e qualificação profissional. Esta política, da forma como está sendo estruturada, desenvolvida hoje pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador, tem sido igual à da Constituição de 37, para os pobres e desprovidos. Como o trabalhador não tem um nível de escolaridade, e hoje o mercado exige cada vez mais competências do trabalhador, estão se fazendo cursinhos compensatórios, no sentido de que esses trabalhadores não venham a ser inseridos no mercado de trabalho formal, mas apenas que trabalhem “fazendo bicos” para poder sobreviver. Nesse sentido, gostaria que o prof. Luiz Antônio colocasse onde é que a gente supera a política de qualificação profissional atual nessa dualidade, nessa dicotomia.

Ainda nesse sentido, gostaria de comentar também a experiência do projeto Integrar da CUT. Vou tentar ser breve. É uma experiência da Confederação dos Metalúrgicos. Eles tentam dar uma educação de forma integral, partindo de uma metodologia diferenciada que leve em consideração o respeito e conhecimento da realidade do trabalhador, adquirido no dia-a-dia. Parte-se de um processo onde se concilia tanto a Educação Fundamental quanto a Educação Profissional de forma articulada e integrada, no sentido de que o trabalhador tenha acesso ao conhecimento produzido pela humanidade assim como também uma especialização para que ele consiga se inserir no mercado de trabalho. O que é importante é a metodologia aplicada. É uma metodologia modular, e ela pode ser interrompida, dependendo da realidade de cada trabalhador, e depois continuada. O trabalhador começa a compreender a partir da sua realidade. O que se leva em consideração é o conhecimento que o trabalhador tem adquirido no dia a dia, articulando-o com o conhecimento produzido pela humanidade.

Nassim Mehedff (coordenador):

Cabe ressaltar que a maioria dos 15 mil trabalhadores do Integrar no Brasil, senão a totalidade, é de pessoas analfabetas que não terminaram o Ensino Fundamental. Acredito que o Programa Integrar da CUT já está começando a ter influência, inclusive, em outras situações de definições metodológicas e curriculares, dentro até de algumas Escolas Técnicas, de forma a integrar essas duas coisas.

Estou explicando isso porque há uma questão histórica, factual no Brasil. Quando se diz que a Educação Profissional não pode ser substituída, que tem de ser complementar à Educação Básica, observamos um grave problema no Brasil. É que, dos jovens de 16 a 28 anos de idade, hoje, no Brasil, 68% não passaram de 4 anos de escolaridade. Desse 68%, mais da metade nunca estiveram na escola. Estou falando do Brasil inteiro. Portanto, estamos lidando com uma questão complicada, emergencial, factual, que não será resolvida fazendo esse pessoal voltar para a escola. Mesmo porque a experiência do supletivo no Brasil não é das melhores. Agora é que o ensino supletivo começa a perceber que isso pode significar uma forma de integração (como é o Projeto Integrar) para quem não teve escolaridade completa, junto com a educação profissional de inserção no mercado de trabalho. E aí nós temos uma experiência importante de educação de jovens e adultos. Mas temos que considerar isso emergencialmente. Então, tenho que dizer,

do ponto de vista de planejamento estratégico, e de desejo da sociedade, que é fundamental que o sistema educacional considere educação básica até o fim do 2º grau, e não só até o fim da escola primária, e depois disso toda a questão da educação profissional em seus vários matizes. Mas se tem aí a questão emergencial que mencionei. Então, tem que se criar alternativas de integração dessas pessoas. Eu não classifico isso como política compensatória, classifico isso como política de integração, universalizada, na medida em que esteja trabalhando a qualificação profissional com elementos de cidadania. Por isso é que acho interessante o Projeto Integrar. O Projeto Integrar não faz todo mundo voltar para a escola, mas ele coloca uma determinada situação em que é possível completar o ensino regular com qualificação profissional. Agora, fazer com que isso ecoe nos tradicionais Conselhos Estaduais de Educação é difícil! Falo isso com toda a tranquilidade porque sou pedagogo e já fui membro de Conselho Estadual de Educação.

Algum dia, este país vai ter toda a sua população economicamente ativa com educação básica até o fim do 2º grau completo, e aí sim vamos poder, na plenitude, trabalhar um conceito de Educação Profissional. Mas isso não nos tira a obrigação de já definir teoricamente qual é o projeto de sociedade para a Educação Profissional em determinadas situações. Daí toda a questão da educação de jovens e adultos que é uma situação muito complicada de se discutir hoje no Brasil.

Pergunta:

Sou Robson do Ceará. Considero importante o colega do Maranhão tocar nesse assunto, porque nós entendemos que tem que haver essa diversidade de atuação da Educação Profissional, como foi dito pelo Pedro Daniel Weinberg, essa oportunidade da Educação Profissional ser ampla, ser aberta e ter dado oportunidade de participação aos diferentes grupos da sociedade como um todo.

Antes de pedir a palavra, a companheira do Amazonas estava querendo conhecer a experiência de trabalho com deficientes que nós fazemos no Ceará, e de como estamos chegando junto aos assentamentos rurais nessa discussão de Educação Profissional. Tem sido uma oportunidade muito rica e acredito que essa política tem puxado as outras. A Educação Profissional, o Planfor, tem puxado outras políticas. No nosso Estado, a gente sente a força, o respeito, a credibilidade que essa política tem junto aos governos e às entidades

sociais. É uma mudança radical de como a coisa está sendo conduzida ao longo dos anos. Gostei muito da palestra do prof. Julio Godio e do texto que ele distribui aqui. Ele fala em agências de desenvolvimento interministeriais. Acho essa idéia interessantíssima, porque as políticas têm que chegar junto. O prof. Luiz Antônio fala da política na área da Educação, mas essa discussão gera uma briga de força. Ao ouvir a sua palestra, parecia que estava com o Secretário de Ciência e Tecnologia aqui ao meu lado, cobrando que o Planfor fosse todo direcionado para os alunos do Ensino Médio. Mas a amplitude e as demandas da Educação Profissional ocorrem de maneira diversificada, em tempos diferentes. Nós não podemos limitar essa discussão à questão do atendimento de uma política que há 8 anos vem sendo conduzida pelo Ministro Paulo Renato. A participação do Proep e o PEC nos Estados têm se encontrado em momentos diferentes e de formas diferentes, sem haver um entendimento que tem que começar entre os Ministérios para depois descer de uma forma articulada para que a população seja beneficiada. Há uma lavagem de mão, cada um faz o seu e, no final, as coisas se encontram muito mais pelas ações das pessoas que das instituições. Queria deixar essa pergunta aqui para a mesa.

Pedro Daniel Weinberg:

Trataré de ser muy breve. El tema de la certificación de competencias es un tema complicado. Desgraciadamente, en América Latina, en varios países empezando por Brasil, Argentina y Uruguay, ha sido muy estéril y no existen avances en la posibilidad de un acuerdo entre todas las instituciones que creen que tienen la responsabilidad. Pido disculpas por hablar de Brasil, pero quiero contar la experiencia de Brasil para que ustedes me entiendan. INMETRO cree que tiene las incumbencias de dar la certificación, el Ministerio del Trabajo cree tenerlas también, el Ministerio de Educación, a través de la SEMTEC, también cree. Y ahí hay una disputa entre trabajadores y empresarios, donde no se discuten instrumentos sino se discuten más bien los usos de la certificación. Esto no ha permitido avanzar demasiado. Sí ha habido enormes avances en la formación de competencias y en la certificación de competencias desde algunas instituciones de formación profesional que otorgan un certificado equivalente al de los alumnos que han asistido a sus cursos, pero no son el tipo de certificados por competencias que se está tratando de generalizar. Es tan dramático el caso de la certificación que lo puedo ilustrar con el caso de México. México había creado un organismo, el

CONOCER, donde se asentaba el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo, las cámaras empresariales y los sindicatos, teniendo un consejo tripartito paritario. Hoy en día está en vías de extinción y lo que era el CONOCER pasa a la Secretaría de Educación Pública. O sea, lo que se había avanzado, hoy retrocede. Pero de todas maneras quiero decirles que muchas instituciones de FP están avanzando en la formación y certificación de competencias.

Con respecto a la segunda pregunta, no existen experiencias de intercambio de trabajadores, pero si hay interesantes experiencias, donde los trabajadores se movilizan de un país a otro y donde son formados por centro de formación de otros países. A nivel global de política en las instituciones, no es significativo lo que se está haciendo en esa materia.

Luiz Antônio Cunha:

O projeto da sociedade foi definido por este governo. Estava com muita clareza na proposta de governo do candidato Fernando Henrique Cardoso nas eleições de 1994, quando ele distinguia claramente nas suas políticas de educação, entre o Capítulo de Educação e o Capítulo de Emprego, e já anunciava aí a divisão de trabalho ministerial que existe. O Ministério da Educação se orientava para os integrados ou imediatamente integráveis no mercado de trabalho, com as redes de ensino, não que o Ministério tinha, mas que estavam afetas a ele pelos Sistemas Estaduais de Educação, maiores ou menores, conforme o mercado de trabalho que assim foi herdado, produzido historicamente. De outro lado, estava o Ministério do Trabalho que iria atuar sobre os "inempregáveis" ou "dificilmente empregáveis", ou que, se tivessem atividade de geração de renda, seria fora do mercado de trabalho, a não ser que tivessem que produzi-lo eles próprios.

Então, essa divisão de trabalho foi muito claramente definida e foi desenvolvida com muita clareza. Foram definidos recursos. No caso brasileiro, distinto de outros países da América Latina, o interessante é que, no caso dos dificilmente incorporáveis, ou inincorporáveis, os recursos foram próprios, através da fantástica máquina de transferir recursos do PIS e do Pasep para o FAT. Aí sim, se fizeram programas para apoio aos integráveis e, para estes, se conseguiu um empréstimo internacional com forte contrapartida nacional. O Proep, para o Ensino Profissional, voltado especialmente para a rede das Escolas Técnicas, num valor de 500 milhões de dólares, e o programa do Ensino Médio,

no valor de 1 bilhão de dólares, metade do orçamento brasileiro, e metade financiado pelo Bird também. Esse é um projeto mais recente. Então, essa divisão de trabalho ministerial não foi produzida por esse governo, ela foi potencializada. Ela tem as suas contrapartes históricas.

Agora, é preciso ver que essa divisão de trabalho ministerial tem as suas contrapartidas estaduais. O Rio de Janeiro e São Paulo transferiram as redes de Escolas Técnicas para outras Secretarias. Houve uma apartação desses sistemas. Estou pensando nisso apenas agora, mas no plano internacional, há divisões desse tipo também. A Unesco não está separada da OIT, também? Então, a perspectiva de ultrapassar essas divisões que são muito antigas, é longínqua, não está próxima. As políticas educacionais estão, de alguma maneira, articuladas, senão pela vontade, por determinismos muito antigos, como as políticas econômicas. Este governo definiu isso com muita clareza (não quer dizer que eu goste disso), com muita arte, com muita articulação e com muita consistência, política econômica e política educacional. Quando se dizia “não há dúvida que o desenvolvimento econômico será excludente”, isso está na proposta de 94 de FHC, coordenada por Paulo Renato Souza, que veio a ser o Ministro da Educação. Esse desenvolvimento será excludente por determinações que a própria proposta supõe naturalizadas, e cada vez mais se empregará menos gente. As vantagens comparativas que o Brasil dispunha no cenário internacional, que é uma produção a partir de força de trabalho de baixo preço, cada vez será menos importante para o mercado internacional. Portanto, é preciso arranjar alguma maneira de mostrar uma atividade do Estado e compensar, de alguma forma, desvantagens objetivas, já que toda a produção é voltada para uma incorporação de força de trabalho, com valor agregado cada vez mais agregado, cada vez mais produtivo, cada vez mais polivalente, e formado pelos sistemas integrados ligados, de alguma maneira, ao Ministério da Educação e aos correlativos sistemas estaduais e até municipais, e aos Conselhos Estaduais de Educação que, pela sua ineficiência, podem estar mostrando uma fantástica eficiência. Lembro-me aqui o título de um livro que é “A Produtividade da Escola Improdutiva”. Não cabe nesse caso, mas o título é muito adequado a isso que estou mencionando aqui. Pela sua ineficiência, esses Conselhos Estaduais podem estar mostrando uma enorme eficiência que, infelizmente, é a reprodução social que segue o seu curso.

E isso tem uma contrapartida, no meu entender, perversa. Na campanha eleitoral, o tema “Educação” aparece recorrentemente nos

debates, nas propostas de governo, como aparece também na manifestação dos empresários. É um tema cada vez mais amplo e, no entanto, ele aparece como uma espécie de mecanismo de transferir para o campo da educação soluções “que não podem ser tomadas nos campos próprios”, como por exemplo, a do desenvolvimento excludente, como por exemplo, a da conseqüente precarização das condições de trabalho e o conseqüente definhamento da massa salarial, da quantidade crescente de desempregados. E transfere-se para a educação as soluções. Portanto, esse é o entendimento social cada vez mais amplo e, infelizmente, cada vez mais próximo, do consenso: A Educação será a solução para todos os nossos males. E aí a Educação Profissional tem desempenhado um papel muito importante, porque na consciência social aparece como uma solução que está próxima do problema do emprego.