

**JULIANA MACEDO ROCHA**

**Formação inicial de trabalhadores e elevação da escolaridade:  
políticas públicas de qualificação profissional em discussão (1963-2011)**

**São Paulo**

**2011**

**JULIANA MACEDO ROCHA**

**Formação inicial de trabalhadores e elevação da escolaridade:  
políticas públicas de qualificação profissional em discussão (1963-2011)**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da  
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo  
para obtenção do título de Doutora em Educação.**

**Área de concentração: Estado, sociedade e educação**

**Orientadora: Prof. Dra. Carmen Sylvia Vidigal Moraes**

**São Paulo**

**2011**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

- 
- 373.5  
R672f      Rocha, Juliana Macedo  
            Formação inicial de trabalhadores e elevação da escolaridade: políticas públicas de qualificação profissional em discussão (1963-2011) / Juliana Macedo Rocha; orientação Carmem Sylvia Vidigal Moraes. São Paulo: s.n., 2011.  
            276 p.; grafs.; tabs.
- Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação) - - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.
1. Qualificação profissional 2. Formação profissional 3. Elevação de escolaridade 4. Políticas públicas 5. Trabalhadores I. Moraes, Carmem Sylvia Vidigal, orient.
-

ROCHA, J. M. **Formação inicial de trabalhadores e elevação da escolaridade:** políticas públicas de qualificação profissional em discussão (1963-2011). Tese apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Educação.

Aprovado em: \_\_\_/\_\_\_/2011.

### **Banca Examinadora**

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

ROCHA, J. M. **Formação inicial de trabalhadores e elevação da escolaridade:** políticas públicas de qualificação profissional em discussão (1963-2011). 2011. 277 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

## RESUMO

A formação inicial de trabalhadores, inserida no conjunto maior da educação profissional, entendida como modalidade de educação estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, isenta-se de qualquer exigência de escolaridade prévia, prescindindo da formação geral, tornando-se a única possibilidade de formação profissional para aqueles que não concluíram o ensino fundamental. A problemática desta tese incide, portanto, na relação existente entre formação profissional e elevação da escolaridade, a qual é analisada por meio de quatro políticas públicas federais de qualificação profissional implementadas no Brasil nos últimos cinquenta anos: Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra (PIPMO) (1963-1982), Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR) (1996-2002), Plano Nacional de Qualificação (PNQ) (2003-) e Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos, na Formação Inicial e Continuada com Ensino Fundamental (PROEJA FIC) (2006-). A avaliação das políticas públicas – feita por meio de análise de legislação e fontes bibliográficas – volta-se prioritariamente para seus processos de implementação e, a fim de guiá-la, elegeram-se as categorias *qualificação* e *formação profissional*, na perspectiva das contribuições do sociólogo francês Pierre Naville. A tese resulta em uma síntese integrativa que, dentre outros elementos, propõe a classificação das políticas públicas de qualificação profissional em função de dois critérios: a relação entre formação profissional e elevação da escolaridade (o problema da tese) e o processo de implementação da política.

Palavras-chave: qualificação profissional, formação profissional, elevação da escolaridade, políticas públicas.

ROCHA, J. M. **Initial formation of workers and schooling elevation: public policies of vocational qualification in discussion (1963-2011).** 277 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

### ABSTRACT

The initial formation of workers, inserted in a bigger group of vocational education, understood as a modality of education established by the National Law of Directives and Basis, exempts of any prior schooling, becoming the only possibility for any vocational training for those who doesn't have a complete elementary school. The problematic of this thesis is based on the relationship between vocational training and schooling elevation, which is analyzed using four federal public policies of vocational training implemented in the last fifty years in Brazil: Intensive Program for Preparation of Hand Labor (1963-1982), National Plan of Vocational Qualification (1996-2002), Qualification Plan (2003-) and National Program of Vocational Education with Young and Adults, in the initial and continued formation with Elementary School (2006-). The evaluation of the public policies – made by the analysis of the legislation and bibliographic sources – turns mainly by its implementation process in the categories of *vocational qualification* and *vocational training*, those are contributions of the intellectual production of the French sociologist Pierre Naville. The thesis results in an integrate synthesis which, among other elements, proposes a classification of the public policies of vocational qualification based in two criteria: the relationship between the vocational training and the schooling elevation (the thesis problem) and the process of its politics implementation.

Key-words: vocational qualification, vocational training, schooling elevation, public policies.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Lógica das grades de classificação profissional.....	24
Gráfico 2	Organização do ensino público da França em 1947.....	42
Gráfico 3	Exemplo de itinerário formativo em um único curso de formação inicial de trabalhadores.....	63
Gráfico 4	Exemplo de itinerário formativo em mais de um curso de formação inicial de trabalhadores.....	63

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Os dez grandes grupos da CBO-02.....	59
Tabela 2 –	Exemplo de família ocupacional descrita na CBO-02.....	61
Tabela 3 –	Média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade por faixa etária, por região geográfica e no Brasil, entre 2001 e 2009.....	85
Tabela 4 –	Taxa média esperada de conclusão no ensino fundamental (4ª e 8ª séries) e ensino médio, segundo regiões geográficas e no Brasil em 2005/2006....	85
Tabela 5 –	Metas financeiras e físicas realizadas em 1994 e 1995 e durante o PLANFOR (1996-2002).....	151
Tabela 6 –	Carga horária média por treinando no PLANFOR, entre 1996 e 2002 (nível nacional).....	153
Tabela 7 –	Metas financeiras e físicas, previstas e realizadas, no PNQ entre 2003 e 2009.....	172
Tabela 8 –	Execução de gastos sociais em reais (R\$) e em percentuais relativos ao PIB no governo Lula (2003-2010).....	175
Tabela 9 –	Metas financeiras e físicas, previstas e realizadas, em 2008 e 2009 nos PlanTeQs (nível nacional).....	176
Tabela 10 –	Metas financeiras e físicas, previstas e realizadas, em 2008 e 2009 nos PlanSeQs (nível nacional).....	176
Tabela 11 –	Recursos, educandos, locais de atendimento e ações formativas em exemplos de PlanSeQs nos anos de 2008 a 2010.....	179
Tabela 12 –	Carga horária média por educando no PNQ, entre 2003 e 2009 (nível nacional).....	181
Tabela 13 –	Duração, pré-requisitos e tipo de formação para o curso de Garçom no Brasil, na Espanha, na França e em Portugal.....	182
Tabela 14 –	Distribuição dos educandos dos cursos no âmbito do PNQ por grupos de anos de estudo, entre 2005 e 2008 (nível nacional).....	184
Tabela 15 –	Distribuição percentual das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas segundo o nível de instrução no Brasil, em 2004, 2008 e 2009...	204
Tabela 16 –	Estados convenientes, escolas beneficiadas e metas financeiras realizadas no programa Brasil Profissionalizado em 2008 e 2009.....	214
Tabela 17 –	Número de instituições da RFEPT que desenvolvem ações do PROEJA e metas financeiras e físicas realizadas entre 2006 e 2010.....	215

## LISTA DE TABELAS

Tabela 18 –	Número de matrículas na EJA integrada à educação profissional de ensino fundamental por dependência administrativa, Brasil, 2009.....	215
Tabela 19 –	Número de matrículas na EJA integrada à educação profissional técnica de nível médio por dependência administrativa, Brasil, 2009.....	215
Tabela 20 –	Tipo de formação continuada oferecida pelo MEC para corpo técnico pedagógico da RFEPT, recursos executados, número de matriculados e informações complementares, no âmbito do PROEJA, entre 2006 e 2009..	218
Tabela 21 –	Distribuição de ações formativas do PROEJA FIC a serem realizadas no triênio 2009-2011, por unidade da federação, instituição proponente, tipo de parceria, municípios e previsão de educandos.....	225

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAP	Certificado de Aptidão Profissional ( <i>Certificat d'Aptitude Professionnelle</i> )
CBAI	Comissão Brasileiro-Americana de Educação Industrial
CIUO	Classificação Internacional Uniforme de Ocupações
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CEB	Câmara de Educação Básica
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
DB	Documento Base
DEQ	Departamento de Qualificação
DNMO	Departamento Nacional de Mão de Obra
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FAD	Fundo de Assistência ao Desempregado
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEP	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional e Qualificação do Trabalhador
FUNTEP	Fundo Nacional de Formação Técnica e Profissional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.396, de 20 de dezembro de 1996
MEC	Ministério da Educação
MF	<i>Manoeuvres</i> de força
MO	<i>Manoeuvres</i> ordinários
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
NIS	Número de Identificação Social
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações Não Governamentais
OP1	Operários profissionais de primeiro escalão ( <i>ouvriers professionnels</i> )

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

OP2	Operários profissionais de segundo escalão ( <i>ouvriers professionnels</i> )
OP3	Operários profissionais de terceiro escalão ( <i>ouvriers professionnels</i> )
OS1	Operários especializados de primeiro escalão ( <i>ouvriers spécialisés</i> )
OS2	Operários especializados de segundo escalão ( <i>ouvriers spécialisés</i> )
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEA	População Economicamente Ativa
PEQs	Planos Estaduais de Qualificação
PIPMO	Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra
PIPMOI	Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra Industrial
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PlanSeQ	Plano Setorial de Qualificação
PlanTeQ	Plano Territorial de Qualificação
PPA	Plano Plurianual
PROEJA	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROEJA FIC	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos, na Formação Inicial e Continuada com Ensino Fundamental
ProEsQ	Projeto Especial de Qualificação
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária
QSP	Qualificação Social e Profissional
RFEPCT	Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEFOR	Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC	Serviço Social do Comércio
SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social do Transporte
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SISTEC	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
SMO	Séries Metódicas Ocupacionais
SPMA	Sistema Nacional de Planejamento, Monitoramento e Avaliação
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
TWI	<i>Training Within Industry</i>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>2 O ATO EDUCADO: CATEGORIAS TEÓRICAS <i>QUALIFICAÇÃO E FORMAÇÃO</i></b>	
<b><i>PROFISSIONAL</i> SEGUNDO PIERRE NAVILLE .....</b>	<b>10</b>
2.1 Pierre Naville e o contexto de sua produção intelectual.....	11
2.2 Qualificação do trabalho: um saber e um poder .....	16
2.3 Formação profissional: integração orgânica com o ensino geral .....	36
<b>3 FORMAÇÃO INICIAL DE TRABALHADORES .....</b>	<b>54</b>
3.1 A formação profissional inicial na legislação: Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e decreto regulamentador da educação profissional .....	54
3.2 Características da formação profissional inicial: sua identidade, seus agentes .....	66
3.3 Formação profissional inicial e educação de jovens e adultos: diálogo necessário .....	78
<b>4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FORMAÇÃO PROFISSIONAL INICIAL (1963-2011) .....</b>	<b>87</b>
4.1 Programa Intensivo de Preparação de Mão de obra (PIPMO) (1963-1982) .....	87
4.1.1 <i>Primeira fase: desenvolvimentismo, fordismo periférico e formação de mão de obra industrial</i> .....	87
4.1.2 <i>Segunda fase: “milagre econômico” e formação de mão de obra</i> .....	99
4.2 Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) (1996-2002) .....	107
4.2.1 <i>Ideário neoliberal e reforma do Estado: alicerces da nova “institucionalidade” da educação profissional</i> .....	116
4.2.2 <i>Lógica das competências: novos saberes profissionais e individualização do trabalhador</i> .....	127
4.2.3 <i>Reforma da educação profissional no Brasil: saberes transversais em evidência</i> .....	139
4.3 Plano Nacional de Qualificação (PNQ) (2003-).....	154
4.3.1 <i>A “herança que atrapalha” e as dimensões da mudança</i> .....	154
4.3.2 <i>Considerações sobre a implementação do PNQ</i> .....	170
4.4 Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – Formação Inicial e Continuada com Ensino Fundamental (PROEJA FIC) (2006-).....	190
4.4.1 <i>Gênese do PROEJA: da ênfase ao ensino médio ao resgate do direito ao ensino fundamental</i> .....	190
4.4.2 <i>Considerações sobre a implementação do PROEJA FIC</i> .....	214
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>237</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>244</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A experiência profissional desta autora em instituição de educação profissional, particularmente no âmbito da concepção e planejamento da oferta de cursos de capacitação profissional inicial para trabalhadores de ocupações majoritariamente operacionais na área industrial, trouxe algumas inquietações que foram, ao longo dos anos, se convertendo em problemática de pesquisa que agora se concretiza em tese de doutorado. Esse desassossego emergia principalmente nos momentos de definição – por professores e analistas de educação profissional – dos pré-requisitos de escolaridade para participação dos cursos, os quais, por estarem em aberto, sem nenhuma regulamentação de quaisquer instâncias do poder público, acabavam por ser estabelecidos na maioria das vezes como “ensino fundamental incompleto”. No detalhamento do limite mínimo de escolaridade, de acordo com a ocupação a ser objeto do curso e, por conseguinte, dos conteúdos a serem tratados, os parâmetros variavam da 4ª série completa à 7ª série completa, estando por detrás dessa escolha os saberes julgados necessários para iniciar o aprendizado de uma profissão, os quais, teoricamente, a escolarização deveria ter proporcionado aos candidatos. Observada a idade mínima, que é de dezesseis anos, quaisquer pessoas que desejem se capacitar/qualificar profissionalmente para atuar nessas ocupações operacionais – que existem nos mais variados setores produtivos – podem frequentar ações de formação inicial de trabalhadores,<sup>1</sup> denominação estipulada na legislação vigente. São exemplos dessas ocupações os operadores de máquinas em geral, os mecânicos de manutenção, os eletricitistas de instalações, os trabalhadores da construção civil, os alimentadores de linha de produção, entre outros. Apesar de, no senso comum, os cursos de formação inicial de trabalhadores voltados para tais ocupações serem chamados de “cursos técnicos”, eles diferenciam-se sobremaneira dos considerados cursos técnicos, justamente porque estes últimos são submetidos a legislação específica determinada pelo Ministério da Educação e pelas secretarias estaduais de educação e situam-se no nível do ensino médio. Enquanto os concluintes dos cursos de formação inicial recebem certificados, sem validade legal, embora reconhecidos pelo mercado de trabalho, de modo a qualificá-los para atividades laborais, os concluintes dos cursos técnicos recebem diploma reconhecido oficialmente em todo o território nacional e passam, por consequência, a serem habilitados profissionalmente.

---

<sup>1</sup> Nesta pesquisa, consideram-se sinônimas de “formação inicial de trabalhadores” as expressões “formação profissional inicial”, “cursos de capacitação” e “cursos de qualificação profissional”.

Segundo o preceito constitucional (artigo 205), a educação deve visar “ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). A formação inicial de trabalhadores, por se inserir no conjunto maior da educação profissional, que é modalidade de educação estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDB (BRASIL, 1996a), ao se isentar de qualquer exigência de escolaridade prévia, prescindindo da educação básica, deixa, na realidade, de contribuir para que os participantes de suas ações “desenvolvam-se plenamente”, “preparem-se para exercer a cidadania” e, inclusive, “capacitem-se para o trabalho”, pois nenhuma dessas três dimensões da vida social pode existir de fato sem a base educacional que proporciona os fundamentos técnico-científicos que lhe dão sustentação e sentido. Único caminho possível para milhões de brasileiros que não concluíram o ensino fundamental frequentarem um curso de educação profissional, a formação inicial de trabalhadores precisa, como constituinte da educação profissional que é, necessariamente estar associada à elevação da escolaridade. Apesar dessa necessidade tão evidente, o atual decreto que regulamenta a educação profissional determina que a formação inicial de trabalhadores deva se articular *preferencialmente* “com os cursos de educação de jovens e adultos, objetivando a qualificação para o trabalho e a elevação do nível de escolaridade do trabalhador” (BRASIL, 2004a), deixando margens, portanto, para que a oferta continue acontecendo sem ligação com a educação básica. Se nem mesmo a legislação exige integração da formação geral com a específica, questiona-se em que medida essa ligação desejável aconteceu e/ou vem acontecendo nas ações de formação inicial de trabalhadores. A problemática da pesquisa, assim, fruto das mencionadas inquietações, configura-se na pergunta: “qual é a relação existente entre formação profissional e elevação da escolaridade do trabalhador hoje e no passado”?

É necessário esclarecer que quando se menciona a elevação da escolaridade do trabalhador atual ou futuro que não teve oportunidade de concluir seus estudos de nível básico, especialmente os que sequer completaram o ensino fundamental, não se quer atrelar essa necessidade a questões voltadas única e exclusivamente para atuação no mercado de trabalho competitivo que hoje se apresenta, tampouco para a urgência em formar quadros profissionais que, atuando nos mais diversos setores, contribuirão para o desenvolvimento econômico do país. Não se compartilha da ideia de que instrução escolar e formação profissional se constituam, por elas próprias, condições inequívocas de obtenção de emprego ou de aumento de produtividade, ou que devam ser potencializadas para que os trabalhadores consigam se adequar rapidamente às transformações tecnológicas que impactam no sistema

produtivo, numa clara pretensão de que as condições socioeconômicas, dentre as quais a do mercado de trabalho, sejam resultantes de desempenhos individuais. Vislumbra-se, ao contrário, a elevação da escolaridade como um direito, como resgate de parte da dignidade que um dia foi negada quando do afastamento da escola, pelos motivos mais diversos. Retomar e concluir os estudos, no caso de jovens e adultos, é um direito, portanto, que incide justamente sobre a “parte essencial da vida” que é aprender e, em razão disso, de traçar “com autonomia suas próprias biografias formativas” (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001, p. 70 e 75), seja para simplesmente fruir dos bens culturais disponíveis ou para inserir-se ou manter-se no mundo do trabalho – ou ambas as opções.

Retomando, pois, a caracterização da formação inicial de trabalhadores, não se pode deixar de mencionar que, além de não apresentar requisitos de escolaridade, não está sujeita a quaisquer tipos de diretrizes curriculares, nem a limites mínimos e máximos de carga horária, podendo ser ministrada nas mais diversas instituições que estejam, de alguma forma, relacionadas à formação para o trabalho, como escolas profissionais, sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, entidades filantrópicas, empresas. Por não ser efetivamente integrada ao sistema educacional, em razão da não exigência de escolaridade prévia, dificilmente é implementada nas redes federal, estaduais e municipais de ensino e, quando o é, com frequência é originária de ações conjuntas, porém coordenadas no âmbito das secretarias estaduais e municipais do trabalho, da indústria e comércio ou mesmo da assistência social. Constata-se, assim, que apesar de ser uma vertente da educação profissional, a formação inicial de trabalhadores articula-se mais com os setores produtivos do que com os educacionais. Em se tratando de um campo caracterizado pela diversidade de oferta, pela quase ausência de integração com a educação regular e por não dispor de normatizações, justamente por seu estatuto de conjunto de “cursos livres”, a formação inicial fica difícil de ser inventariada e, talvez por esse motivo, não se constitua em objeto frequente de pesquisas na área de educação, exceto quando atrelada às chamadas políticas públicas de qualificação profissional empreendidas pelas esferas governamentais.

É justamente no caminho trilhado pelas políticas públicas de qualificação profissional, assim, que se busca apreender nesta pesquisa em que medida a elevação da escolaridade se associa à formação profissional hoje e ontem na história do Brasil. Planos e programas governamentais que visaram e visam à qualificação profissional podem oferecer subsídios importantes sobre a dinâmica da formação inicial de trabalhadores e, por conseguinte, suas relações com a elevação da escolaridade. Entende-se por política pública

um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAIVA, 2006, p. 29).

As políticas públicas, dessa forma, visam à manutenção do equilíbrio social ou ao desequilíbrio, objetivando nesse último caso transformar certa realidade. Os fins perseguidos podem ser consolidação da democracia, manutenção do poder ou justiça social. Como sistema de decisões públicas que se insere no campo maior das políticas governamentais, ela se comporta como uma “contribuição setorial para a busca do bem-estar coletivo”, priorizando questões relevantes e/ou urgentes. Didaticamente, as políticas públicas apresentam fases que dão sentido a todo seu processo: agenda (inclusão do pleito ou necessidade social), elaboração (identificação e delimitação do problema), formulação (seleção e especificação da solução para o pleito), implementação (preparação de recursos e meios), execução (realização da política na prática), acompanhamento (supervisão e monitoramento das ações) e avaliação (mensuração e análise dos efeitos obtidos) (SARAIVA, 2006, p. 28 e 32-35). Nos momentos de elaboração e formulação, as políticas públicas desdobram-se em “planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas” (SOUZA, 2006, p. 26), os quais são muito úteis no fornecimento de fontes de estudo. Assim, por meio das políticas públicas setoriais de qualificação profissional, especialmente em razão da publicidade característica dos atos da administração pública (materializada em legislação, documentos de referência, relatórios e prestação de contas, entre outros), pode-se visualizar com mais clareza a dinâmica da formação inicial de trabalhadores que não é possibilitada no atendimento pulverizado das iniciativas pontuais realizadas pelos diversos agentes privados que a ela se dedicam.

Opta-se, assim, por centrar esta pesquisa em quatro planos e programas de qualificação profissional de nível federal, de modo a neles mapear a questão da elevação da escolaridade, avaliando-os na perspectiva do processo. Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 110-111), a avaliação de uma política pública pode se dar em termos de processo e de impacto. No primeiro caso – o que será aplicado na pesquisa – verifica-se se o programa está sendo implementado conforme as proposições iniciais e se os resultados caminham na direção das metas; no segundo caso, em termos de impacto, verifica-se se há “relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais”, ou seja, se os efeitos da política chegaram até a população-alvo, tratando-se, pois, de uma tarefa bem mais ambiciosa e complexa que a avaliação do processo, a qual não será o foco deste trabalho.

A tese versa, portanto, sobre as relações entre formação profissional inicial e elevação da escolaridade observadas, ou não, em quatro políticas públicas brasileiras implementadas pelo governo federal em momentos diferentes da história:

- Programa Intensivo de Preparação de Mão de obra (PIPMO) (1963-1982);
- Plano Nacional de Educação Profissional/Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) (1996-2002);
- Plano Nacional de Qualificação (PNQ) (2003-); e
- Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – Formação Inicial e Continuada com Ensino Fundamental (PROEJA FIC) (2006-).<sup>2</sup>

A avaliação da política, como já mencionado, volta-se prioritariamente para seus processos de implementação e, a fim de guiá-la, elegeram-se como centrais neste trabalho as categorias *qualificação e formação profissional*, contribuições teóricas de Pierre Naville, um dos pioneiros da sociologia do trabalho na França, autor de sólida análise a respeito da qualificação do trabalho e das relações entre formação profissional e formação geral. Para Naville, qualificação e formação profissional, mais que propriedades construídas isoladamente e conferidas a indivíduos, são práticas sociais que refletem contradições geradas na estrutura complexa que é a sociedade, a qual é marcada por hierarquias que escalonam salários, funções produtivas e até mesmo reconhecimento social, classificações estas forjadas muito mais em termos morais e políticos que em termos de exigência técnica. Assim, o trabalho qualificado, que não existe sem formação – entendida como necessariamente constituída de aspectos gerais e de aspectos específicos conjugados em período de tempo adequado – apresenta-se como uma combinação de fatores sociais e econômicos típicos de cada lugar e época, não representando, por conseguinte, um critério fechado em si mesmo, absoluto e imutável, mas uma noção relativa, histórica.

Delimitada a problemática e apresentadas as categorias para sua análise, chega-se, assim, à tese que se defende nesta pesquisa: grande parte das políticas públicas para qualificação profissional desenvolvidas ao longo dos últimos cinquenta anos não se constitui

---

<sup>2</sup> Outros programas lançados em 2005 e desenvolvidos pelo governo federal, como Escola de Fábrica – visando formação profissional de jovens de 16 a 21 anos em escolas estabelecidas dentro de empresas (BRASIL, 2005f) – e Saberes da Terra – visando formação escolar e profissional para jovens entre 15 e 29 anos que vivem no meio rural (BRASIL, 2005g) – incorporados, respectivamente, em 2008 e 2007 ao Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) – visando formação escolar em nível de ensino fundamental e formação profissional para jovens entre 15 e 29 anos (BRASIL, 2008q, 2008r) – foram preteridos nesta pesquisa porque se dirigem a público com faixa etária específica, demandando, para tanto, estudo detalhado do tema da juventude, o que não é o foco da proposta.

efetivamente em instrumento de qualificação no sentido de propiciar condições ideais para que o trabalhador desenvolva suas atividades laborais reconhecendo por que e como as faz, pois se baseia em ações formativas que prescindem da formação básica, essencial a qualquer espécie de formação profissional, além de pouco contribuir para a elevação da escolaridade daqueles que não concluíram estudos na juventude.

Em relação à temática da formação inicial de trabalhadores, como é pouco explorada – pelas razões já apresentadas –, especialmente em comparação com a educação profissional técnica de nível médio (relativa aos cursos técnicos propriamente ditos), a qual se dedicam mais estudiosos, não foram tomadas obras específicas a seu respeito que pudessem fornecer as bases para compor a pesquisa. As informações que compõem a caracterização desse tipo de formação foram, dessa maneira, “garimpadas” na literatura que aborda a educação profissional como um todo ou com ênfase em alguns de seus cursos e programas, avaliadas e quando pertinentes, incorporadas ao texto. Já a respeito das políticas públicas de qualificação profissional existe uma produção de pesquisas mais caracterizada, na qual se podem destacar os trabalhos de Antoniazzi (2005), Castioni (2002), Lima (2004) e Ventura (2001) que abordam o PLANFOR sob várias dimensões (sua relação com emprego/desemprego na implementação em estados da federação, o paradigma de qualificação profissional subjacente ao plano, o lugar dos segmentos populares no plano e sua relação com a educação de jovens e adultos), bem como de Peixoto (2008), que efetua análise comparativa entre PLANFOR E PNQ. Quanto ao PROEJA, a produção é mais vasta, pois o programa tem uma vertente que atrela sua implementação à produção de trabalhos acadêmicos que forneçam análises e avaliações sobre a teoria que o orienta e a prática que o materializa. Foram localizadas 31 dissertações que se dedicam a enfoques como evasão dos educandos (cinco trabalhos), ingresso e permanência de educandos (dois), ensino de disciplinas (sete), currículo integrado (seis), implementação da política (cinco), formação de formadores (dois), significado do programa para professores e educandos (um), relação entre saberes escolares e saberes experienciais (um), entendimento da categoria trabalho (um) e do papel do conhecimento (um). À exceção de uma dissertação, que trata do aumento da escolaridade do trabalhador em nível de ensino fundamental, as demais abordam o ensino médio, o que não foi impedimento para que 23 dos trabalhos contribuíssem para a avaliação do programa nesta pesquisa. Fontes primárias originadas do governo federal, como legislação, relatórios de gestão, notícias veiculadas pela assessoria de comunicação de ministérios, informações disponibilizadas nos *sites* dos planos e programas, além de estatísticas sobre educação, trabalho e economia, compõem a base das informações sobre políticas públicas. O estudo da formação inicial de

trabalhadores e das políticas públicas de qualificação profissional torna necessário pesquisar em bibliografia complementar, de outras áreas de conhecimento, de modo a compor o panorama pretendido e possibilitar, assim, as explicações e análises necessárias. Quanto ao referencial teórico de Naville, além de sua própria obra, recorreu-se à contribuição de autores que se dedicaram a comentar suas ideias a respeito de qualificação do trabalho e formação para o trabalho.

Considerando que o tratamento da questão central desta tese encontra-se esparso nas pesquisas de muitos autores que se dedicam a estudar a educação profissional contemplando os enfoques mais diversos – nos campos da educação, da sociologia, da economia, do serviço social, da psicologia, entre outros –, o que fica patente no extenso rol de referências consultadas, pretende-se produzir aquilo que Forquin (1996, p. 72-73) denomina de “síntese com função heurística”, ou seja, a elaboração de um novo saber originado da “confrontação sistemática ou integração metódica de resultados provenientes dos trabalhos de pesquisa anteriores”.

A síntese não justapõe, não adiciona mecanicamente as informações que ela dá, ela os configura, analisa, recompõe numa visão ao mesmo tempo coerente e dinâmica do domínio que ela descreve. Mesmo que não se trate de uma integração heurística no sentido evocado anteriormente, há bem um esforço de sistematização e contribuição de inteligibilidade (FORQUIN, 1996, p. 77-78, tradução nossa).

Para tanto, buscou-se seguir as orientações metodológicas do autor, da seleção do *corpus* (delimitação do universo a ser pesquisado e seleção do material que contem as informações nas quais se deseja insistir) à hierarquização da informação (concessão de mais ou menos importância às contribuições anteriores) e à composição do texto (redação com requisitos de clarificação). Espera-se, portanto, que a presente tese se apresente, partindo de um trabalho exaustivo de leitura e análise, como uma síntese integrativa, que reconstitua o conjunto do campo de conhecimento em questão, de forma que possa ser lida de maneira autônoma.

Constitui-se em objetivo geral desta tese, portanto:

- Construir uma síntese sobre as relações entre formação profissional inicial e elevação da escolaridade em quatro políticas públicas de qualificação profissional implementadas pelo governo federal nos últimos cinquenta anos.

Em decorrência desse objetivo geral, têm-se os seguintes objetivos específicos:

- Apresentar as características de cada política pública, problematizando-a no contexto em que se insere e relacionando-a com a legislação educacional vigente.
- Discutir as noções de qualificação profissional que estão subjacentes às políticas públicas.
- Verificar se/que ideias e visões de elevação da escolaridade estão presentes no conteúdo das políticas públicas.
- Confrontar propostas e concretizações das políticas em termos de ações e omissões.
- Classificar cada uma das políticas públicas em função das relações estabelecidas entre formação profissional e elevação da escolaridade e do processo de sua implementação.

Em relação ao último objetivo específico, as quatro políticas são classificadas por meio de dois adjetivos que sintetizam os achados a respeito de duas questões: o primeiro representa a relação existente entre formação profissional e elevação da escolaridade na política; o segundo, o modo como a implementação da política acontece em relação a seus propósitos. Assim, as quatro políticas de qualificação profissional combinam, de acordo com suas dinâmicas próprias, os adjetivos *instrumental* e *equalizadora* (para a relação entre formação profissional e elevação da escolaridade) e *cambiante*, *tencionada* e *divergente* (para o processo de execução da política). Considera-se que uma política de qualificação profissional é *instrumental* quando enfatiza apenas a formação profissional em detrimento da formação geral do trabalhador; em contrapartida, é *equalizadora* quando promove uma formação mais completa, que visa possibilitar ao aluno trabalhador sua inserção social mediante qualificação para o trabalho concomitante à elevação de sua escolaridade. No que tange ao segundo grupo de adjetivos, políticas de qualificação profissional *cambiantes* são tidas como aquelas que se modificam com o tempo em relação a objetivos e processo de implementação, atendendo a demandas que vão surgindo; políticas *tencionadas*, ao contrário, são as que seguem à risca, durante o processo de execução, suas premissas e finalidades; e políticas *divergentes* apresentam descompasso entre objetivos e ações de implementação.

Espera-se que esta tese ofereça uma contribuição, dada a complexidade da problemática, para o entendimento das relações entre formação profissional inicial e elevação

da escolaridade e, mais que isso, venha a fornecer subsídios à construção de novos saberes e à transformação da realidade, à concretização da educação integral como direito dos trabalhadores.

O resultado da investigação está dividido em seções assim constituídas (além da introdução e da conclusão):

- na seção 2, apresenta-se a teoria elaborada por Naville, no período pós-guerra (1945), a respeito da qualificação do trabalho e da formação profissional, fundamento deste estudo;
- na seção 3, são descritos as características da formação inicial de trabalhadores tal como é entendida na atualidade no Brasil, seus principais agentes e a relação entre formação inicial de trabalhadores e educação de jovens e adultos;
- na seção 4, examinam-se as políticas públicas de qualificação profissional abordadas separadamente, de modo a serem apreendidas em suas especificidades segundo a dinâmica socioeconômica própria de cada período histórico.

## **2 O ATO EDUCADO: CATEGORIAS TEÓRICAS *QUALIFICAÇÃO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL* SEGUNDO PIERRE NAVILLE**

Estudar a formação profissional inicial e sua relação com a formação geral, por meio da elevação da escolaridade do trabalhador e tendo por cenário políticas públicas de qualificação profissional, pressupõe eleger algumas categorias de análise como alicerce da construção teórica que compõe esta pesquisa. A teoria, por meio de conceitos gerais que são elaborados previamente por vários investigadores – daí seu caráter de construção histórica –, fornece subsídios para a compreensão das práticas sociais (MINAYO, 2000, p. 91-92). Os conceitos, por sua vez, “são operações mentais que refletem certo ponto de vista a respeito da realidade, pois focalizam determinados aspectos dos fenômenos, hierarquizando-os”, constituindo assim um “caminho de ordenação da realidade, de olhar os fatos e as relações, e ao mesmo tempo um caminho de criação”. Quando tal foco, em determinada pesquisa, se volta mais para um ou outro conceito, pode-se dizer que ele se apresenta como categoria.

[Categorias] são aquelas que retêm historicamente as relações sociais fundamentais e podem ser consideradas balizas para o conhecimento do objeto nos seus aspectos gerais. Elas mesmas comportam vários graus de abstração, generalização e de aproximações (MINAYO, 2000, p. 94).

O foco desta pesquisa recai, assim, nas categorias analíticas *qualificação e formação profissional*, ambas tomadas do pensamento desenvolvido por Pierre Naville em algumas produções de sua vasta obra: *Teoria da orientação profissional*, de 1945 (NAVILLE, 1975), *La formation professionnelle et l'école*,<sup>3</sup> de 1948 (NAVILLE, 1948), *Essai sur la qualification du travail*,<sup>4</sup> de 1956 (NAVILLE, 1956) e os dois volumes de *Tratado de sociologia do trabalho*, de 1961-1962, dos quais foi organizador e autor (FRIEDMANN, 1973a, 1973b). Por meio delas, busca-se apreender as relações entre formação profissional e formação geral em propostas de políticas públicas federais de qualificação profissional no Brasil. Antes de se adentrar no conteúdo dessa temática, apresenta-se uma breve biografia de Naville e o contexto em que produziu as obras utilizadas nesta pesquisa.

---

<sup>3</sup> A formação profissional e a escola.

<sup>4</sup> Ensaio sobre a qualificação do trabalho.

## 2.1 Pierre Naville e o contexto de sua produção intelectual

Pierre Naville nasceu em Paris em 1904 e faleceu, na mesma cidade, em 1993. De família franco-suíça abastada (mãe de família nobre e pai banqueiro), desde jovem teve acesso aos bens culturais típicos da época, relacionando-se com expoentes das artes e das ciências conhecidos de seu pai (KASPI, 2007, p. 8). Ainda na juventude, ingressou no momento surrealista. Politicamente engajado, professando o marxismo, filiou-se ao Partido Comunista e mais tarde aproximou-se de Trotski. A partir do final da década de 1930, Naville começou a se dedicar com mais afinco ao trabalho intelectual, primeiramente na área da psicologia, o que o fez trabalhar como conselheiro de orientação profissional no Instituto Nacional de Orientação Profissional (p. 10). Terminada a Segunda Guerra Mundial, seu interesse voltou-se para a sociologia. Em 1947, ingressou como pesquisador no *Centre National de La Recherche Scientifique* (CNRS), instituição a qual ficou vinculado até a década de 1970, quando de seus 70 anos. É considerado, junto ao também francês Georges Friedmann, fundador da subárea de conhecimento “sociologia do trabalho” (p. 7).

Naville tinha uma “curiosidade intelectual”, uma paixão pelo conhecimento, que o fazia atravessar as “fronteiras disciplinares”, dedicando-se ao longo de sua vida a estudos em literatura, filosofia, psicologia, sociologia, lógica, política e questões militares (ÉLIARD, 1996, p. 9). Era conhecido pelo rigor científico na construção de seus textos, dedicando a seus objetos uma contextualização detalhada, no tempo e no espaço, e uma perspectiva comparada (TANGUY, 1996, p. 59, 2007, p. 290), dando-lhes um caráter de relatividade, elaborando “ferramentas comparativas para diferentes situações e para refletir sobre a construção social dessas ferramentas que são longe de ser neutras” (ROLLE, 1996, p. 79).

Todos os trabalhos sociológicos de Naville obedecem, portanto, a essa necessidade primeira, para todo pesquisador em ciências sociais, de analisar as noções com as quais ele pensa. Que esses pesquisadores sejam historiadores ou sociólogos, e qualquer que seja a perspectiva teórica em que se apoiam [...], lhes é necessário proceder a esse trabalho reflexivo, porque designar faz parte da mudança social à qual se aplica a análise. Tal é o ensinamento que aprendi com Naville e que me guiou ao longo de meu itinerário intelectual (TANGUY, 1996, p. 289, tradução nossa).

Naville desenvolveu suas ideias com base no pensamento de Marx, ampliando-o (TARTUCE, 2002, p. 129) em decorrência das análises que fez dos fenômenos sociais próprios de seu tempo, ou seja, da sociedade capitalista – especialmente a francesa – do

século XX. Assim, as afirmações feitas por ele nas obras já mencionadas (escritas de 1945 a 1962) – em cujo conteúdo foi baseada esta pesquisa – dizem respeito sobretudo à sociedade industrial da segunda metade do século passado, principalmente à época que Hobsbawm (1998, p. 253) denomina de *era de ouro* (1949-1973). Tal período, típico do mundo capitalista desenvolvido, caracterizou-se por:

- a) modernização tecnológica e industrialização – o uso de novas fontes de energia, como os combustíveis fósseis (p. 258), e as inovações desenvolvidas para utilização na guerra e incorporadas ao uso civil alavancavam a produção industrial (p. 259-260), aumentando os índices de produtividade por homem-hora;
- b) crescimento econômico – os países desenvolvidos eram responsáveis por três quartos da produção mundial, respondendo por 80% das exportações de produtos manufaturados (p. 255);
- c) pleno emprego e políticas sociais eficientes para a população – havia empregos em abundância graças à divisão “elaborada e sofisticada” do trabalho, o que garantia salários regularmente reajustados, além de outros benefícios sociais, pois os governos estavam mais ou menos comprometidos com a seguridade social e previdenciária (p. 264);
- d) consumo em massa – bens considerados de luxo em décadas anteriores passaram a ser vistos como necessidades (p. 264), tais como geladeira, lavadora de roupas automática, telefone (p. 259).

Em suma, tratava-se de uma “combinação de crescimento econômico numa economia capitalista baseada no consumo de massa de uma força de trabalho plenamente empregada e cada vez mais bem paga e protegida” (p. 276).

Do ponto de vista do paradigma produtivo da época em questão, experimentava-se o auge do regime de acumulação<sup>5</sup> fordista. Harvey (2008, p. 121) sugere que a data de origem

---

<sup>5</sup> “Chama-se de **regime de acumulação** a um modo de realocação sistemática do produto, que administra, ao longo de um período prolongado, uma certa adequação entre as transformações das condições da produção e aquelas das condições do consumo. Um tal regime de acumulação pode ser resumido através de um **esquema de reprodução**, que descreve, de período em período, a alocação do trabalho social e a distribuição dos produtos entre os diferentes departamentos da produção. Por **departamentos**, entende-se uma divisão do conjunto produtivo considerado, divisão esta adaptada ao problema da reprodução e da acumulação, fazendo-se abstração de qualquer consideração técnica em termos de trabalho concreto. O esquema de reprodução o é, de certa forma, o esqueleto do regime de acumulação, a indicação matemática de sua coerência social. A divisão mais simples é em dois departamentos (I: produção de bens de capital; II: produção de bens de consumo). Naturalmente, ela pode ser aprimorada mediante subdepartamentos. [...] Um regime de acumulação pode ser, principalmente, **extensivo** ou **intensivo**, isto é, a acumulação capitalista está, sobretudo, consagrada a aumentar a escala de produção, tendo em conta normas produtivas idênticas, ou a aprofundar a

do fordismo deva ser, de maneira simbólica, o ano de 1914, quando Henry Ford (1863-1947) estipulou o pagamento de cinco dólares para uma jornada de oito horas aos trabalhadores em sua fábrica de automóveis. O que fez de Ford o personagem imprescindível para explicar a história do século XX não foi a forma como organizou a produção de sua fábrica, comenta Harvey. As inovações tecnológicas (linha automática de montagem, entre outras) e organizacionais [especialmente as ideias de Frederick Taylor (1856-1915) sobre produtividade do trabalho] de que se valia já eram conhecidas e praticadas por outros empresários. No que diz respeito às segundas, Ford instituiu em sua fábrica o trabalho rotinizado, parcelar, exigindo pouca habilidade por parte do trabalhador, que ficava numa posição fixa a espera das tarefas que lhe eram atribuídas – aumentando com esse artifício a produtividade – e que tinha, como consequência, quase nenhum poder sobre o projeto do trabalho, “o ritmo e organização do processo produtivo” (HARVEY, 2008, p. 123). Quanto à administração do trabalho, a hierarquia da divisão das tarefas se dava em termos de gerência, concepção, controle e execução. A produção em massa era garantida pela mencionada produtividade obtida à custa da decomposição dos processos de trabalho em tarefas elementares (p. 121). O diferencial apresentado por Ford – que se tornou um paradigma da produção capitalista – era a substância da sua visão de mundo.

O que havia de especial em Ford [...] era sua visão, seu reconhecimento explícito de que a produção de massa significava consumo de massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista (HARVEY, 2008, p. 121).

Assim, de acordo com Lipietz (1989), o fordismo, como regime de acumulação intensiva deflagrado após a Segunda Guerra Mundial:

- a) tinha sua vertente produtiva no taylorismo, o qual, como apresentado, expropriava, no processo de trabalho, o saber-fazer dos operários, que passava a ser “sistematizado por engenheiros e técnicos através dos métodos de organização

---

reorganização capitalista do trabalho (a "submissão real" do trabalho ao capital), em geral no sentido de uma maior produtividade e de um maior coeficiente de capital. Por outro lado, o "centro" do dispositivo produtivo, isto é, o pólo estruturador da validação social da produção, pode-se deslocar de departamento em departamento. [...] De forma esquemática, da primeira revolução industrial até a Primeira Guerra Mundial, prevaleceu, nos primeiros grandes países capitalistas, um regime de acumulação preponderantemente extensivo, centrado na reprodução ampliada dos bens de capital e, desde a Segunda Guerra, um regime preponderantemente intensivo, centrado no crescimento do consumo de massa” (LIPIETZ, 1989, p. 304-305).

científica do trabalho", mas cuja qualificação permanecia, pois não se podia prescindir, naquele contexto, da “cultura industrial” dos trabalhadores, especialmente aqueles atuantes na fabricação de bens de capital e de máquinas-ferramentas, “o coração do dispositivo produtivo” (p. 306-307);

Com efeito, do ponto de vista do processo de trabalho, o fordismo caracteriza-se [...] por uma disjunção, uma tripartição das atividades em três níveis:

I – a concepção, a organização dos métodos e a engenharia tornadas autônomas;

II – a produção qualificada, requerendo uma mão-de-obra adequada;

III – a execução e a montagem desqualificadas, não exigindo, em princípio, qualquer qualificação; [...]

Três tipos de "bacias" de mão-de-obra, diferenciadas, principalmente, pela qualificação e condições de exploração da mão-de-obra, mas também pela intensidade do tecido produtivo, pela proximidade aos grandes mercados etc. (LIPIETZ, 1989, p. 313).

- b) era caracterizado por um modo de regulação<sup>6</sup> monopolista, baseado no consumo em massa adaptado aos ganhos de produtividade, o que propiciava a integração dos assalariados à acumulação capitalista graças ao crescimento dos salários diretos e indiretos (pelas intervenções governamentais que mediaram, respectivamente, acordos coletivos e pisos salariais mínimos, e benefícios sociais) (p. 307).

O estabelecimento do fordismo como sistema global deve também ser explicado pela aliança que manteve com o keynesianismo, construção teórica do economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946) que propunha o dirigismo econômico com vistas a estabilizar o sistema capitalista em períodos de crise (daí as tais intervenções governamentais citadas no item b). Os Estados, principalmente após a chamada crise de 1929, tiveram de abandonar momentaneamente as práticas liberais e passaram a desenvolver políticas de investimento em setores que antes ficavam ao cargo exclusivo da iniciativa privada e a controlar a economia por intermédio de políticas fiscais e monetárias, tudo com vistas a evitar a crise do sistema

---

<sup>6</sup> “Um regime de acumulação não flutua, desencarnado, no mundo etéreo dos esquemas de reprodução. Para que este ou aquele esquema se realize, e se reproduza de forma durável, é preciso que formas institucionais, procedimentos e hábitos – agindo como forças coercitivas ou indutoras – conduzam os agentes privados a obedecerem a tais esquemas. Esse conjunto de formas é chamado de **modo de regulação**. Um dado regime de acumulação não se satisfaz com qualquer modo de regulação. Na realidade, as crises econômicas, que se apresentam como uma perturbação mais ou menos prolongada da reprodução ampliada, podem exprimir diversas conjunturas” (LIPIETZ, 1989, p. 305).

capitalista – daí a nomenclatura de Estado de bem-estar social (*Welfare State*), Estado keynesiano ou Estado-providência.

O Estado [...] assumia uma variedade de obrigações. Na medida em que a produção de massa, que envolvia pesados investimentos em capital fixo, requeria condições de demanda relativamente estáveis para ser lucrativo, o Estado se esforçava para controlar ciclos econômicos com uma combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias no período pós-guerra. Essas políticas eram dirigidas para as áreas de investimento público – em setores como o transporte, os equipamentos públicos etc. – vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa e que também garantiam um emprego relativamente pleno. Os governos também buscavam fornecer um forte complemento ao salário social com gastos de seguridade social, assistência médica, educação, habitação etc. Além disso, o poder estatal era exercido direta ou indiretamente sobre os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção (HARVEY, 2008, p. 129).

No que tange às relações entre capital e trabalho, os Estados mediavam os conflitos com intensidades diferentes. Na França de Naville, por exemplo, as negociações dos contratos trabalhistas eram feitas por meio de acordos tripartites, com forte regulamentação, que resultavam em hierarquias bem delimitadas de salários e posições na escala das profissões, como será apresentado na sequência. O controle de relações de salário, aliás, era responsável – junto com a administração econômica keynesiana – pelo crescimento econômico estável e pelo aumento do padrão material de vida (HARVEY, 2008, p. 130).

Quando se menciona o contexto histórico em que Naville construiu as categorias que serão utilizadas nesta pesquisa, deve-se considerar, então, o fordismo como regime de acumulação e “modo de vida total” (HARVEY, 2008, p. 131), em seu período áureo, a partir do início da década de 1950. Tal regime viria a vigorar até 1973, data simbólica de seu ocaso (p. 125).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> “Ao final dos anos 60, esse regime entrou em crise. [...] A crise atual da acumulação intensiva aparece como uma crise de rentabilidade, ao contrário daquela de 1930, que constituía uma crise de superprodução. As formas institucionais da regulação monopolista inibem efetivamente a "espiral depressiva": a inchação do salário indireto freia a baixa do poder de compra global (não obstante o crescimento do número de desempregados), e a solidez da moeda de crédito permite a sobrevivência de empresas que, no contexto de um sistema bancário sob coerção de um padrão-ouro, teriam sido forçadas à falência. A crise vai assumir a forma de uma estagnação (e não de uma derrocada da produção), coexistindo com uma inflação (e não com uma queda de preços)” (LIPIETZ, 1989, p. 308-309).

## 2.2 Qualificação do trabalho: um saber e um poder

Antes de apresentar o que Naville entende por qualificação do trabalho – uma das categorias escolhidas para guiar esta pesquisa – é necessário abordar questões relativas ao salariado e à divisão de tarefas, as quais lhe são subjacentes e, como tais, imprescindíveis para seu entendimento.

O trabalho, para Naville (herdando as contribuições de Marx), é tido como uma atividade de função social que “engendra valores (bens ou serviços) suscetíveis de servirem à própria produção, à troca ou ao consumo, no qual se dissipam” (1973a, p. 175). Nas sociedades industriais ditas evoluídas, o trabalho dominante se apresenta como regime do salariado (p. 172), ou seja, que tem no salário o seu princípio.

O salário, que é a forma que os despossuídos da propriedade dos meios de produção têm como retribuição ao seu trabalho (NAVILLE, 1973d, p. 136), pode ser objeto de comparação ou de medição, atuando como medida-padrão para indivíduos e grupos, representando o valor do trabalho em um sentido “autenticamente objetivo” (p. 133).

Apresenta-se então o salariado como um modo de participação nas trocas de bens e serviços produzidos, sumamente variável segundo as necessidades, os lugares, os momentos, os costumes e as leis. Suscetíveis de medida, condicionados em sua fixação e estrutura, evoluindo sob o efeito de fatores identificáveis, os salários tornam-se *valores objetivos* a cuja volta gravitam todas as formas de existência das populações industriais modernas (NAVILLE, 1973d, p. 135).

Por essa razão, de ser passível de comensurabilidade, de ter como aspecto fundamental tal valor objetivo, e de manter vínculos com as relações sociais próprias de cada lugar e época, o salário e o salariado apresentam-se como objetos privilegiados de estudo da sociologia do trabalho, pois nessa disciplina passam a ser abordados com mais detalhes e incursões do que na economia, por exemplo, que havia abordado, até então, esses conceitos de maneira tradicional (NAVILLE, 1973d, p. 135).

Na metade do século XX, com o Estado de bem-estar social comprometido com o pleno emprego das populações e desfraldando políticas sociais que incidiam em benefícios aos trabalhadores, Naville (1973d, p. 148) incorpora a suas análises a “fração social” do salário, ou seja, aquela que se acrescenta ao salário direto e individual – regulamentado por um contrato que pressupõe determinada operação de trabalho – e que é institucionalizada no

salário mínimo pelos governos com o objetivo de atender as “necessidades mais gerais da existência” (p. 145). O salário passa, então, a ter uma relação que extrapola o trabalho realizado e avança no sentido de valorizar o trabalhador na qualidade de ser humano. A despeito do incremento da massa salarial geral conquistada com esse “salário social” (p. 145), alerta Naville, muitos trabalhadores salarizados consideraram essa situação ameaçadora do ponto de vista profissional.

Ora, desprovido de instrumentos particulares de trabalho, o salarizado estava habituado a considerar a sua capacidade de trabalho como qualidade individual, que constitui o fundamento do valor atribuído ao uso dessa capacidade. As suas reivindicações em favor do aumento de um salário de base ou de um acréscimo hierarquizado do seu valor estavam tradicionalmente ligadas à sua própria qualificação profissional.

Daí o sentimento de que, na medida em que a valorização do trabalho (em forma de salário monetário, ao qual se acrescentam contrapartidas em espécie) foge ao critério da qualidade e da quantidade de trabalho fornecido, expressa cada vez menos o “valor” do homem como trabalhador, ao mesmo tempo que revela cada vez mais a dignidade do trabalhador salarizado como homem. Esta última preocupação pode ser considerada desejável do ponto de vista moral e social. Muitos trabalhadores, no entanto, a interpretam como sutil “desprofissionalização”, que estiola, de certo modo, uma das motivações mais profundamente arraigadas, em que se nutre o seu sentido do valor do trabalho, da promoção operária e até da emancipação social (NAVILLE, 1973d, p. 146).

Em contrapartida, havia quem acatasse e aceitasse de bom grado o salário social e tirasse o maior proveito possível do salário individual por meio de expedientes como realização de horas extraordinárias, recebimento de gratificações diversas, entre outros (p. 148-149).

Observa-se, assim, que Naville (1973d, p. 150) analisa o salário sob vários aspectos, sempre em um caráter relacional e relativo: “o salário é primeiro considerado como valor objetivo, social, em sua forma relativa; forma relativa no tempo e no espaço, sob múltiplos aspectos”. Ao consagrá-lo como medida de rendimento trocada pelo empregador ao empregado pelo trabalho realizado por este último, também argumenta que essa troca não é a única relação existente nesse movimento, pois há considerações sociais e morais que se acrescentam – como no caso da fração social incorporada à parcela básica –, fazendo com que as percepções dos salarizados sejam diferentes a respeito desse fenômeno e incitem questionamentos que perpassam inclusive características próprias de valores como o orgulho profissional. Essa característica da análise dos fenômenos sociais perpassa toda a obra de Naville.

O regime do salariado pressupõe, nas sociedades capitalistas desenvolvidas, sobretudo de base industrial, uma classificação das profissões que reflete a questão da divisão social do trabalho e da distribuição das tarefas. Resgatando as contribuições de Marx, Naville diferencia divisão social do trabalho e divisão manufatureira: enquanto a primeira é vertical e nela prevalecem relações de dominação e hierarquia, a segunda é horizontal, prevalecendo aspectos técnicos ligados a eficiência e eficácia (1973c, p. 429). Assim, “a *divisão das tarefas*, isto é, a divisão técnica das operações, só redundará numa separação acentuada porque está ligada a uma *divisão social* do trabalho, isto é, a uma separação hierárquica” (1973c, p. 429). Ambas têm sua razão de ser não como entes naturais, mas como resultado de uma estrutura social dada, de hierarquias e antagonismos (1975, p. 99).

A divisão das tarefas na indústria em meados da década de 1950, lembra Naville, remontava ao processo acontecido no século XVIII nas oficinas, quando se percebeu que a habilidade de cada trabalhador era acentuada com o parcelamento das tarefas, que o tempo de produção diminuía e que a inserção de máquinas no processo simplificava o trabalho humano.

Vê-se de pronto o que a lógica das três circunstâncias deu à nossa época: habilidade degradada em rapidez de gestos elementares; repetição cíclica de gestos estereotipados; manipulação e direção de máquinas cada vez mais complexas, produtivas e possantes. [...] Ao cabo dessa evolução, o trabalho está reduzido a “parcelas”, cada operário repetindo indefinidamente um número limitado de gestos tão estreitamente codificados quanto possível (NAVILLE, 1973c, p. 430-431).

Naville, por meio de um exemplo esclarecedor, demonstra porque o trabalho parcelar é associado à produção em grande escala (NAVILLE, 1973c, p. 439):

- a) imagine-se um produto que exija três operações para ser concluído – a primeira, à mão, por um trabalhador que faz 30 unidades por hora; a segunda, em máquina automática, por trabalhador que faz 1.000 unidades por semana; a terceira, em máquina semiautomática operada por trabalhador que faz 400 unidades por semana;
- b) será necessário, para fazer pleno uso dos três homens e das máquinas, produzir uma quantidade que seja múltiplo de 30, 400 e 1.000;
- c) como resultado para a questão, devem ser produzidas 6.000 unidades, o que pressupõe o emprego de seis máquinas automáticas, 15 semiautomáticas e duzentos trabalhadores.

Trata-se, pois, da aplicação do princípio dos múltiplos comuns, estabelecido por Babbage<sup>8</sup> no século XIX e que veio a se transformar em lei nas indústrias do século passado (p. 438). Tal princípio, no entanto, começou a ser colocado em xeque quando a distribuição das tarefas passou a ser cada vez mais afetada pela introdução de máquinas automatizadas no processo produtivo, resultando em ligações funcionais, ou seja, em “*integração* das máquinas e das tarefas” (p. 431). De equipes *aditivas* (acumulação de postos de trabalho, com realização de operações diretas e manuais) passa-se para equipes *cumulativas* ou integradas (supondo uma nova cooperação em razão da estrutura em linha das máquinas automáticas).

O princípio dos múltiplos comuns perde assim a sua significação clássica, substituído por uma nova doutrina da distribuição global das forças de trabalho em função da produção global, a qual, por sua vez, se mede em unidades  *finais* e não parciais. A distribuição das tarefas organiza-se, então, ao longo de um ciclo ou fluxo que abarca, aquém da fabricação propriamente dita, a concepção, a preparação, o abastecimento, e, além da fabricação, o controle e o condicionamento (NAVILLE, 1973c, p. 439).

Naville refere-se, assim, a uma forma de produzir que passa a considerar o produto global não como somatória de diversos processos, mas como um conjunto sistêmico em que máquinas e trabalhadores divididos em suas tarefas concorrem para o mesmo objetivo. Nessa forma de pensar a produção industrial que pouco a pouco vai se apresentando em sua época, o trabalhador passa a experimentar “permutações constantes, que acentuam a diferença com as antigas formas artesanais de divisão do trabalho, fundadas na *fixidez* e na ‘propriedade’ do posto” (1973c, p. 442). Isso significa que ele pode, em razão das operações de menor complexidade proporcionadas pela adoção das máquinas automáticas, desempenhar mais de uma função na fábrica, ou seja, com características de intermutabilidade que, em última instância, “implica sempre certa forma de *polivalência*” (p. 443). São as características do padrão de acumulação fordista começando a ser revistas em seu próprio interior.

As transformações pelas quais a distribuição das tarefas passa ao longo da história, no entanto, não são fruto simplesmente da introdução de novas técnicas nos processos fabris, como pode parecer à primeira vista.

As novas invenções correspondem às tendências de uma estrutura técnica em evolução e participam dessa evolução; modifica-se o conjunto do sistema em função desta última, e a sua necessidade se reforça dia a dia. [...] A

---

<sup>8</sup> Matemático inglês, Charles Babbage (1791-1871) desenvolveu a primeira calculadora automática em 1853 e, em razão desse e de outros inventos, é considerado o “pai da computação” (CHARLES BABBAGE INSTITUT, 2010).

aparelhagem técnica constitui assim uma unidade em que os diversos domínios interferem e onde se coordenam as suas características económicas e sociais.

A necessidade social, portanto, é relativa a certo nível técnico, e a máquina nunca é meio puro nem puro fim da atividade social (NAVILLE; ROLLE, 1973, p. 401).

Assim, a técnica tem papel importante na transformação social, mas não é esse papel que determina a reorganização da sociedade em dada época, e sim diferentes ordens de fenômenos que se relacionam.

No regime do salariado, em que a distribuição das tarefas, isto é, a divisão técnica das operações, obedece a uma imposição técnica ao mesmo tempo em que “depende de uma necessidade de comando” (NAVILLE, 1973c, p. 429), em razão da hierarquia que acompanha a divisão social do trabalho, a qualificação do trabalho tem papel importante, podendo-se afirmar que “está no centro das modalidades tecnológicas e hierárquicas da vida social de hoje, que é essencialmente uma vida produtiva” (NAVILLE, 1956, p. 8). Isso não significa, porém, que a qualificação é algo recente na história, própria do regime do salariado. Nas sociedades primitivas ela já existia, como atestam os etnólogos que se dedicaram a estudar a temática (p. 8-9). Naville afirma, então, que cada período histórico e cada civilização, em função dos problemas práticos com que se depara, apresentam uma estrutura social em que se colocam “questões da divisão do trabalho, da repartição das capacidades e do valor individual e social dos trabalhos” (p. 9), entre outras, as quais precisam, de uma ou outra forma, ser resolvidas. Tais questões referem-se necessariamente à qualificação do trabalho.

Antes de continuar a exploração da temática da qualificação do trabalho, é importante tratar em linhas gerais aquilo que Naville denomina “repartição das capacidades” ou “repartição da mão de obra” (NAVILLE, 1975). Na década de 1940, como já mencionado, graças a seu trabalho na área da orientação profissional, Naville dedicou-se a analisar esse fenômeno contrapondo-se à ideia dominante na época, preconizada pela psicologia e pela psicotenia<sup>9</sup>, de que a escolha da profissão pelos jovens aconteceria quase que exclusivamente

---

<sup>9</sup> A psicotenia ou psicologia aplicada “se propõe, essencialmente, a definir as condições de trabalho mais favoráveis, de adaptar o homem ao seu emprego e de ajudá-lo a se integrar harmoniosamente em seu grupo socioprofissional. Baseia-se em dados da psicofisiologia e da psicometria; seu instrumento privilegiado é o método de testes, que ela utiliza para selecionar os indivíduos mais aptos para satisfazer tarefas difíceis ou para orientá-los ao ofício que melhor convém a suas atitudes e a seu caráter” (DICTIONNAIRE ENCYCLOPÉDIQUE DE PSYCHOLOGIE, 1980, p. 984, tradução nossa).

por sua vocação, seu gosto, seus dons, os quais eram aferidos por testes universais.<sup>10</sup> A crítica de Naville parte do princípio de que é impossível falar em orientação profissional sem que se leve em conta as condições socioeconômicas nas quais está inserida – em última instância, sem considerar a divisão social do trabalho que imprime sua marca às sociedades.

Antes de se encontrar a contas com uma profissão ou um ofício, o aprendiz vê-se confrontado com uma certa estrutura da mão-de-obra,<sup>11</sup> com um certo estado do mercado de trabalho. O dado primário não é o homem perante a profissão, ou a profissão perante o homem, como se tratasse de duas entidades distintas que se devessem encontrar, individualizadas e unidas em certas condições definidas pelas aptidões ou pelas inaptidões. Contrariamente ao que imaginam demasiados orientadores que seguiram mais cursos de moral que de economia política, e que ignoram as realidades da produção industrial contemporânea, as profissões, os ofícios, os empregos, as funções, por mais tecnicamente diferentes que sejam uns dos outros, não dependem menos directamente por isso da divisão social do trabalho, quer dizer da estrutura do sistema de conjunto da produção. [...] Ora, o sistema de produção é o ofício e a máquina, mas é também o operário e a sua força de trabalho (dizemos o operário para simplificar, mas trata-se igualmente do cultivador, do empregado, do engenheiro, do professor) (NAVILLE, 1975, p. 78).

A estrutura do sistema de conjunto da produção também é a repartição das capacidades ou da mão de obra, ou seja, é a maneira como os ofícios são distribuídos em vários ramos de atuação na sociedade industrial – contemporânea de Naville –, os quais são, geralmente, para efeito normativo, agrupados em famílias profissionais. Tal repartição tem “sua dispersão através das profissões e das mais diversas ocupações materiais” e é e “permanece a obra da sociedade” (NAVILLE, 1975, p. 61), dependendo primeiramente das necessidades econômicas (da propriedade privada) em detrimento das necessidades do indivíduo (p. 63). Assim, a repartição das capacidades ou da mão de obra não depende unicamente das aptidões dos indivíduos ao se distribuírem nas ocupações de acordo com suas predisposições.

---

<sup>10</sup> Em *Teoria da orientação profissional*, afirma Tanguy, Naville, behaviorista convicto, “declara guerra” aos princípios da psicologia diferencial – cujo expoente era Henri Piéron – e a todos os conselheiros de orientação profissional que seguiam essa corrente dominante que preconizava as diferenças individuais e sua “contribuição para uma distribuição social mais justa” por meio de técnicas “supostamente aprovadas” (TANGUY, 1996, p. 56-57).

<sup>11</sup> Optou-se, nas citações diretas, por manter a ortografia dos textos originais publicados anteriormente ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa – em vigor no Brasil desde 2009 –, bem como dos publicados em Portugal, como em Naville (1975). Assim, no texto, um mesmo vocábulo pode estar escrito de maneiras diferentes.

Longe de ser um elemento determinante da repartição da mão-de-obra, a orientação profissional é apenas um subproduto dela, um derivado, até certo ponto, um biombo. Mesmo nos casos de aplicação óptima, a avaliação das aptidões, das necessidades e dos gostos pessoais, é dominada pelas circunstâncias colectivas que impõem o aparecimento dessas próprias aptidões. Só se interessam pelo indivíduo e pelas suas possibilidades como parte de colectividades bem determinadas, e não pelo indivíduo em si. A selecção (visto que o que se chama orientação profissional é apenas uma forma de selecção) não visa de modo nenhum a pôr o indivíduo em estado de manifestar e desenvolver a sua “vocação”, mas procura obter uma participação máxima e óptima do indivíduo em grupos tecnicamente coerentes, de que apenas interessa para o caso o rendimento global, por exemplo, de uma equipa de operários mecânicos, de uma tripulação de submarino ou de avião, ou do pessoal de uma quinta ou de uma estação (NAVILLE, 1975, p. 26-7).

Quanto à aptidão humana, dentro desse quadro de primazia das estruturas econômicas no destino dos indivíduos, Naville a desnaturaliza, pois, em razão do que foi exposto, não pode ser considerada como preexistente às atividades concretas: mais que uma “possibilidade orgânica”, uma “impulsão individual” (1975, p. 29), um “complexo puramente biológico”, ela deriva de ações recíprocas entre os indivíduos (p. 28) e depende do “fundamento sólido da repartição das profissões” (p. 58). Em suma, é a “divisão social do trabalho” “que impõe o seu quadro às disposições orgânicas dos homens” (p. 99). À aptidão, assim, Naville prefere o termo *adaptação*, ou ainda, *aptidão adquirida* (p. 212).

Com essas considerações sobre repartição das capacidades em ramos de atividades industriais, sobre aptidões e adaptações, Naville “contribui de uma maneira decisiva para demonstrar que a diferenciação das capacidades intelectuais se enraíza profundamente na divisão social do trabalho” (TANGUY, 1996, p. 58) e reinaugura a orientação profissional como uma técnica social que se vale das contribuições de várias ciências (psicologia, fisiologia, medicina, pedagogia, entre outras) e cujo objetivo é ser uma “orientação-processo” (NAVILLE, 1975, p. 210) que faça diagnósticos de adaptabilidade (p. 212) a partir do conhecimento detalhado das profissões e do ambiente fabril (p. 219), de modo a orientar os jovens rumo à vida profissional, dentro das possibilidades que a estrutura social estabelecida permite.

A estrutura e a oposição das classes determinam fundamentalmente [...] as grandes formas da divisão do trabalho e, por consequência, as repartições profissionais. Mesmo no interior desses limites, entretanto, [...] o futuro pessoal de cada criança não é traçado antecipadamente em todas suas particularidades. Sua margem de variação não é infinita, ao contrário; é delimitada ao mesmo tempo por fatores sociais, fatores biológicos e fatores de circunstância ou situação, que se chama vulgarmente de acaso. Mas ela

existe, e deixa então lugar a um jogo possível, à escolha, a opções mais ou menos favoráveis que farão finalmente de cada indivíduo o homem ou a mulher de tal ou tal ofício, e não de tal outro. É sobre essa margem de opção possível, no sentido de uma adaptabilidade tão satisfatória quanto provável, que a orientação deve exercer todo o poder de que pode dispor (NAVILLE, 1948, p. 133, tradução nossa).

A orientação profissional, portanto, por suas relações com a distribuição da mão de obra (que são primeiramente aspectos das relações de produção e de propriedade) tem muito a ver com a qualificação do trabalho e sua hierarquia na sociedade, como se apresentará na sequência.

A qualificação do trabalho geralmente é entendida como resultante da qualidade do trabalho, ou seja, um trabalho é qualificado quando é bem feito por quem quer que seja, demonstrando nessa percepção certa naturalização, “uma modalidade geral de existência” (NAVILLE, 1956, p. 10). Também é descrita em termos de aplicação de uma técnica e de qualidades pessoais – “habilidade, capacidade, especialização” (p. 14) – ou à execução propriamente dita de determinado trabalho (p. 17). Mais que isso, a qualificação é uma “hierarquia mutante no seio de uma hierarquia mais vasta de empregos, profissões e estatutos econômico-sociais” (p. 19) e, por isso, “nenhuma forma de sociedade é indiferente” a ela (p. 11).

Quanto mais a sociedade desenvolve suas forças produtivas, mais o volume da população aumenta, mais crescem os meios de produção sedentários e duráveis, mais se ramifica a divisão técnica e a divisão social do trabalho, mais as necessidades se multiplicam e mais certas ocupações definidas são então consideradas como qualificadas em relação às outras.

A forma da sociedade impõe sua chancela, do ponto de vista das modalidades da produção e da constituição política, a uma hierarquia de qualificações dos trabalhos, cujos critérios são na consciência social mais morais e políticos que técnicos (NAVILLE, 1956, p. 11-12, tradução nossa).

Tal hierarquia, portanto, diz respeito à importância dada, em certo período e sociedade, aos tipos de trabalho (manual ou intelectual, feminino ou masculino, entre outros), num julgamento coletivo que geralmente extrapola questões ligadas a fatores técnicos. A hierarquia da qualificação do trabalho, como se observa, mistura-se a uma “hierarquia social das funções” (p. 12), e sua análise só pode ser realizada dentro de cada estrutura social particular, não havendo, assim, um critério absoluto ou uma fórmula que dê conta de sua explicação isoladamente.

À época de Naville, na França, as atividades industriais eram ordenadas hierarquicamente, nas chamadas grades de classificação profissional. Tal hierarquização era resultado das negociações coletivas entre sindicatos de trabalhadores e patronais, iniciadas em 1936, pausadas durante a guerra e retomadas em 1945. Nesse ano, o então ministro do trabalho e da seguridade social, Alexandre Parodi, oficializou, em 11 de abril de 1945, relativamente ao ramo metalúrgico da região parisiense, um sistema de classificação socioprofissional, o qual foi mantido e aperfeiçoado por seu sucessor, Ambroise Croizat, e que ficou conhecido como “grades Parodi-Croizat” (SÉGAL, 2005, p. 16). Essa classificação funcionava como uma “cartografia das atividades”, ou seja, as tarefas eram listadas, categorizadas segundo os trabalhadores que as executavam (os quais tinham seus diplomas reconhecidos) e os salários, em decorrência, eram fixados em nível nacional, para cada ramo profissional (p. 16-17). No Gráfico 1, apresenta-se esquematicamente como era a lógica das grades.

	NO <sup>1</sup>	NO <sup>2</sup>	NO <sup>3</sup>
OC <sup>3</sup>	PT <sup>3</sup> <sup>1</sup>	PT <sup>3</sup> <sup>2</sup>	PT <sup>3</sup> <sup>3</sup>
OC <sup>2</sup>	PT <sup>2</sup> <sup>1</sup>	PT <sup>2</sup> <sup>2</sup>	PT <sup>2</sup> <sup>3</sup>
OC <sup>1</sup>	PT <sup>1</sup> <sup>1</sup>	PT <sup>1</sup> <sup>2</sup>	PT <sup>1</sup> <sup>3</sup>

Gráfico 1 – Lógica das grades de classificação profissional (adaptado de DEDECCA, 1998, p. 272)

Como nas classificações acordadas por meio de negociações coletivas entre as partes envolvidas cada posto de trabalho (PT) era associado a uma ocupação (OC) (baseada sobretudo na formação profissional) e a um nível operacional (NO) (baseado principalmente no tempo de trabalho e na experiência adquirida), o trabalhador era “enquadrado” funcionalmente e tinha seu salário determinado em razão de sua posição na grade. Assim, hipoteticamente, um soldador com quinze anos de experiência seria enquadrado na OC<sup>3</sup>, em razão do seu prestígio profissional, e no NO<sup>3</sup>, devido à experiência profissional, ficando como PT<sup>3</sup><sup>3</sup> seu enquadramento funcional, o qual, pelo acordo coletivo, teria um salário básico correspondente.

O primeiro decreto relativo à classificação profissional do ramo metalúrgico, em seu quarto artigo, apresentava a descrição das três categorias de operários e sua subdivisão em sete escalões (SAGLIO, 1986, p. 16). A categoria dos *manoeuvres* compunha-se de *manoeuvres* ordinários (MO) e dos *manoeuvres* de força (MF). Essa categoria dizia respeito aos operários que executavam trabalhos de baixa complexidade e que não exigiam nenhum tipo de formação profissional (TRÉSOR DE LA LANGUE FRANÇAISE, 1985, p. 702). Em

relação a esse grupo, o decreto não fazia alusão nem ao quão penosas eram as tarefas e nem à robustez exigida para executá-las. Na segunda categoria, os operários especializados (*ouvriers spécialisés*) eram subdivididos em de primeiro (OS1) e segundo (OS2) escalões. Esses executavam trabalhos comuns e trabalhos em série, todos simples e fáceis, com exigência pequena de instrução, aprendida em menos de uma semana (SAGLIO, 1986, p. 16). Observa-se aqui que o termo “especializado” não significa “especialista”.

Teve-se a tendência de identificar a especialização da tarefa, a saber, seu caráter ao mesmo tempo limitado quanto ao fim e aos meios e repetitivo, com a “especialidade” do operário, ainda que se tratasse de duas coisas totalmente diferentes. A expressão “operário especializado” tem o erro de significar ao mesmo tempo a especialidade do operário e a especificação da tarefa; e se distingue, aliás, daquela do especialista, que em muitos domínios designa precisamente um operador qualificado (NAVILLE, 1956, p. 43, tradução nossa).

Assim, o operário especializado o é em relação a uma máquina ou a um posto de trabalho, e não a um processo de fabricação completo (p. 42).

A terceira categoria que compunha as grades Parodi-Croizat era constituída dos operários profissionais (*ouvriers professionnels*), em três níveis: de primeiro (OP1), segundo (OP2) e terceiro (OP3) escalões (SAGLIO, 1986, p. 16). O que os diferenciava dos operários especializados era a necessidade de portarem um Certificado de Aptidão Profissional (CAP) em relação ao ofício,<sup>12</sup> o qual era obtido após três anos de aprendizagem, no mínimo, a partir dos 18 anos (NAVILLE, 1948, p. 84).

Convém destacar que quando Naville – ou outro autor de origem francesa – se refere à aprendizagem, significa não somente o ato de aprender um ofício, mas uma modalidade de formação profissional que tem seu próprio estatuto, que pressupõe – em muitas ocasiões – um contrato entre o responsável pelo aprendiz (que normalmente é menor de idade), instituição formadora e empresa (indústria, comércio, órgão público). Aprendizagem, assim, tem um significado próprio, e não é simplesmente sinônimo de formação, instrução, ensino, entre outros termos.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> O termo “ofício” foi considerado o mais adequado para a tradução de *métier*: atividade que pressupõe a aquisição de um saber-fazer, de uma prática; ocupação útil à sociedade, ganha-pão, função; habilidade na produção/execução manual ou intelectual (TRÉSOR DE LA LANGUE FRANÇAISE, 1985, p. 741-742). Em inglês, equivale a *occupation*; em italiano, a *mestiere*; em espanhol, a *oficio* (VOCABULAIRE DES FORMATEURS, 1992, p. 120, tradução nossa).

<sup>13</sup> A aprendizagem é “forma de educação que tem por objetivo dar aos jovens trabalhadores, tendo cumprido a obrigação escolar, uma formação geral, teórica e prática, com vistas à obtenção de uma qualificação profissional sancionada por um diploma. Essa formação faz-se objeto de um contrato de

O objetivo da aprendizagem é de oferecer ao aprendiz uma formação metódica e completa, permitindo-lhe adquirir a qualificação de operário ou de empregado, tornando-o apto a passar em um exame profissional desse nível. [...]

A formação profissional se realiza de duas maneiras:

1. Diretamente, na indústria, no trabalho, com, normalmente, um contrato de aprendizagem;
2. Nos estabelecimentos de ensino técnico. [...]

A aprendizagem pode começar aos 14 anos, ainda que a escolaridade seja obrigatória até os 16 anos.

A duração do contrato, variável, é no mínimo de dois anos (SUAVET, 1962, p. 26-27, tradução nossa).

O exame mencionado é justamente o CAP, obtido após frequência e aproveitamento nos colégios de ensino técnico, e que possibilita aos egressos ocuparem a categoria de operários profissionais de primeiro escalão (p. 28), os OP1.

Além dessa categoria dos operários (*ouvriers*) descrita há pouco, a classificação contava com mais duas: supervisores (*agents de maîtrise*) e técnico-administrativos (*administratifs et techniciens*) (EYRAUD, 1978, p. 263). Naville, no entanto, dedicou-se sobretudo à análise da categoria dos operários, razão pela qual não serão apresentadas as demais.

A hierarquização das categorias profissionais, como se viu – afora a questão dos conhecimentos necessários para participação em cada uma delas (sem requisito de instrução para *manoeuvres*, menos de uma semana para operários especializados e CAP para operários profissionais –, é permeada pela classificação salarial. As categorias e seus respectivos escalões são classificados com salários diferentes (em francos): MO – 100, MF – 108; OS1 – 121, OS2 – 127, OP1 – 140, OP2 – 155, OP3 – 170 (SAGLIO, 1986, p. 16). Saglio estabelece, por conseguinte, que há duas definições em relação aos ofícios categorizados nas grades: uma formal e outra prática. A primeira, relativa aos atributos individuais do trabalhador, obtidos por meio de formação e/ou experiência profissional, “trata-se então de uma competência profissional individual, considerada como independente da organização do trabalho e das relações de força nas quais o trabalhador está inserido”; a segunda, fundada na política salarial efetivamente praticada nas empresas, ligada à capacidade de negociação entre as partes e de reconhecimento das categorias (p. 18).

---

aprendizagem e é assegurada por parte em uma empresa e por parte em um centro de formação de aprendizes” (VOCABULAIRE DES FORMATEURS, 1992, p. 26, tradução nossa).

A qualificação do trabalho, lembra Naville (1956, p. 13), é marcada pelo regime do salariado (como consequência do capitalismo e da propriedade privada dos meios de produção). Os salários, como já mencionado, se constituem na retribuição ao trabalho desenvolvido por aqueles que não têm os meios de produção, apenas sua força de trabalho. O salário é constituído, portanto, por uma parcela referente à “capacidade operatória do indivíduo”, parcela essa que representa apenas parte do produto do trabalho (p. 62). Tal capacidade geral de atuação profissional tem como um dos componentes fundamentais a habilidade.

A habilidade consiste geralmente em atingir certos fins por meios excepcionalmente econômicos, rápidos e ajustados e daí, em certos domínios, o sentimento de astúcia que se associa, [...] sob forma de truques, movimento de mãos, *how to do* específicos, que fazem frequentemente na prática todo o segredo de uma certa qualificação (NAVILLE, 1956, p. 28, tradução nossa).

A habilidade, portanto, só se apresenta quando em situação concreta, em que haja um objetivo, um fim preciso: “feita de nuances”, seus “recursos aparecem em toda sua sutileza apenas na ocasião de uma determinada tarefa” (p. 29). É, assim, um “componente fundamental da qualificação do trabalho” (p. 34).

Voltando ao salariado, Naville (1956, p. 63) admite que há uma correlação entre escala de salários e qualificação. Embora muitos de seus contemporâneos analistas discordassem desse enunciado em razão de salários e qualificações serem medidos por fatores diferentes (os primeiros, em moedas, quantidades numéricas precisas; as segundas, em função de parâmetros distantes), Naville afirma que as escalas ou níveis de qualificação são posteriores às escalas de salários, ou seja, “não é a categoria profissional (quer dizer, o nível de qualificação) que determina o índice do salário, mas o contrário” (p. 64). Isso decorre do fato de que os salários têm como característica a “flutuação” (p. 62) ou “oscilação” (p. 65) que os faz variar entre eles próprios e em comparação a outros, compondo um “leque” que é determinado pelo jogo da concorrência, que remunera as diversas categorias de trabalhadores (dos menos aos mais qualificados) segundo o funcionamento ótimo de suas empresas. O autor conclui que é

sem dúvida o aspecto salário que impõe ao final das contas sua estrutura hierárquica própria à diversidade das qualificações. Se uma qualificação “elevada” leva consigo um prestígio ou um poder aumentado, não é sempre – poder-se-ia mesmo dizer raramente – em razão de seu caráter técnico. É

antes em razão dos rendimentos mais elevados que ela torna possível no quadro da concorrência (NAVILLE, 1956, p. 68-69, tradução nossa).

A mesma opinião é compartilhada por Saglio, que – conforme sua definição de duas esferas (uma formal e outra prática) para os critérios de classificação hierárquica das categorias trabalhadoras – afirma serem as grades socioprofissionais antes uma questão de níveis de remuneração que de reconhecimento da formação profissional (1986, p. 18).

Naville considera que a sociedade industrial moderna, fruto das revoluções iniciadas no século XVI que resultaram na influência cada vez maior da técnica sobre a sociedade, apresenta um tipo de qualificação do trabalho particular, nunca visto em outros tempos.

O técnico profissional pouco a pouco se estabeleceu no centro dos valores sociais, e ele se pôs a desafiar o prestígio tradicional do político, do sábio ou do padre. Sua eminência parecia menos fruto de uma superioridade natural ou sagrada que efeito de uma aquisição particular de poderes operatórios precisos, derivados de conhecimentos científicos, de *how to do*, que se escalonam das tarefas mais elementares às ambições mais vastas da ciência. Tudo isso é inseparável do desenvolvimento do maquinismo e da instrução, quer dizer, de um certo uso de tempo e da acumulação de experiências adquiridas ao longo do tempo (NAVILLE, 1956, p. 12, tradução nossa).

Esse excerto revela questões já levantadas neste trabalho e outra ainda a ser mais bem abordada: primeira, a qualificação pressupõe uma hierarquia que se transforma conforme cada momento histórico; segunda, os progressos técnicos (maquinismo) estão ligados à reorganização social do trabalho; terceira, introduzida agora, o tempo despendido com instrução (no sentido de formação, seja escolar ou profissional) tem papel fundamental na qualificação do trabalho.

Para Naville, o verdadeiro profissional, qualquer que seja sua área de atuação, é o “trabalhador provido de uma experiência educada” (1973b, p. 268), sobretudo na modalidade da aprendizagem, que formava profissionalmente a juventude, aproximadamente em três anos, em meados do século passado, e se constituía “a forma essencial de aquisição das capacidades que fazem do seu detentor um profissional, um homem de ofício” (p. 268). O trabalho, portanto, é mais valorizado quando se gasta um tempo adequado à formação desde que se observe que as capacidades necessitam de um tempo mínimo: o “elemento essencial da qualificação de um trabalho”, portanto, “é o tempo mínimo necessário” a “sua aprendizagem” (NAVILLE, 1956, p. 72), o que significa que a extensão do tempo para efetivação desse processo não garante uma elevação proporcional da qualificação, já que “o limite superior é marcado pelo tempo mínimo suficiente para adquirir as capacidades exigidas” (p. 73). E esse

tempo varia de sociedade para sociedade, em função da tecnologia aplicada aos ofícios, das questões geopolíticas, dos problemas socioinstitucionais concretos colocados em cada época.

Aprendizagem, aliás, pode aqui se confundir com educação, instrução, “escolaridade”, no sentido mais geral. Enfim, as capacidades devem se educar. As qualificações são então adquiridas e também transmitidas. É necessário que a cada geração a qualificação no trabalho seja, de certa maneira, recuperada na indiferenciação profissional original da atividade humana. Evidentemente, ela o é a cada época sob formas novas, por objetivos diferentes, segundo processos variáveis; mas trata-se de uma aquisição perpétua que faz a permanência da sociedade (NAVILLE, 1956, p. 72, tradução nossa).

A aquisição das capacidades por meio de processos educativos, tanto gerais como profissionais do trabalhador, é entendida não individualmente, mas em relação a todo o segmento social, de forma que a qualificação do trabalho é considerada por Naville em seu nível médio, em termos de “aprendizagem social ou histórica” (1956, p. 45). Isso porque o autor considera em suas análises a massa do trabalho social (p. 27).

A qualificação do trabalho, portanto, tem no tempo de formação seu elemento fundamental. Mais que das ferramentas ou das matérias-primas a serem transformadas no processo fabril, a qualificação do trabalho depende em primeiro lugar do homem, do “trabalhador coletivo socialmente” (NAVILLE, 1956, p. 53). Embora pareça muitas vezes que as máquinas dominam o trabalhador, impondo seu ritmo – o que Naville denomina de “ilusão técnica” (p. 49-51) – a operação propriamente dita, a “chave do conjunto do processo do trabalho” (p. 48), não depende da máquina ou da ferramenta, pois elas não aprendem a trabalhar.

A qualificação de uma tarefa não responde ao valor imediato dos meios de trabalho, mas àquele da operação que ela supõe e de operações que implicaram também na fabricação anterior da ferramenta utilizada, isto é, definitivamente da aprendizagem necessária a sua execução. O que qualifica é o **ato educado** (NAVILLE, 1956, p. 48, tradução nossa, grifo nosso).

Se depende da experiência educada, a qualificação do trabalho não é transmitida biologicamente, ou seja, não é hereditária, como muitos autores da primeira metade do século passado acreditavam (NAVILLE, 1975, 1956, p. 139-148). Se um filho segue a mesmo ofício do pai, não é devido à hereditariedade das atitudes, dos talentos, das capacidades: é em razão de uma “continuidade social” (1956, p. 140) na qual deverá aprender o ofício todo como se fosse um diferente do que o pai possui. A mobilidade social – que está inscrita no quadro das

hierarquias próprias da divisão do trabalho e da distribuição de tarefas –, tanto para se alcançar qualificações superiores quanto para decair a níveis considerados inferiores, é “independente da hereditariedade biológica e da aprendizagem pessoal” porque se explica pela ação de vários fatores de natureza social e por isso está repleta de contradições, que “cria[m], destro[em] e reforma[m] complexos de aptidões com uma rapidez extraordinária” (1975, p. 185).

A duração da formação é variável, como já mencionado, em decorrência de fatores que se influenciam mutuamente (NAVILLE, 1956, p. 73-74), tais como: a) o nível de complexidade das tarefas a serem aprendidas (que requer uma amplitude maior ou menor de conhecimentos e experiências); b) o estatuto biológico do indivíduo aprendiz (idade, sexo, capacidades fisiopsicológicas); c) os métodos pedagógicos empregados; d) a infraestrutura dedicada à aprendizagem (edifício escolar, oficinas, ferramentas); e) o nível de escolaridade geral dos aprendizes que antecede a formação profissional; f) o meio social de origem dos atores da aprendizagem; g) as regiões geográficas. A combinação desses fatores resulta em redução ou extensão dos tempos de aprendizagem, sempre tendo em vista o tempo médio mínimo próprio de “dado momento, para uma determinada indústria e região” (p. 74).

A importância capital da duração da aprendizagem de um ofício faz com que Naville (1956, p. 79) classifique as categorias operárias descritas nas grades Parodi-Croizat em qualificadas e não qualificadas. As primeiras são as que representam ofícios característicos, ou seja, conjuntos de condições fisiopsicológicas e de conhecimentos adquiridos ao longo de aprendizagem (somados a especializações no trabalho) que possibilitam a uma pessoa efetuar determinado tipo de atividade laboral. São qualificados, portanto, os operários profissionais de quaisquer escalões (OP1, OP2 e OP3). *Manoeuvres* (MO e MF) e operários especializados (OS1 e OS2) são considerados não qualificados por não atenderem aos requisitos de um ofício característico. Essa classificação definida por Naville foi adotada na elaboração de um índice global de qualificação da mão de obra relativa à região parisiense, em 1956, cujo objetivo era verificar a proporção de operários qualificados em relação aos não qualificados, oferecendo, assim, um instrumento que apontasse as necessidades de aprendizagem para empregos qualificados, entre outras. Para tal, valeu-se das descrições das atividades individuais elaboradas pelo governo e de dados de recenseamentos, também oficiais, somados ao critério de tempo de formação profissional – que vai do mínimo de três meses para operários qualificados e zero para não qualificados (p. 75-128). Chegou-se ao resultado de que os operários qualificados correspondiam entre 1/4 e 1/3 do conjunto da categoria analisada (p. 127).

No entendimento de Dugué (1998 e 2004), seriam, portanto, dois os sistemas de regulação coletiva, empreendidos pelo Estado, nos quais a qualificação do trabalho (chamada pela autora também de “sistema”) estaria baseada à época de Naville: o sistema de convenções coletivas responsável pela classificação e hierarquização dos trabalhadores em postos delimitados e o sistema de ensino profissional responsável pela classificação e hierarquização dos saberes na concessão de certificados e diplomas “cujo conteúdo” era “fixado paritariamente sob a égide do Estado” (2004, p. 21).

Em 1945, a qualificação é uma arma a serviço da modernização industrial impulsionada nacionalmente. O objetivo então atribuído ao Estado é o de implementar e articular diferentes políticas, a fim de tornar favorável o emprego pleno e impor a relação entre ganho de produtividade e alta do nível de vida. Entre outras missões, o Estado tem a de guiar e organizar a formação dos trabalhadores, elemento indispensável da política de reestruturação industrial que se coloca, então, em atividade (DUGUÉ, 2004, p. 28).

O Estado social francês no pós-guerra, com sua característica de planificação das políticas públicas, assim, teria na qualificação do trabalho o “pivô” (p. 21) das regulações coletivas que visavam à recuperação do país que penava, entre outros fatores, com a falta de mão de obra qualificada (p. 24).

No que diz respeito ao sistema de negociações trabalhistas coletivas, o sistema de qualificação institucionalizou-se como um espaço de confrontação (DUGUÉ, 1998, p. 109), de relações de força entre as partes envolvidas, ou seja, entre empregadores e empregados, com a mediação do Estado. O confronto e a negociação aconteciam em torno dos salários, que deveriam ser pagos, na ótica dos trabalhadores, em consonância com os saberes e capacidades profissionais e gerais atestados pelos certificados e diplomas. A correspondência, construída coletivamente no período, entre saber-fazer,<sup>14</sup> emprego e salário, tinha razão de ser no contexto de produção taylorista que, segundo Dugué (2004, p. 23 e 25), “repousa sobre referências permanentes”, como postos de trabalho cujas atividades e características são estáticas e cuja organização é “predeterminada, imposta”. Quanto ao ensino profissional, a transmissão dos saberes-fazer específicos dos vários ofícios era regulamentada pelo Estado,

---

<sup>14</sup> Do francês, *savoir-faire* (do inglês, *know-how*; do italiano, *saper-fare*; do espanhol, *capacidades prácticas*): capacidade técnica ou habilidade aliada à experiência no exercício de uma atividade profissional (VOCABULAIRE DES FORMATEURS, 1992, p. 164); “comporta primeiramente os saberes empíricos, práticos, as antigas manhas do ofício, a habilidade, o golpe de vista” e tem na experiência profissional elemento fundamental que proporciona, em ambiente laboral, a antecipação às mais variadas reações (STROOBANTS, 1997, p. 140).

bem como a concessão do credenciamento resultante dos processos de aprendizagem, ou seja, certificados e diplomas. Estes, da mesma maneira que os postos de trabalho, eram marcados pela fixidez própria do taylorismo: a posse de um ou outro associava-se a “direitos precisos e duráveis” (p. 23). Uma vez certificado ou diplomado em determinado ofício de um ramo profissional, para sempre o trabalhador podia ser considerado como tal: daí que sua qualificação era, na prática, uma “propriedade irreversível e duradoura” (TANGUY, 2001, p. 122).

O sistema da qualificação, como mencionado, abria a possibilidade de negociações paritárias nacionais, com o estabelecimento de “regras e normas pactuadas” entre atores antagônicos como empregados e empregadores representados pelos sindicatos de trabalhadores e patronais, respectivamente (DEDECCA, 1998, p. 269), conferindo, concomitantemente, “direitos e poderes aos trabalhadores” (DUGUÉ, 2004, p. 31). Ele apresenta, por conseguinte, uma função reivindicatória e uma arma a serviço dos assalariados (DUGUÉ, 1998, p. 109-110) – contra práticas dos empregadores consideradas abusivas – nas quais a solidariedade tem importante papel (ISAMBERT-JAMATI, 1997, p. 107 e 131). Como resposta concreta a esse modelo de confrontação e reivindicação, tinha-se o acordo coletivo representado pela expressão “posto igual, salário igual” (TANGUY, 1997c, p. 195).

[As] qualificações, definidas pelo posto de trabalho e construídas com ajuda da escola, tornavam, baseadas em um mesmo diploma, todos os trabalhadores iguais. [...] Os trabalhadores ou suas representações tinham na qualificação um elemento aglutinador e, portanto, uma alavanca para as lutas que marcam as relações capital-trabalho. Graças a essa coesão viabilizada pela qualificação, os movimentos dos trabalhadores obtiveram ganhos importantes nos embates com o patronato (TOMASI, 2004, p. 13).

A qualificação, dessa forma, no movimento concreto das relações sociais, proporcionou aquisições para a classe trabalhadora que se fizeram respeitar por décadas (ROCHE, 2004, p. 41).

A qualificação do trabalho, em resumo, é entendida por Naville como uma **relação** de múltiplos elementos (1956, p. 129) e que, por conseguinte, não “repousa sobre nenhum critério absoluto” (p. 27). Ou seja, apresenta-se como peculiaridade em cada período histórico, em função das formas das forças produtivas, da estrutura econômica da sociedade, das formas hierárquicas que apresenta. Ela é, portanto, **relativa**.

- a) A qualificação do trabalho só pode ser compreendida em relação ao aspecto hierárquico das estruturas sociais, portanto seu valor se dá não individual, mas

socialmente, partindo do julgamento que os indivíduos em seus grupos fazem sobre critérios como a qualidade dos trabalhos e o prestígio que gozam na sociedade (NAVILLE, 1956, p. 13). Tais critérios são constantemente revistos e transformados de acordo com a evolução social – as “revoluções econômicas e técnicas” perturbam as escalas estabelecidas de qualificações, refundando-as “em função de novas exigências” (p. 132) – daí que as hierarquias são móveis.

Sociologicamente, a qualificação dos trabalhos refere-se ao aspecto *hierárquico* de estruturas sociais, à forma de existência produtiva nas quais os dados técnico-econômicos resistem de certa maneira ao desejo de valorização individual, donde resulta um julgamento social sobre o valor comparado dos trabalhos, um *ranking*, uma escala comparada de capacidades, de méritos e de poderes (NAVILLE, 1956, p. 130, tradução nossa).

Ou seja, a qualificação é “uma relação entre algumas operações técnicas e a estimativa de seu valor social” (1956, p. 129). As hierarquias sociais, não se pode esquecer, conjugam-se às repartições da mão de obra, ou distribuição das tarefas, que caracterizam a sociedade capitalista (1973c, p. 427-445), e subordinam as aptidões dos indivíduos que, antes de tudo, devem se adaptar às estruturas sociais e não o contrário (1975).

- b) A qualificação do trabalho pressupõe um componente técnico, como não poderia deixar de ser. A capacidade operatória requer habilidade, que é adquirida com aprendizagem, por sua vez. A habilidade se manifesta em situação concreta de trabalho, quando um produto ou serviço, com requisitos de qualidade, é apresentado como resultado de um trabalho qualificado (NAVILLE, 1956, p. 46-47). Do ponto de vista do regime do salariado, a capacidade operatória, com seu componente de habilidade, é objeto de remuneração, do salário, que é anterior à qualificação do trabalho, isto é, é sua classificação (sua hierarquia) – tal como preconizada nas grades Parodi-Croizat – que determina as hierarquias de qualificação, tudo devido às oscilações dos salários que são determinadas pela concorrência (p. 62-72). Habilidade e salários, assim, são elementos importantes para compreender o fenômeno da qualificação do trabalho.
- c) O elemento predominante do trabalho qualificado, no entanto, é o tempo dedicado aos processos formativos (NAVILLE, 1956, p. 131), tempo que apresenta uma elasticidade decorrente da interação de vários fatores sociais, os quais compõem

um quadro particular em dado momento e dado lugar, em que se encontram as exigências técnicas do aparelho produtivo e o julgamento que a sociedade traz momentaneamente sobre eles.

A qualificação corresponde [...] a um **saber** e a um **poder**. Certamente, quanto mais o trabalho é o resultado de uma aquisição, mais ele aparece como qualificado; quanto mais ele é efeito de capacidades que se podem chamar de naturais, menos ele é qualificado (NAVILLE, 1956, p. 131, tradução nossa, grifo nosso).

Em sua análise sobre a qualificação do trabalho, Naville, que vivia em pleno regime de acumulação fordista, já antevia que as hierarquias de qualificações sofreriam mudanças no médio prazo em decorrência das aceleradas metamorfoses da técnica e do aumento dos níveis de escolaridade da população. A qualificação nova, segundo o autor, a “autêntica”, se situaria cada vez mais no “nível da invenção, da pesquisa e dos últimos retoques”, diferenciando-se da antiga – ainda vigente em sua época – que era, sobretudo, “realizadora” (1956, p. 134).

\* \* \*

Observa-se que as explicações de Naville acerca da realidade social, seja quando discorre sobre o regime do salariado, a orientação profissional ou a importância da educação para a qualificação do trabalho, são sempre colocadas em termos de **relações sociais**. A construção de suas ideias não objetiva estabelecer enunciados verdadeiros, mas apontar caminhos para análises científicas e ação sobre a realidade social, estando sempre fundamentado no marxismo (TANGUY, 1996, p. 60 e 66). Essa sua maneira de ver e explicar o mundo, em comparação a de outros cientistas sociais contemporâneos seus, foi denominada de visão ou corrente relativista por Campinos-Dubernet e Marry<sup>15</sup> (1986 apud TARTUCE, 2002, p. 21-2; FERRETTI et al., 2003, p. 157-58; BOSCATTO, 2006, p. 5-6), a qual

---

<sup>15</sup> A outra visão analisada por Campinos-Dubernet e Marry é a denominada substancialista ou essencialista, cujo nome representativo é Georges Friedmann. Tal visão é assim definida “na medida em que lhe parece possível descrever o conteúdo da qualificação pelo uso de dispositivos formais ou por uma observação minuciosa da atividade de trabalho. Essa objetivação é então centrada na habilidade profissional, no ‘*métier*’ do operário qualificado [...]. A qualificação é assim medida a partir do conteúdo das tarefas profissionais, do conteúdo e da duração da formação profissional” (BOSCATTO, 2006, p. 6). CAMPINOS-DUBERNET, M.; MARRY, C. De L’utilisation d’un concept empirique: la qualification, quel rapport à la formation? In: TANGUY, L. (Dir.). **L’Introuvable**

não concebe a qualificação apenas do prisma da técnica e do conteúdo do trabalho (ainda que os considere), mas antes como sendo um processo e um produto social, que decorre, por um lado, da relação e das negociações tensas entre capital e trabalho e, por outro, de fatores socioculturais que influenciam o julgamento e a classificação que a sociedade faz sobre os indivíduos e suas qualidades relativas ao trabalho. Em outras palavras, a dimensão social da qualificação profissional expressa-se duplamente: por um lado, a sociedade constrói representações e classificações das qualidades subjetivas (adscritas ou adquiridas), que associam a qualificação a determinados grupos, que delimitam, em última instância, o que é uma pessoa qualificada (FERRETTI et al., 2003, p. 158).

Esse “conceito mais refinado de qualificação profissional” (FERRETTI, 2004, p. 416), que é multidimensional, revela como Naville constrói suas análises servindo-se do conteúdo das ciências sociais em geral, o que fez Tanguy afirmar que o autor estabelece mesmo uma “sociologia das relações” (1996, p. 64). Isso não significa que Naville desconsidere as particularidades de cada disciplina, mas que todas deveriam “colaborar para uma ciência geral” cuja estrutura corresponderia à “ação coletiva” (ROLLE, 1996, p. 74). Vislumbrando essa ciência geral, Naville não abre mão de calcular, de experimentar, pois acredita que a ciência se funda sobre a medida (TANGUY, 1996, p. 66). Daí a recorrência a dados estatísticos provenientes de recenseamentos e o recurso a cálculos para explicar conceitos próprios das ciências humanas – como a exemplificação da relação entre trabalho parcelar e produção em escala ou a construção do índice de qualificação da população operária ativa parisiense no final de 1950. Era a “paixão pelo cálculo”.

Há um autêntico e constante projeto na obra de Naville: descobrir os quadros epistemológicos de uma verdadeira ciência do social, ciência que saberia apenas conceber conforme os cânones da razão matemática moderna. A sociologia de Naville é de certo modo uma moderna “aritmética” ou “matemática social”, para empregar uma formulação do século XVIII, seu período de predileção (VATIN, 2007, p. 247-248, tradução nossa).

Naville, nessa busca de uma ciência geral, estabelece relações entre trabalho e educação, o que pode ser comprovado nas obras *Teoria da orientação profissional*, de 1945, *La formation professionnelle et l'école*, de 1948 e *Essai sur la qualification du travail*, de 1956. Segundo Tanguy (1996, 2007), Naville foi primeiro sociólogo do trabalho e depois veio a se dedicar também à sociologia da educação. Rolle (1996, p. 84), por sua vez, afirma que

Naville foi precursor ao considerar as relações entre educação e trabalho, abordando aspectos como qualificação e técnica, na composição do sistema social.

Por não repousar em nenhum critério absoluto e variar no tempo e no espaço, pode-se afirmar que a noção de qualificação do trabalho, constitui-se, passados mais de cinquenta anos de sua sistematização por Naville, como uma “noção em aberto, em evolução permanente” (TOMASI, 2004, p. 157), razão pela qual é ainda considerada como válida nas pesquisas em ciências sociais: “concebido não como uma totalidade, mas como uma *relação*, uma *articulação* entre diferentes esferas, o conceito de qualificação ainda tem força para dar conta de algumas ambiguidades dos dias de hoje” (TARTUCE, 2002, p. 206-207). Para que isso seja possível, é necessário, primeiramente, precaver-se contra o anacronismo: “não atribuir ao autor mais do que ele formulou em seu tempo, resistir à tentação de fazer dele mais um precursor, não declará-lo profeta” (FRÉTIGNÉ, p. 175 e 167).

Na sequência, será apresentada a contribuição de Naville em relação à formação profissional, a qual está intrinsecamente ligada à ideia de qualificação do trabalho.

### **2.3 Formação profissional: integração orgânica com o ensino geral**

O trabalho qualificado, segundo Naville, é antes de tudo uma relação social, portanto relativa, que perpassa aspectos os mais particulares de uma dada sociedade – incluindo as características do regime do salariado, da população ativa, do nível de inserção de técnicas produtivas, da escolaridade da população, entre outros. A questão da educação e suas ligações com a qualificação do trabalho já era abordada pelo autor em suas análises sobre orientação profissional, ainda durante a Segunda Guerra Mundial. Terminado o conflito, Naville, mergulhado no contexto da reconstrução de seu país, entrou no debate sobre a reforma educativa francesa e publicou, em 1948, *La formation professionnelle et l'école*, obra em que apresenta suas ideias sobre o “casamento” entre a oficina e a escola, ou seja, entre ensino profissional e instrução geral.

Tratar das relações entre a formação profissional e a escola é abordar todos os aspectos daquilo que se designa geralmente educação: é tocar em questões múltiplas do desenvolvimento da criança, das condições de aquisição de conhecimentos gerais e particulares, da estrutura das atividades profissionais e dos ofícios; é implicitamente se pronunciar sobre princípios pedagógicos, sobre concepções econômicas e sociais (NAVILLE, 1948, p. v, tradução nossa).

Por esse excerto já se pode inferir que educação, para Naville, pressupõe a formação global do sujeito (geral e profissional) e a inserção desse sujeito em sociedade, ou seja, não pode ser compreendida sem que se considerem as hierarquias verticais e horizontais da divisão do trabalho e o nível do modo de produção em que a oficina e a escola estão inseridas. Também é possível observar que o autor diferencia atividades profissionais de ofícios. Primeiro, mostrar-se-á seu raciocínio a respeito do desenvolvimento da instrução geral e do ensino profissional na França; depois, o que faz o ofício não ser sinônimo de atividade profissional.

Entre 1789 e metade do século XIX, o ensino primário teve um relativo progresso na França no que concerne ao atingimento das classes populares (NAVILLE, 1948, p. 10). No mesmo período, “a educação artesanal, feita em família ou no ateliê, mas sem cultura geral” (p. 9), começou a ser transformada em função do desenvolvimento do maquinismo, próprio da revolução industrial, perdendo força e importância diante da nova divisão do trabalho que requeria “executantes sem ofício” (p. 10), uma vez que o caráter completo da produção artesanal não era compatível com a organização das tarefas na nova fábrica. O crescimento populacional nas cidades, somado a esse quadro, fez com que a instrução primária começasse a mostrar sua fragilidade. A aprendizagem de um ofício deixou de acontecer sistematicamente porque não era mais vista como necessária no novo padrão de produção industrial. Naville conclui que “nessas condições, pode-se dizer que a primeira metade do século XIX foi na França o grande período de desmembramento da educação” (p. 10). Quem primeiro reivindicou mudança nesse estado de coisas, proclamando a unificação da instrução geral e do ensino profissional, foram os representantes de entidades que buscavam a emancipação dos trabalhadores: “a idéia de uma reconciliação necessária, de uma penetração entre instrução geral e a formação profissional é profundamente inscrita na tradição trabalhadora francesa” (p. 5). Em busca de uma educação politécnica, integral, procurava-se, por conseguinte, cessar a “separação de poderes e distinção das classes, os dois instrumentos os mais enérgicos da tirania governamental e da subalternização dos trabalhadores” (p. 2-3). Essa luta, no entanto, não foi suficiente para alterar o quadro vigente, e na época em que Naville produziu as obras em questão nesta pesquisa, ou seja, na metade do século XX, ainda imperava a ideia, por parte dos industriais, de que uma instrução técnica mais longa, associada a uma formação geral, em virtude do trabalho dito especializado geralmente requerido na indústria, era considerada como “inútil” e um “luxo” (p. 2). O problema era o mesmo – o que Naville chama de “divórcio” da formação geral e da formação profissional (p. 6) – mas os dados históricos eram

diferentes, entre a metade do século XIX e a do XX, o que impactava diretamente nas características do sistema social e pedagógico de ambas as épocas, fazendo, assim, com que as relações entre os dois tipos de instrução fossem analisadas caso a caso, sob o risco de se cair em anacronismos. Daí que esse fenômeno, longe de ser natural (decorrente da natureza das coisas), inscreve-se em “causas históricas e sociais” (p. 6). Isso, no entanto, nem sempre era constatado pelos profissionais da educação contemporâneos de Naville, que discursavam uma teoria mas praticavam a ideia de naturalização do mencionado “divórcio”.

Poder-se-ia nos dizer todavia que todo mundo, e particularmente os pedagogos, parecem reconhecer hoje a necessidade “de unir a teoria e a prática”, de fazer da instrução um instrumento de preparação para a vida profissional, de ligar a aquisição de uma cultura geral a das técnicas do ofício, de harmonizar o desenvolvimento da cabeça e da mão etc. [...] [As] generalidades abstratas sobre a união da escola e da oficina, por exemplo, têm muito menos poder que as tradições concretas que pretendem que a aprendizagem do ofício e a instrução escolar sejam duas coisas diferentes por natureza. Afirma-se uma unidade geral dos princípios da *educação* e, ao mesmo tempo, as instituições e as organizações econômicas continuam a educar os homens por setores separados, heterogêneos, sem ligação uns com outros, sob o pretexto de que assim quer a natureza das coisas (NAVILLE, 1948, p. 7, tradução nossa).

Nessa naturalização da cisão entre os dois tipos de formação, pregava-se frequentemente que na escola a criança ou o jovem deveria ter acesso apenas ao humanismo, cultivado sem segundas intenções, algo que na fase adulta não poderia mais ser obtido em razão de que a vida profissional lhe tomaria tempo e estaria voltada para necessidades mais concretas. Naville ironiza essa visão: “era necessário proteger o homem no futuro trabalhador” e “haveria entre a formação profissional e a escola uma descontinuidade salutar” (1948, p. 21).

Quanto à diferença entre ofício e profissão, Naville comenta que há em tal distinção uma “importância pedagógica” (1948, p. 12). Enquanto o primeiro termo designa um conjunto de práticas adquiridas que levam ao desenvolvimento de atividades específicas (por exemplo, de ajustador, de datilógrafo ou de conselheiro jurídico), o segundo é mais vasto e refere-se ao conjunto das pessoas que fazem parte de determinada área de atuação produtiva (por exemplo, indústria automotiva, indústria da construção civil, agricultura), na qual desempenham diferentes ofícios.

Desse ponto de vista, o ofício representa então um hábito adquirido que permite exercer uma atividade definida, enquanto a profissão designa os quadros econômicos e as relações sociais nas quais se inscreve o ofício. Do

ponto de vista pedagógico, é o ofício que representa o elemento importante, o objeto mesmo da aprendizagem. Nós sublinhamos os termos “hábito adquirido” aplicado ao ofício pois eles indicam precisamente que se trata de um comportamento que foi aprendido, que foi objeto de uma educação dada, de uma formação exercida segundo formas particulares que variam com as formas técnicas do próprio ofício. A “profissão”, ao contrário [...] não pode ser objeto de uma aquisição, no sentido da capacidade de se conduzir certa atividade particular, individual, como manusear um martelo ou manter um livro de registros. Ela não pode então ter o mesmo sentido do objeto de uma educação (NAVILLE, 1948, p. 12-13, tradução nossa).

O ofício, assim, diz respeito ao saber-fazer; a profissão, ao contexto em que esse saber-fazer está inserido. Resulta daí que a expressão “formação profissional” deveria, em razão das explicações acima, “ser reservada a uma iniciação às formas sociais e econômicas gerais de um ramo de produção” (p. 13) e as expressões “aprendizagem” e “formação técnica” dariam conta do processo de aprendizagem dos ofícios propriamente ditos. Em relação à qualificação do trabalho, observa-se que tanto ofícios quanto profissões lhe são componentes, pois enquanto os primeiros lhe dizem respeito acerca das hierarquias salariais que os caracterizam e diferenciam nas mais variadas escalas, as segundas contextualizam tais hierarquias e demais características que lhes são inerentes.

A aprendizagem, ou ensino técnico, tem como objeto, em linhas gerais, “o conhecimento do ofício”; a instrução escolar, por sua vez, objetiva a “aquisição de conhecimentos teóricos, abstratos, independentes das condições práticas nas quais eles serão utilizados” (NAVILLE, 1948, p. 12), como o uso da linguagem, a expressão gráfica e o cálculo (p. 13). Ambas são constituídas de hábitos adquiridos, cada uma a seu modo, mas mantêm entre si uma relação particular, pois uma deve necessariamente preceder a outra. Assim, “os hábitos adquiridos pelo ensino geral comandam definitivamente a aquisição dos hábitos técnicos”, numa relação que “não deve ser perdida de vista, pois deve orientar toda a pedagogia do ofício” (p. 13-14). Naville cita o trabalho de um *manoeuvre* com suas atividades práticas de carregar, varrer, operar uma pá. O operário, sem necessidade alguma de formação, sem a intervenção de quaisquer tipos de conhecimento geral, teórico ou técnico, executará sua tarefa que é, antes de tudo, não qualificada (p. 14). Se ele executa seus afazeres sem a necessidade de conhecimentos teóricos prévios, ele definitivamente não ingressou no “sistema produtivo da vida econômica” e está fadado ao empirismo tradicional, à rotina, à imitação e ao estreitamento de visão (p. 16), isso porque a prática, que é inerente ao homem e o caracteriza perante a natureza, pressupõe uma teoria que possibilita antecipação ou retardamento, cálculo ou verbalização, generalização ou inferência, e tem, como consequência, um valor que é predominante (p. 17).

O meio de experiência prática permanece sempre o tecido dos acontecimentos, mas sem sua elaboração, sem seu tratamento pela cultura geral, ele permaneceria um puro movimento animal, e o próprio ofício não seria propriamente um ofício. Seria uma atividade sensível, prática, como aquelas a que se entregam numerosos animais, mas limitadas a seu fim imediato, à satisfação de necessidades diretas. O ofício humano, ao contrário, introduz a técnica num mundo de relações sociais, isto é, em grande medida abstratas, e é porque também, qualquer que seja sua particularidade, deve ser aprendido e utilizado graças a conhecimentos abstratos, teóricos, que são o fundamento da cultura geral (NAVILLE, 1948, p. 17, tradução nossa).

A aquisição de formação técnica, portanto, não prescinde da cultura geral e é por isso que Naville defende a ideia de uma “interpenetração orgânica” entre formação técnica e formação escolar (p. 21), a qual estivesse ancorada numa “doutrina geral de relações” entre preparação escolar e preparação profissional (p. 18), que levasse em conta o estágio da sociedade, o que, em última instância, significa depender da produção, a qual estão subordinados o desenvolvimento e a manutenção das exigências essenciais da vida social e econômica moderna. Depender da produção, para Naville, significa ter como referência o que hoje se chama de setor secundário, ou seja, a indústria, considerada o âmbito ao qual deveria ser orientada a maioria da população ativa em termos de instrução (p. 19).

A estrutura do ensino na França do pós-guerra caracterizava-se pela centralização da administração, pela repartição rígida dos níveis de ensino e pela independência do ensino em relação à vida econômica (NAVILLE, 1948, p. 32-40). A centralização, que impunha uniformidade de métodos de ensino, de gestão e de remuneração, era mais evidente no setor público que no privado. O ensino privado, principalmente o técnico, era caracterizado pelo “máximo de descentralização e de liberdade de iniciativa”, especialmente naquelas instituições com estatuto jurídico de não lucrativas (p. 35). Tal centralização tinha como aspecto positivo a uniformidade de ações tanto em nível pedagógico (métodos, estruturas físicas) como em nível de gestão (criação de novos estabelecimentos, manutenção dos já existentes), mas havia sempre o perigo de se cair na rotina, de “criar um aparelho administrativo muito pesado, de opor certa inércia às reformas, de frear as iniciativas novas sob pretexto da experiência consagrada” (p. 36). Naville comenta que as novas formas de ensino, como os métodos ativos em pedagogia, surgiam geralmente não da iniciativa das administrações, mas do combate à rotina oficial. Nessa estrutura centralizada, havia uma estrita repartição dos níveis de ensino que compunham a educação nacional francesa, herança da época renascentista. O ciclo primário não mantinha ligação orgânica com o secundário, que

não se relacionava com o superior – numa repartição vertical; horizontal ou lateralmente, o ensino técnico mostrava-se independente (p. 37). Tal separação era, aos olhos de Naville, o maior óbice à implantação de uma política integrada de instrução geral e formação profissional, pois fazia de cada ciclo de estudos “um conjunto fechado sobre si próprio” (p. 38). O Gráfico 2 representa como era a organização do ensino público na França em 1947: nele é possível observar um número excessivo de divisões e subdivisões, muitos tipos de certificados ao final das etapas, além de nomenclaturas que parecem confusas aos que são apresentados ao sistema pela primeira vez. Quanto à independência do sistema de ensino em relação à vida econômica do país, Naville afirma que, em decorrência disso, não se preparava a juventude nem para a vida, nem para o trabalho, pois escola e meios econômicos, em nome da estrutura liberal da economia, não se preocupavam em conduzir os jovens rumo a seu futuro na sociedade (p. 38-39).

Abordando especificamente o ensino técnico característico do mesmo período, Naville apresenta uma realidade marcada pela precariedade. Apoiando-se em dados estatísticos, o autor estima que no final da década de 1940 havia um déficit de aproximadamente 780.000 aprendizes (entre meninos e meninas) ao ano na França em razão da falta de vagas nos centros de aprendizagem, bem como de professores e material adequado (1948, p. 45). Quanto à infraestrutura dos estabelecimentos de ensino técnico, a falta de matérias-primas, ferramentas, equipamentos e máquinas era frequente: a idade média das máquinas era de vinte anos, sendo que 30% das máquinas tinham origem anterior à 1920, e faltavam das máquinas ordinárias (fresadoras, tornos) às especiais (tornos automáticos, retificadoras planas e cilíndricas) (p. 46). O nível dos cursos também variava muito, indo de formação técnica, no sentido verdadeiro da palavra, com a preparação para a aquisição de brevês profissionais (alta qualificação técnica), à formação duvidosa com cursos frequentados irregularmente em períodos curtos de dez a vinte horas. O tempo de duração dos estudos também era variável, compreendendo os de três a quatro anos – que culminavam em brevês profissionais ou CAPs – e aqueles que eram concluídos em seis meses, principalmente pelos jovens de famílias menos favorecidas. Isso impactava na qualificação do trabalho médio da jovem população ativa francesa: “a duração dos estudos realmente praticados cria então também diferenças muito importantes no nível de qualificação dos jovens operários e operárias” (p. 48). O programa de estudos, por sua vez, longe de integrar os conhecimentos gerais com os conhecimentos específicos, sacrificava a educação geral em nome da instrução puramente prática e técnica, pois a “instrução geral” tinha “a reputação de servir para nada” (p. 48).

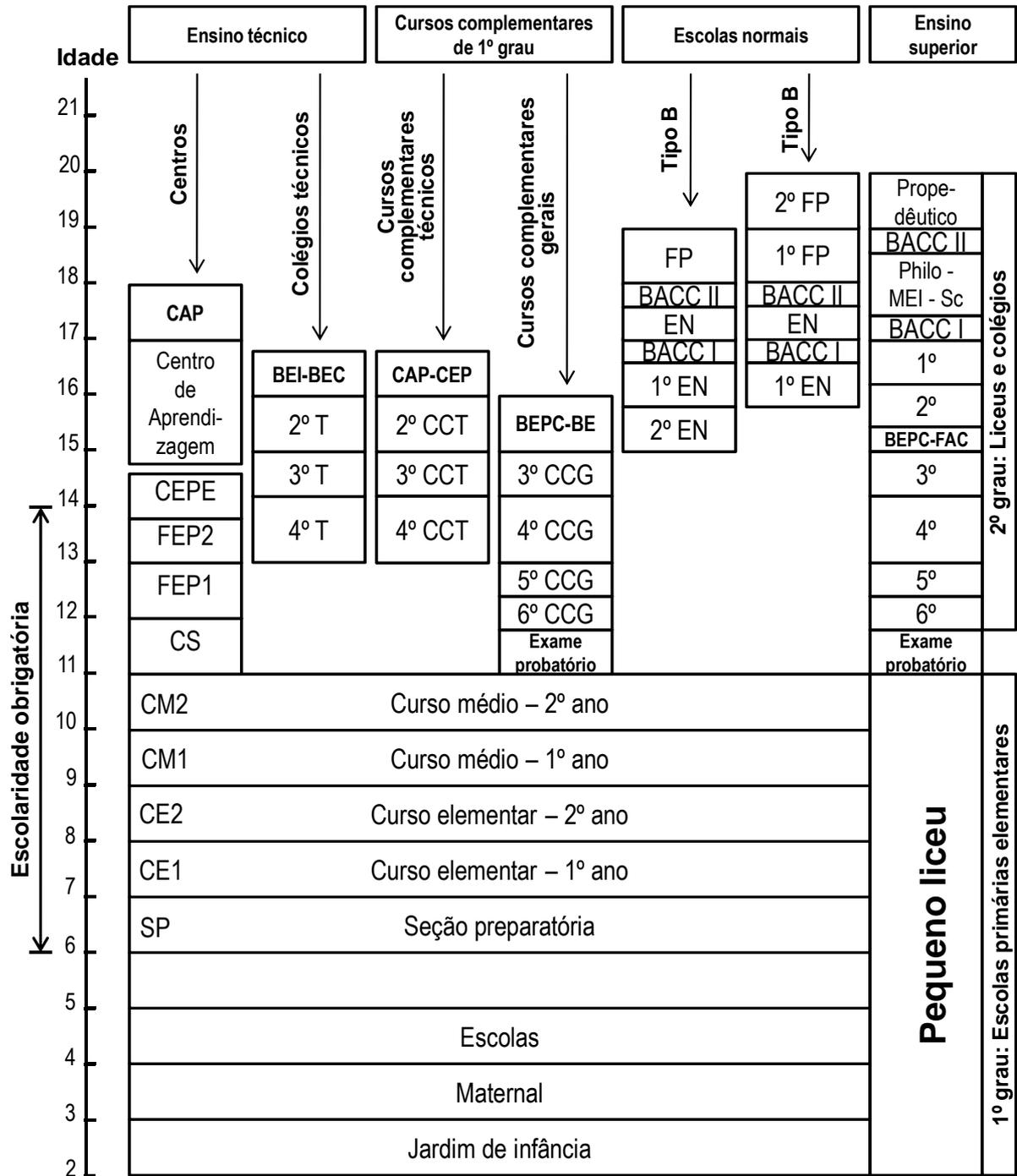


Gráfico 2 – Organização<sup>16</sup> do ensino público da França em 1947 (ROSSANO, 1991, p. 39).

<sup>16</sup> Legenda: **BACC I** (*Brevet Superior ou première partie du Baccalauréat*) – Brevê Superior ou primeira parte do Bacharelado; **BACC II** (*Baccalauréat complet*) – Bacharelado completo; **BE** (*Brevet Élémentaire*) – Brevê Elementar; **BEC** (*Brevet d'Eienseignement Commercial*) – Brevê de Ensino Comercial; **BEI** (*Brevet d'Eienseignement Industriel*) – Brevê de Ensino Industrial; **BEPC** (*Brevet d'Études Du Premier Cycle*) – Brevê de Estudos do Primeiro Ciclo; **CAP** (*Certificat d'Aptitude Professionnelle*) – Certificado de Aptidão Profissional; **CEP** (*Certificat d'Études Primaires*) – Certificado de Estudos Primários; **CEPE** (*Certificat d'Études Primaires Élémentaires*) – Certificado de Estudos Primários Elementares; **CS** (*Cours Supérieur*) – Curso Superior; **FP** (*Formation Professionnel*) – Formação Profissional; **FEP** (*Fin d'Études Primaires*) – Fim de Estudos Primários.

As equipes de ensino, compostas de três quadros principais (pessoal de ensino e chefes de trabalho, nas escolas ligadas ao Ministério da Educação; monitores, formados após curto estágio; técnicos da indústria, próprios das escolas privadas), careciam de formação pedagógica e eram insuficientes para atender as demandas por instrução técnica. Eis o veredito sobre a situação do ensino profissional à época de Naville:

As construções, as ferramentas, o pessoal de ensino, o número de alunos, tudo é insuficiente. E essa insuficiência numérica se desdobra numa diversidade, ou antes, numa incoerência, que manifesta uma ausência de doutrina geral sobre as relações entre a formação profissional e a escola em geral (NAVILLE, 1948, p. 51, tradução nossa).

Tampouco existia uma doutrina a respeito do controle dos estabelecimentos privados de ensino técnico, que iam sendo criados em função da implantação de novas fábricas, comércios e propriedades rurais, de forma dispersa, “sem plano de conjunto, sem ligação com a instrução geral” (p. 54). Assim, além da generalização do ensino profissional ligado ao ensino geral, era necessária uma coordenação pela autoridade central dos estabelecimentos de ensino técnico, de modo a dispor de informações sobre instalações, número de matriculados e egressos, áreas de atuação, entre outros (p. 56-57). Somente assim poderia ser planejada uma repartição dos estabelecimentos por regiões, diminuindo a desigualdade de atendimento (p. 54-55), já que muitas regiões sequer contavam com um centro de aprendizagem.

Como está preocupado em analisar a formação profissional do operariado francês, o foco da abordagem de Naville recai sobre a chamada formação profissional curta, a qual acontecia nos centros de aprendizagem ou nos cursos complementares técnicos, ao final dos quais os egressos recebiam o CAP e dirigiam-se ao mercado para ocupar os postos de operários qualificados (CHÂTELAIN, 1967).<sup>17</sup> Quando Naville comenta sobre a instrução técnica realizada em menos de seis meses, refere-se à formação profissional acelerada, expediente lançado pelo governo francês em épocas de guerra (tanto no primeiro quanto no segundo conflito mundial) com o objetivo de recrutar e formar rapidamente operários especializados (focados na especialização da tarefa e, portanto, semiquualificados) para atuarem na indústria metalmeccânica que precisava com urgência de trabalhadores.<sup>18</sup> Mesmo com o fim dos conflitos, esse tipo de formação continuava a ser ofertado, em nome da

---

<sup>17</sup> O ensino dito longo realizava-se nos liceus e em seguida nas faculdades com vistas à formação dos salarizados de categoria superior.

<sup>18</sup> Meylan (1983, p. 33) acrescenta que a formação acelerada também foi utilizada para promover a requalificação dos desempregados durante a crise da década de 1930.

reconstrução ou do desenvolvimento econômico (NAVILLE, 1948, p. 76). Os meios de combate e a produção industrial, afirma Naville, têm muito em comum, e o principal aspecto em que convergem é produção e a direção de ferramentas e máquinas, sua base comum (1973e, p. 373).

O estado de guerra e o manejo de massas enormes de armas e meios logísticos impõem a utilização de mão-de-obra em novas condições: os problemas de conversão, formação, distribuição, absorção, substituição, assumem então um feitiço agudo, a tal ponto que se conservam em tempo de paz muitos processos utilizados durante a guerra (NAVILLE, 1973e, p. 370).

A formação profissional acelerada, assim, era um processo relacionado à reclassificação de trabalhadores adultos que se viam forçados a mudar de ofício, em função da economia de guerra ou de pós-guerra – principalmente naquilo que se chama de reconversão profissional – e mesmo à inserção profissional de jovens na casa dos quatorze anos (NAVILLE, 1948, p. 75-76). Com métodos pedagógicos específicos, que reduziam o tempo de aprendizagem para três ou seis meses – alguns falavam em seis semanas –, a formação profissional acelerada também contava com monitores especialmente preparados. Seus defensores afirmavam ser possível, com a aplicação do método, converter *manoeuvres* em operários especializados e/ou operários profissionais no mencionado espaço reduzido de tempo. Naville duvida dessa informação e argumenta que é mais provável que os egressos desse tipo de formação sejam operários especializados e não operários profissionais (p. 77-78).

Mais que uma formação rápida, útil aos futuros trabalhadores e aos empregadores, a formação profissional acelerada não contribui para a qualificação média da população operária, pois incide justamente no aspecto crucial da qualificação do trabalho que é, em última instância, o tempo mínimo necessário para formar o sujeito no verdadeiro ofício, a partir de uma bagagem que é ao mesmo tempo de cultura geral e profissional: “uma rápida entrada na produção, tal é a realidade da formação acelerada” (NAVILLE, 1948, p. 79). Os empresários – diante dessa formação rápida e da necessidade cada vez maior de empregar operários especializados que punham em funcionamento máquinas-ferramentas de baixa complexidade, em detrimento dos operários profissionais (p. 83 e 85) – contestavam a longa duração das aprendizagens, alegando que os gastos com o processo formativo poderiam ser reduzidos com a própria redução do tempo despendido na instrução técnica, raciocínio justificado do ponto de vista da “compatibilidade capitalista, das exigências da rentabilidade

de uma empresa privada”, mas não das necessidades dos trabalhadores e da nação em geral” (p. 80).

Se a ênfase da formação profissional recai sobre a vertente acelerada, a qualificação, que é a “capacidade de efetuar certos trabalhos e certas tarefas graças a uma aprendizagem completa apropriada” (NAVILLE, 1948, p. 81), da força de trabalho francesa fica comprometida, pois como já mencionado, *manoeuvres* e operários especializados, pelo aspecto de sua formação, não eram considerados qualificados. Além disso, a aprendizagem completa apropriada pressupõe a relação entre conhecimentos gerais e conhecimentos específicos do ofício. A qualificação do trabalho, portanto, tanto quanto questão econômica, é também pedagógica.

Toda política de integração da formação profissional e da escola deveria se preocupar com o problema da qualificação sem considerá-lo como um problema puramente econômico de rendimento e de salário, como faz a indústria, nem como um simples problema de cultura geral, uma aspiração vagamente humanista (NAVILLE, 1948, p. 85, tradução nossa).

É necessário, então, que quando se trate de qualificação do trabalho, leve-se em consideração os múltiplos fatores de origem econômica que lhes são caros mas também o aspecto pedagógico que deve ter seu principal fundamento na fusão entre educação geral – que é a base de todo aprendizado – e formação profissional.

Como alternativa a esse estado de coisas verificado na França da metade do século passado, Naville explica como deveria ser a “pedagogia combinada da atividade técnica e dos conhecimentos os mais gerais” (1948, p. 22). Em primeiro lugar, deveria ter um caráter orgânico, ou seja, fazer da educação geral e do ensino técnico não áreas distintas, mas uma dependente da outra. Quando a educação geral é tratada como à parte da técnica, os jovens, aos quatorze anos, são lançados na aprendizagem sem preparo prévio e sofrem as consequências de uma ruptura que poderia ser evitada.

Pois no regime econômico e social que é ainda o nosso, a entrada da criança no ofício aos 14 anos, por exigência brutal do salário indispensável, comporta, pois, na maioria das vezes, o caráter de uma iniciação de um novo tipo ao sofrimento e ao infortúnio concreto da vida adulta. A idade da infância, com todas suas miragens poéticas, entra então em conflito com o caráter interessado da idade do aprendiz. A sucessão das etapas tomou um caráter mecânico, imposto do exterior, e não um caráter orgânico (NAVILLE, 1948, p. 24, tradução nossa).

O ideal, então, seria que desde a mais tenra idade as crianças entrassem em contato com atividades que no futuro, em sua vida laboral, fossem desenvolvidas profissionalmente. Nesse papel, entrariam os trabalhos manuais educativos e a pré-aprendizagem, recursos que desde 1923 estavam garantidos pela legislação francesa, mas que eram negligenciados nas escolas (p. 68-69).

Os trabalhos manuais educativos diziam respeito ao ciclo primário, no qual as crianças de até treze anos executariam tarefas simples em várias técnicas. Assim, até os onze anos, utilizando materiais simples, como cartolinas, madeiras e fios, as crianças desenvolveriam habilidades de cortar, perfurar, trançar, colar, dobrar e fazer desenhos geométricos. Dos onze aos treze anos, as atividades evoluiriam para situações em que as matérias-primas passariam a ser ferro, couro, tijolo, vidro, além da madeira, com recurso também a ferramentas como martelo, lima, espátula, furador, entre outros. As atividades seriam feitas nas oficinas, com período de tempo variável (NAVILLE, 1948, p. 69 e 71), as quais deveriam estar equipadas com material suficiente, assim como os professores deveriam ser formados para aplicar métodos pedagógicos apropriados. Os trabalhos manuais educativos teriam o importante papel, portanto, de oferecer às crianças uma “iniciação polivalente às técnicas elementares”. Tais atividades, lembra Naville, estariam relacionadas sobretudo aos ofícios da metalurgia, da madeira e da construção civil. Os ofícios de escritório, ligados à administração e ao comércio, não estariam ancorados nessas atividades manuais, mas sim nas disciplinas então a cargo da parte geral da educação, ou seja, francês e cálculo. Daí que os conhecimentos escolares deveriam ser considerados em um duplo aspecto:

Eles são, de um lado, sob seu aspecto teórico ou prático elementar, como uma primeira iniciação indispensável à manipulação de instrumentos da vida econômica e social e, de outro, como uma introdução ainda movente à futura vida profissional (NAVILLE, 1948, p. 72, tradução nossa).

A pré-aprendizagem, por sua vez, aconteceria por volta dos quatorze anos. Não existiria diferença em relação aos trabalhos manuais educativos: haveria uso de mesmos materiais e mesmas ferramentas, visando a polivalência. A diferença estaria sobretudo no nível de complexidade das situações com que o jovem se depararia, as quais seriam mais elaboradas que as realizadas pelas crianças de onze anos, por exemplo. A instrução geral e a cultura do trabalho manual nessa fase seriam o diferencial que faltava ao operário especializado (NAVILLE, 1948, p. 74).

Os trabalhos manuais educativos e a pré-aprendizagem deveriam fazer parte, portanto, de uma composição orgânica, em que as áreas do conhecimento geral e técnico se integrariam, se homogenizariam, ou seja, não se corrigiriam nem se neutralizariam uma as outras (NAVILLE, 1948, p. 17-18).

Por exemplo, aumenta-se o tempo consagrado aos esportes e à ginástica, ou aos trabalhos manuais, em relação aos que são reservados à história, ou ao latim. Ou então, adiciona-se ao programa de matemática um ensino do desenho. No interior de cada ramo, deslocam-se ou recompõem-se os programas, colocando a ênfase na lição do mestre, na iniciativa do aluno, no trabalho em grupo, na composição escrita ou na exposição oral etc. Em suma, tenta-se amalgamar os aspectos técnicos e os aspectos gerais do ensino para criar uma atmosfera favorável à “preparação à vida” ou à profissão (NAVILLE, 1948, p. 18, tradução nossa).

Essa organicidade no ensino deveria ser garantida pelo Estado, como escolaridade obrigatória, até os dezoito anos, ao final dos quais o aluno sairia da escola portando seu CAP e, por conseguinte, apto para exercer seu ofício de operário profissional (p. 67).

Papel importante na “pedagogia nova”,<sup>19</sup> na “pedagogia unificada que religará organicamente o desenvolvimento do escolar ao do profissional” (NAVILLE, 1948, p. 134), tinha a orientação escolar. A partir dos quatorze anos, o aluno escolheria que ofício aprenderia e precisaria, para tal, ser orientado quanto a seu futuro profissional. Esse processo de orientação não deveria acontecer às vésperas da dita escolha, mas desde o momento em que o jovem começasse a desenvolver trabalhos manuais educativos. A orientação, assim, deixaria de ser profissional para ser escolar ou pedagógica: “pois a escolaridade não será mais restrita ao que se chama hoje de ‘aula’, mas abraçará também a aprendizagem” (p. 128).

Na pedagogia velha, raciocinava-se do seguinte modo: é necessário primeiro assistir suas aulas e em seguida escolher um ofício. Na pedagogia nova, dir-se-á: é necessário optar por uma profissão durante os estudos, e principalmente em seu ciclo superior (15 a 18 anos). A orientação

---

<sup>19</sup> A “pedagogia nova” defendida por Naville, em termos de unidade necessária da formação geral com a formação profissional, não representa as premissas do escolanovismo ou pedagogia da Escola Nova, movimento iniciado no final do século XIX que, ao fazer críticas à pedagogia tradicional então dominante, deslocou “o eixo da questão pedagógica do intelecto para o sentimento; do aspecto lógico para o psicológico; dos conteúdos cognitivos para os métodos ou processos pedagógicos; do professor para o aluno; do esforço para o interesse; da disciplina para a espontaneidade; do diretivismo para o não-diretivismo; da quantidade para a qualidade; de uma pedagogia de inspiração filosófica centrada na ciência da lógica para uma pedagogia de inspiração experimental baseada principalmente nas contribuições da biologia e da psicologia”, privilegiando, assim, aspectos ligados ao interior da escola (técnicas e procedimentos pedagógicos) em detrimento dos voltados à sociedade em seu conjunto (campo político) (SAVIANI, 2000, p. 9 e 11).

representará dessa maneira a força fundamental, o aspecto essencial da ligação entre o ofício e a aquisição de disciplinas escolares que constituem as condições prévias (NAVILLE, 1948, p. 128, tradução nossa).

Nessa tarefa, a orientação escolar, como não poderia deixar de ser, pautar-se-ia na flexibilidade, já que nada estaria predeterminado em relação aos alunos: compensações, reclassificações, recuperações seriam frequentes, ou seja, o jovem adaptar-se-ia progressivamente até decidir o que seguiria, seja com elementos que experimentasse na escola, na família ou em outros ambientes que frequentasse. A adaptação tornar-se-ia cada vez menos natural até tornar-se artificial, que é a característica do ofício – lembrando que a escolha das profissões é determinada pelas imposições econômicas e sociais (p. 130).

Como apresentado no início desse item, Naville escreveu *La formation professionnelle et l'école* no auge do debate sobre a reforma do ensino da França. Afora sua proposta de fusão entre ensino geral e ensino técnico, a qual todas as crianças francesas estariam sujeitas, outras se somavam às discussões do momento, dentre as quais aquela defendida pela Confederação Geral do Trabalho (CGT) e sua Federação do Ensino – a que o autor denomina de tese operária ou democrática – e aquela defendida pelo empresariado – a qual o autor denomina de tese patronal (1948, p. 104-115).

A tese operária ou democrática coincidia com o projeto de reforma geral do ensino alcunhado de Langevin-Wallon<sup>20</sup>, o qual foi publicado oficialmente em outubro de 1947. O projeto previa que a escolaridade geral e a aprendizagem ficassem sob coordenação do Ministério da Educação e que o ensino fosse dividido em ciclos. O ciclo elementar seria frequentado por todas as crianças de seis a onze anos, sendo os programas desenvolvidos de maneira igual para todas. O primeiro ciclo, para crianças e jovens de onze a quinze anos, seria subdividido em 6º, 5º, 4º e 3º anos, cada um dos quais com uma característica específica: o 6º seria a ocasião para observar a criança e orientá-la; no 5º, as crianças escolheriam um ramo de atividade para começar a se ambientar; no 4º, teria início a iniciação técnica, desenvolvida junto com latim; no 3º, a pré-aprendizagem teria início. De acordo com o plano, a escolaridade obrigatória seria até os dezoito anos e a partir do segundo ciclo aconteceria a aprendizagem propriamente dita, com tempo suficiente para a “aquisição dos conhecimentos técnicos e teóricos da profissão” e no quadro da escolaridade geral (NAVILLE, 1948, p. 106). O segundo ciclo, assim, seria dividido em três ramos: teórico, profissional e prático. O ramo

---

<sup>20</sup> O Plano Langevin-Wallon foi desenvolvido, de 1944 a 1947, por uma comissão ministerial presidida inicialmente pelo físico Paul Langevin e, após sua morte, em 1946, pelo psicólogo Henry Wallon, daí o nome composto (ROSSANO, 1991).

teórico seria cursado por aqueles que perseguiriam um bacharelado (inclusive técnico); o profissional seria cursado por quem optasse por colégios técnicos ou escolas profissionais objetivando um brevê profissional; e o prático seria destinado aos que frequentassem os centros de formação profissional em busca do CAP (p. 106). Embora essa proposta apresentasse alguns avanços como a possibilidade do bacharelado técnico, do ramo profissional fazer parte do ensino geral e ser reforçado pelos estudos gerais, e do ramo prático corresponder a uma aprendizagem de três anos sancionada por um certificado relevante, Naville observa que a proposta acabava por manter a situação geral da educação, sem modificar fundamentalmente o quadro, isso porque ao permitir os diferentes itinerários relacionados aos ramos teórico, profissional e prático, perpetuava a divisão social entre os que seriam componentes dos quadros de engenheiros, gerentes e administradores (que escolhessem o ramo teórico – a minoria), dos quadros de profissionais altamente qualificados (que seguissem o ramo profissional) e os que constituiriam a massa de trabalhadores (que forçosamente optassem pelo ramo prático) (p. 108).

A tese patronal partia do princípio de que o ensino geral deveria ser assunto do Ministério da Educação e de que o ensino técnico, por ser assunto da produção, deveria ser controlado e dirigido pelas entidades empresariais com apoio do Estado. Assim, o foco recaía na organização da formação profissional, que foi configurada em uma proposta datada de 1943 e apresentada pelo Conselho Superior de Economia Industrial e Comercial (NAVILLE, 1948, p. 109-110). Segundo a proposta, aos treze anos, após receber o certificado de estudos primários, as crianças poderiam optar pela pré-aprendizagem e depois continuariam na aprendizagem propriamente dita – a partir da pré-aprendizagem, então, passava-se a falar de formação profissional e não mais de escola geral. Na aprendizagem, pequena parte do tempo seria dedicada a aulas nos centros de formação, enquanto a maior parte seria desenvolvida nas oficinas anexadas às empresas ou às associações ligadas às áreas de produção. O problema, assim, é analisado, nessa vertente, somente do ponto de vista econômico: sequer considera a importância da educação geral no quadro da formação profissional e vislumbra apenas a possível mão de obra egressa dos cursos realizados, sobretudo nas oficinas (p. 110).

Concomitante ao debate da reforma do ensino, discutia-se também a reconstrução da França no pós-guerra, a qual foi objeto do Primeiro Plano de Modernização e Equipamento (1946-1950), conhecido como Plano Monnet<sup>21</sup>. O mencionado documento tinha como

---

<sup>21</sup> Jeann Monnet (1888-1979), considerado o responsável pelos fundamentos da comunidade europeia, foi comissário geral do Plano de Modernização e de Equipamento nomeado pelo General de Gaulle.

finalidade a “reconstrução da ossatura da economia nacional” (LOUTFY, 1964, p. 128) voltando-se num primeiro momento para os setores de base, como eletricidade, siderurgia, maquinário agrícola, cimento, transportes e carvoarias, fosse para recuperação de bens (ferramentas e equipamentos) públicos ou privados. Eram macro-objetivos do plano:

- 1) aumentar a produção da metrópole e dos territórios além-mar e seus intercâmbios com o mundo, em particular nos domínios onde sua posição é a mais favorável;
- 2) levar o rendimento do trabalho ao nível do dos países onde ele é mais elevado;
- 3) garantir o pleno emprego da mão de obra;
- 4) elevar o nível de vida da população e melhorar as condições do cidadão e da vida coletiva (LOUTFY, 1964, p. 128-129, tradução nossa).

Havia, portanto, no conteúdo do plano, uma preocupação, como evidencia o terceiro item da citação anterior, com a ocupação da mão de obra. Naville, ao analisar o plano, observa que essa questão era abordada apenas do ponto de vista de uma economia restrita, pois o ensino técnico, quando mencionado, era tratado em termos de formação acelerada para que até 1950 houvesse incremento de um milhão de novos trabalhadores no setor produtivo (NAVILLE, 1948, p. 116). A qualificação do trabalho, como consequência, ficava negligenciada, pois ao contrário do que os objetivos do plano apregoavam, não havia como desenvolver verdadeiramente a economia tampouco elevar as condições de vida da população se a educação (geral e profissional) era tomada como “puramente utilitária” para obtenção de fins imediatos (p. 119) e a qualificação, por conseguinte, não era elevada no conjunto da população.

Se se procura formar num tempo recorde e com métodos de um pseudo-racionalismo uma jovem mão de obra que se trata de impelir o mais rápido na produção, obter-se-á o contrário do que se pretende buscar: não o entusiasmo, uma abertura de espírito novo, um interesse vivo pela tarefa a cumprir, mas desânimo, ceticismo ao invés dos princípios puramente espetaculares de uma pretendida pedagogia moderna juntando a formação escolar e a formação profissional, que se traduzem nos fatos pela velha prática do treinamento apressado, da iniciação rápida às tarefas elementares do ofício (NAVILLE, 1948, p. 119-120, tradução nossa).

Naville conclui que o plano é apenas um programa relativo à produção e aos investimentos de capital, negligenciando por completo qualquer objetivo humano e

---

Seu lema, à época do plano, era “modernização ou decadência” (FONDATION JEAN MONNET POUR L'EUROPE, 2010).

pedagógico (NAVILLE, 1948, p. 118), indissociável da questão da mão de obra e da qualificação profissional da população.

\* \* \*

Ao considerar que o tempo de formação profissional é o elemento mais relevante da qualificação do trabalho, Naville realça que a educação é mais uma das engrenagens da estrutura social que estabelecem entre si relações múltiplas de compromissos e conflitos. Quando afirma que “o que qualifica é o ato educado” (1948, p. 48), Naville relaciona trabalho qualificado e educação, trazendo à tona necessariamente a constituição do sistema escolar e as políticas públicas de formação de mão de obra próprias da sua época, sem nunca perder de vista que tudo isso se inscreve numa hierarquia que é, primeiramente, devida às características e às exigências do regime do salariado. Tanguy (1997a, p. 395), ratificando que a qualificação é produto de várias dimensões da realidade social – na qual a formação profissional é importante mas não é a única – afirma que ela “não é uma propriedade conferida pelo sistema educativo aos indivíduos, mas uma relação social que combina vários parâmetros”.

A formação para o trabalho, segundo Naville, não pode ser compreendida sem que se leve em consideração sua relação orgânica com a formação geral. O aprendizado de conteúdos específicos sem o embasamento das teorias e dos conteúdos abstratos torna-se adestramento, “puro movimento animal” (1948, p. 17). A ligação necessária entre uma formação e outra, além de assegurar a experiência prática, transformadora do mundo, que é característica do homem, confere ao ato formativo um caráter de polivalência. Deluiz (2004) comenta que no sentido atribuído por Naville, polivalência

aproxima-se do conceito de politecnia, [em que] o trabalhador não apenas domina diferentes técnicas, equipamentos e métodos, mas conhece a origem destas técnicas, os princípios científicos e técnicos que embasam os processos produtivos, apreende as implicações do seu trabalho, seu conteúdo ético, compreendendo não só o "como fazer," mas o "por que fazer." Neste caso, a autonomia do trabalhador e sua participação no processo são enfatizados (DELUIZ, 2004).

Ainda em relação à politecnia, Saviani a apresenta como a forma de superar a dicotomia trabalho manual/trabalho intelectual e instrução profissional/instrução geral.

O ensino profissional é destinado àqueles que devem executar, ao passo que o ensino científico-intelectual é destinado àqueles que devem conceber e controlar o processo.

A noção de politecnia contrapõe-se a essa idéia, postulando que o processo de trabalho desenvolva, em uma unidade indissolúvel, os aspectos manuais e intelectuais. Um pressuposto dessa concepção é que não existe trabalho manual puro e nem trabalho intelectual puro. Todo trabalho humano envolve a concomitância do exercício dos membros, das mãos, e do exercício mental, intelectual. Isso está na própria origem do entendimento da realidade humana como constituída pelo trabalho (SAVIANI, 2003, p. 138).

Na formação profissional, então, a educação geral (por meio do domínio dos fundamentos científicos) deve ser o alicerce da educação técnica (por meio do domínio dos processos de trabalho produtivo), pois dessa maneira o aluno e futuro trabalhador terá condições de executar sua atividade compreendendo seu caráter, sua essência, desenvolvendo-se multilateralmente, abarcando “todos os ângulos da prática produtiva na medida em que ele domina aqueles princípios que estão na base da organização da produção moderna” (SAVIANI, 2003, p. 140). Daí que a autonomia citada por Deluiz tem condições de se efetivar, pois o trabalhador que conhece as atividades que desenvolve tem mais possibilidades de ser sujeito das transformações sociais necessárias à sua emancipação.

Embora Naville não aprofunde a discussão sobre currículo e práticas pedagógicas, fica claro que a integração das áreas de conhecimento (no currículo e no trabalho de professores, instrutores, tutores) deve ser a marca da educação unificada entre instrução geral e técnica. E para que o divórcio entre os dois tipos de formação tenha fim, é necessário, dessa forma, que todo o processo escolar se baseie numa visão sintética, que considera o todo, que tem consciência das partes que o compõem, sabendo como se articulam e se conectam com a finalidade de constituir uma totalidade orgânica (SAVIANI, 2003, p. 143). É nesse princípio em que deveria residir aquilo que Naville (1948, p. 18 e 51) denomina “doutrina geral de relações entre preparação escolar e preparação profissional”.

Convém também reforçar que o autor francês diferencia formação profissional de formação técnica e aprendizagem. Enquanto a primeira constituiria, na sua proposta de reformulação do ensino francês, o conjunto de situações que englobaria instrução geral e instrução técnica por meio dos trabalhos manuais educativos e da pré-aprendizagem – pois se trata de uma preparação genérica que atravessa vários ramos de atividade socioeconômica –, podendo-se dizer que tem o caráter de uma iniciação profissional, as últimas corresponderiam a, de fato, uma educação profissional, em que o currículo estaria voltado para fundamentos técnicos científicos gerais e capacidades técnicas específicas dos ofícios, ou seja, com foco na

constituição dos grupos de trabalhadores que, por meio dos processos sociais de repartição da mão de obra, caracterizariam as hierarquias dos ramos profissionais. Naville também faz considerações sobre a formação profissional acelerada, expediente que nasce como uma exceção às modalidades de formação profissional mas vai adquirindo um caráter de permanência, tanto em função das necessidades imediatas da produção por mão de obra como em decorrência das características do trabalhador mais requerido no regime fordista de acumulação: o operário especializado na tarefa que, segundo Naville, correspondia, junto aos *manoeuvres* – ambos considerados não qualificados – entre 65 e 80% da população ativa francesa em meados da década de 1950 e que, por conseguinte, não havia passado por processos formativos ou passara por aqueles marcados por carga horária reduzida. Todas essas diferenciações, nunca é demais lembrar, são feitas em razão da dinâmica da sociedade, das características que ela apresenta em relação aos aspectos sociais, econômicos e culturais próprios de cada período histórico.

A produção de Naville apresentada neste capítulo, sobretudo no que diz respeito à qualificação do trabalho e à formação profissional (ambas intrincadas), tem como objetivo servir de parâmetro para as análises feitas no que diz respeito ao objeto eleito nesta pesquisa: as relações entre formação geral e formação profissional em políticas públicas de qualificação. Apesar do autor ter elaborado suas considerações há mais de cinquenta anos, a temática é atual e seu posicionamento diante da construção do conhecimento, com requisitos de rigor científico e domínio de diversas ciências, permitiu a elaboração de categorias que, dentro do enfoque relativista, ainda podem ser apropriadas.

Se [...] a noção de qualificação escapa hoje, mais do que antes, a uma definição rigorosa e absoluta, isso não significa, por outro lado, que se deva renunciar à possibilidade de integrá-la à uma perspectiva teórica. Se, como categoria da prática social, a qualificação não pode ser definida de maneira estreita, já que varia no tempo e no espaço, sua conceituação teórica – tal como a construiu Pierre Naville – ainda permanece válida atualmente e, mais ainda, permite que se a conceba como um conceito capaz de remeter a questões sociais mais amplas (TARTUCE, 2002, p. 206).

Sempre que necessário e pertinente, portanto, recorre-se ao construto teórico de Naville para explicar o fenômeno social das relações entre formação profissional e educação geral de jovens adultos por meio de políticas públicas de qualificação profissional.

### **3 FORMAÇÃO INICIAL DE TRABALHADORES**

#### **3.1 A formação profissional inicial na legislação: Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e decreto regulamentador da educação profissional**

No artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), figura a educação como direito social, sendo citada em primeiro lugar na lista que inclui saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Na história constitucional do Brasil, trata-se da primeira vez em que os direitos sociais são formalizados na carta magna (OLIVEIRA, 1999, p. 60-61). O artigo 205 menciona que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Observa-se que a norma preconiza a educação como um direito que deve ser estendido a todos pelo Estado, ser promovido pelo conjunto da sociedade e fazer parte de toda a vida do sujeito (nas fases escolar, pessoal e profissional). É o reconhecimento positivado da educação como dever do Estado e direito do cidadão (CURY, 2002, 2005, 2008a, 2008b, 2008c): “a educação escolar, pois, é erigida em bem público, de caráter próprio, por ser ela em si cidadã” (2008a, p. 296). A formação para o trabalho surge no artigo 214, condicionando-a à elaboração do plano nacional de educação, no qual devem ser definidos diretrizes, objetivos, metas e estratégias para o desenvolvimento do ensino nos diversos níveis, etapas e modalidades (BRASIL, 1988).

Como previsto na Constituição Federal, em 20 de dezembro de 1996 foi sancionada pelo presidente da República a Lei nº 9.394, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (doravante LDB). A educação profissional, nesse documento, é tratada no terceiro capítulo, artigos 39 a 42, cujas partes principais para o desenvolvimento desta pesquisa – ou seja, que se referem à formação profissional inicial – são descritas na sequência.

Art. 39. A educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia.

§ 1º Os cursos de educação profissional e tecnológica poderão ser organizados por eixos tecnológicos, possibilitando a construção de diferentes itinerários formativos, observadas as normas do respectivo sistema e nível de ensino.

§ 2º A educação profissional e tecnológica abrangerá os seguintes cursos:

I – de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;

II – de educação profissional técnica de nível médio;

III – de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação.

[...]

Art. 40. A educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho. [...]

Art. 42. As instituições de educação profissional e tecnológica, além dos seus cursos regulares, oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade (BRASIL, 1996a).

No que diz respeito à educação profissional, a LDB é regulamentada pelo Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004, o qual estabelece, entre outras normas:

Art. 1º A educação profissional, prevista no art. 39 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), observadas as diretrizes curriculares nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação, será desenvolvida por meio de cursos e programas de:

I – formação inicial e continuada de trabalhadores;

II – educação profissional técnica de nível médio; e

III – educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação.

Art. 2º A educação profissional observará as seguintes premissas:

I – organização, por áreas profissionais, em função da estrutura sócio-ocupacional e tecnológica;

II – articulação de esforços das áreas da educação, do trabalho e emprego, e da ciência e tecnologia.

Art. 3º Os cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores, referidos no inciso I do art. 1º, incluídos a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização, em todos os níveis de escolaridade, poderão ser ofertados segundo itinerários formativos, objetivando o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social.

§ 1º Para fins do disposto no caput considera-se itinerário formativo o conjunto de etapas que compõem a organização da educação profissional em uma determinada área, possibilitando o aproveitamento contínuo e articulado dos estudos.

§ 2º Os cursos mencionados no caput articular-se-ão, preferencialmente, com os cursos de educação de jovens e adultos, objetivando a qualificação para o trabalho e a elevação do nível de escolaridade do trabalhador, o qual, após a conclusão com aproveitamento dos referidos cursos, fará jus a certificados de formação inicial ou continuada para o trabalho (BRASIL, 2004a).

Comparando a LDB com o Decreto nº 5.154/04,<sup>22</sup> observa-se que há pequenas variações nas nomenclaturas. Enquanto na primeira, no artigo 2º, escreve-se *formação inicial e continuada ou qualificação profissional*, no decreto, no artigo 1º, registra-se *formação inicial e continuada de trabalhadores*, o que é ampliado, no artigo 3º, quando se adicionam os termos *capacitação, aperfeiçoamento, especialização e atualização*. Assim, pode-se inferir que:

- a) na LDB, tanto a formação inicial quanto a formação continuada são consideradas como qualificações profissionais, ou seja, a noção de qualificação profissional vale para os cursos voltados para o aprendizado de uma ocupação (formação inicial), bem como para o aperfeiçoamento de uma já existente (formação continuada);
- b) no decreto, a formação inicial refere-se a cursos e programas (termo que não aparece na LDB) de capacitação e a formação continuada diz respeito aos cursos e programas de aperfeiçoamento, especialização e atualização; a qualificação para o trabalho aparece no § 2º do terceiro artigo, referindo-se tanto à formação inicial quanto à continuada, tal como na LDB.

A LDB, no artigo 42, também faz alusão a *cursos especiais* que podem ser ofertados à comunidade, tendo como requisito de participação mais a experiência escolar e profissional do interessado (capacidade de aproveitamento) do que a comprovação da sua escolaridade. Embora o decreto não se refira a esses tipos de curso, infere-se que se trate de cursos de aperfeiçoamento, atualização e especialização profissionais (os quais não aparecem mencionados na LDB, mas são descritos rapidamente no decreto).

Tanto a LDB quanto o decreto referem-se à necessidade de que a educação profissional seja articulada/integrada a outros níveis e modalidades de educação. No que diz respeito aos cursos e programas de formação inicial e continuada, explicita-se no artigo 3º do decreto que devam se articular, preferencialmente, aos de educação de jovens e adultos, com vistas a qualificar para o trabalho e a elevar o nível de escolaridade do trabalhador. Não é difícil compreender o motivo dessa recomendação: a formação inicial de trabalhadores, por não apresentar pré-requisitos de escolaridade, é a única alternativa de formação profissional para os segmentos mais vulneráveis da população brasileira que, por diversas razões, não concluíram o ensino fundamental. Enquanto os cursos de educação profissional técnica de

---

<sup>22</sup> Em 2008, por meio da Lei nº 11.741, a LDB incorporou parte do texto do Decreto nº 5.154/04, o qual, no entanto, continua em vigor.

nível médio exigem como requisito de ingresso o ensino médio em curso ou concluído<sup>23</sup> e os cursos de educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação requerem ensino médio completo, na formação inicial e continuada não há requisito legal de escolaridade.

Ponto essencial regulamentado no artigo 2º do Decreto nº 5.154/04 é o que diz respeito à premissa de que a educação profissional deve ser organizada em áreas profissionais, em função da estrutura sócio-ocupacional e tecnológica. Por estrutura sócio-ocupacional entende-se a “identificação da inserção social dos indivíduos na sociedade com a posição por eles desempenhadas no mercado de trabalho” (JANNUZZI, 2003, p. 247), a qual é decorrente das relações de classe (posse ou não dos meios de produção). Assim, as ocupações são agrupadas e hierarquizadas em estratos ou categorias de diferentes *status* socioeconômicos por meios de critérios como nível de rendimento proporcionado (salário) e escolaridade apresentada (p. 248-49). Tal *status* nada mais é do que o prestígio social conferido pela população às ocupações ou à posição relativa da ocupação na referida hierarquia classificatória. Basta lembrar de como a grade Parodi-Croizat foi elaborada à época de Naville, constituindo a estrutura sócio-ocupacional da França no pós-guerra: as categorias de operários (*ouvriers*), supervisores (*agents de maîtrise*) e técnico-administrativos (*administratifs et techniciens*) eram subdivididas em vários escalões em função das atividades que desenvolviam no processo produtivo, da formação educacional e dos salários que recebiam. Daí que dessa estrutura sobressaem as hierarquias sociais das funções de que fala Naville (1956), a respeito do julgamento que a sociedade de cada época faz em referência à qualidade do trabalho.

No Brasil, ainda não existe uma grade, a exemplo do modelo francês, que seja objeto de uma concertação entre patrões, empregados e governo na definição de grandes categorias profissionais e seus respectivos salários. Tem-se, no entanto, a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), de 2002, política pública federal empreendida pelo Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) que sistematiza o mercado de trabalho nacional por meio de parâmetros que informam relações econômicas, políticas e sociais (SEGNINI, 2004). A CBO é

referência obrigatória dos registros administrativos que informam os diversos programas da política de trabalho do país. É ferramenta

---

<sup>23</sup> A educação profissional técnica de nível médio pode se articular com o ensino médio de forma: I – integrada (com projeto pedagógico de ensino médio integrado à educação profissional, numa mesma instituição de ensino, com uma só matrícula); II – concomitante (educação profissional técnica de nível médio e ensino médio ocorrem em caráter complementar, com matrículas distintas para cada curso, podendo ocorrer na mesma instituição de ensino ou em instituições distintas); III – subsequente (para aqueles que já tenham concluído o ensino médio) (BRASIL, 2004a).

fundamental para as estatísticas de emprego-desemprego, para o estudo das taxas de natalidade e mortalidade das ocupações, para o planejamento das reconversões e requalificações ocupacionais, na elaboração de currículos, no planejamento da educação profissional, no rastreamento de vagas, dos serviços de intermediação de mão-de-obra (BRASIL, 2010a).

Como classificação, normaliza o reconhecimento da nomeação e da codificação dos títulos e conteúdos das ocupações<sup>24</sup> do mercado de trabalho, porém não tem caráter de regulamentação profissional. É, ao mesmo tempo, uma classificação enumerativa e descritiva. Enquanto a primeira tem como finalidade codificar as ocupações para fins estatísticos<sup>25</sup> (registros administrativos, censos e pesquisas), por meio de códigos, títulos ocupacionais e descrição sumária, a segunda objetiva inventariar as atividades realizadas no exercício do trabalho, os requisitos de formação, a experiência profissional e as condições de trabalho.<sup>26</sup>

A primeira CBO data de 1977 (CBO-77)<sup>27</sup> (BRASIL, 2010a) e, a exemplo de hoje, era baseada na Classificação Internacional Uniforme de Ocupações (CIUO), pela qual a Organização Internacional do Trabalho (OIT) é responsável.<sup>28</sup> Havia, no entanto, mais de uma classificação ocupacional no Brasil, pois o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dispunha de classificação própria, dificultando a comparação das estatísticas internamente e também em relação aos levantamentos feitos em outros países. Assim, em 1994, iniciou-se uma aproximação entre as classificações existentes, com a CBO-94,

<sup>24</sup> “Ocupação é um conceito sintético não natural, artificialmente construído pelos analistas ocupacionais. O que existe no mundo concreto são as atividades exercidas pelo cidadão em um emprego ou outro tipo de relação de trabalho (autônomo, por exemplo). Ocupação é a agregação de empregos ou situações de trabalho similares quanto às atividades realizadas. O título ocupacional, em uma classificação, surge da agregação de situações similares de emprego e/ou trabalho” (BRASIL, 2010a).

<sup>25</sup> “A função enumerativa da CBO é utilizada em registros administrativos como a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), Seguro Desemprego, Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Física (Dirpf), dentre outros. Em pesquisas domiciliares, é utilizada para codificar a ocupação como, por exemplo, no Censo Demográfico, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e em outras pesquisas de institutos de estatísticas como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e congêneres nas esferas dos estados e dos municípios” (BRASIL, 2010a).

<sup>26</sup> “A função descritiva é utilizada nos serviços de recolocação de trabalhadores como o realizado no Sistema Nacional de Empregos (SINE), na elaboração de currículos e na avaliação de formação profissional, nas atividades educativas das empresas e dos sindicatos, nas escolas, nos serviços de imigração, enfim, em atividades em que informações do conteúdo do trabalho sejam requeridas” (BRASIL, 2010a).

<sup>27</sup> A CBO-77 foi precedida do Cadastro Brasileiro de Ocupações, de 1971, o qual teve por metodologia de elaboração a compilação de informações enviadas pelas empresas ao MTE a respeito das ocupações nos diversos setores econômicos. O cadastro contava com 522 descrições.

<sup>28</sup> Até hoje foram elaboradas três versões da CIUO: 1957, na Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho (CIUO-58); 1966, na 11ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho (CIUO-68); e 1987, na 14ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho (CIUO-88), a qual foi atualizada em 2007 (CIUO-08) (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2010).

primeiramente com a elaboração de uma tábua de conversão que compatibilizava apenas os títulos das ocupações (classificação enumerativa), sem entrar nos detalhes das descrições das atividades e nos critérios de agregação dos grupos. A unificação definitiva aconteceu por ocasião da CBO-02, cuja elaboração mobilizou diversos segmentos da sociedade brasileira com vistas à construção da classificação descritiva: cerca de sete mil trabalhadores, das mais diversas áreas de atuação, participaram da definição das atividades típicas das ocupações, divididos em grupos de oito a doze e reunidos em oficinas de trabalho<sup>29</sup> com duração de três dias (dois para elaboração e um para revisão), totalizando 1.800 reuniões-dia por todo o território nacional (BRASIL, 2010a). Segundo Segnini (2004), a CBO-02 tem a marca da inovação porque representou a mobilização política de trabalhadores, sindicatos, representantes de empresas públicas e privadas, algo que não havia acontecido quando da CBO-77, cujo levantamento das ocupações fora feito por grupos restritos de consultores denominados pelo MTE que visitavam as empresas, intermediados pelas Delegacias Regionais do Trabalho, e entrevistavam os trabalhadores de modo a definir as descrições das ocupações. Além disso, a CBO-77 não foi pensada para fornecer subsídios à elaboração de políticas de formação profissional, pois o contexto da época impunha apenas o estabelecimento da função enumerativa da classificação.

Como função enumerativa, a CBO-02 dispõe de um conjunto de códigos e títulos que estabelece uma estrutura hierárquico-piramidal composta de 10 *grandes grupos*, 47 *subgrupos principais*, 192 *subgrupos* e 607 *grupos de base* ou *famílias ocupacionais* (nas quais se agrupam 2.511 ocupações e 7.419 sinônimos) (BRASIL, 2010b). A CBO-02, ao contrário da CIUO-88, nessa estrutura hierárquico-piramidal, considera mais a complexidade das atividades desempenhadas que o nível de escolaridade requerido para exercê-las.

Tabela 1 – Os dez grandes grupos da CBO-02

0	Forças armadas, policiais e bombeiros militares
1	Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público e de empresas e gerentes
2	Profissionais das ciências e das artes
3	Técnicos de nível médio

(Continua)

<sup>29</sup> A descrição das ocupações foi coordenada pelo Ministério do Trabalho e Emprego e contou com a participação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) – ligado à Faculdade de Administração da Universidade de São Paulo, Fundação de Desenvolvimento da Unicamp (FUNCAMP) e Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP) – ligada à Universidade Federal de Minas Gerais, de consultoria nacional e internacional (perita da OIT) (BRASIL, 2010a).

Tabela 1 – Os dez grandes grupos da CBO-02 (Continuação)

4	Trabalhadores de serviços administrativos
5	Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados
6	Trabalhadores agropecuários, florestais, da caça e pesca
7	Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais <sup>30</sup>
8	Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais <sup>31</sup>
9	Trabalhadores de manutenção e reparação

Fonte: BRASIL (2010a).

Para compreender a classificação, cita-se a ocupação de ajustador mecânico, cujo código é 7250-10. O primeiro número (7) corresponde ao grande grupo (trabalhadores da produção de bens e serviços industriais), categoria mais agregada que reúne amplas áreas de emprego; o conjunto do primeiro e do segundo números (72) corresponde ao subgrupo principal, que diz respeito às grandes linhas do mercado de trabalho; o conjunto dos três primeiros números (725) representa o subgrupo que engloba ocupações que mantêm “parentesco” entre si; os quatro primeiros números (7250) indicam, por sua vez, a família ocupacional (ou grupo de base), que compreende a unidade de classificação descritiva mais desagregada.<sup>32</sup> Assim, a família ocupacional 7250 diz respeito aos ajustadores mecânicos polivalentes que, no nível da ocupação, podem ser ajustadores ferramenteiros (7250-05), ajustadores mecânicos (7250-10), ajustadores mecânicos (usinagem em bancadas e em máquinas-ferramentas) (7250-15), ajustadores mecânicos em bancada (7250-20) e ajustadores navais (reparo e construção) (7250-25). Os dois últimos números, assim, correspondem à ocupação propriamente dita (com seus sinônimos), que se constitui de “tarefas, obrigações e responsabilidades atribuídas a cada trabalhador” e também é entendida como “o conjunto articulado de funções, tarefas e operações destinadas à obtenção de produtos ou serviços” (BRASIL, 2010a).

Em relação à função descritiva, cada família ocupacional é detalhada quanto a suas características: descrição sumária, características de trabalho (condições gerais de exercício, formação e experiência), áreas de atividades, competências pessoais, recursos de trabalho, participantes da descrição.

<sup>30</sup> Inclui as famílias ocupacionais relativas aos trabalhadores considerados artesãos, ou seja, que executam as várias fases do processo de produção independentemente se utilizam máquinas, equipamentos, ferramentas e instrumentos sofisticados.

<sup>31</sup> Inclui as famílias ocupacionais relativas aos operadores de máquinas.

<sup>32</sup> Essa família ocupacional corresponde, na CIUO-88, ao código 7223, dos reguladores e reguladores-operadores de máquinas-ferramentas.

Tabela 2 – Exemplo de família ocupacional descrita na CBO-02

**Família ocupacional**

7250: Ajustadores mecânicos polivalentes

7250-05 – Ajustador ferramenteiro

7250-10 – Ajustador mecânico

Afinador mecânico, Ajustador de oficina de cilindros, Ajustador de válvulas, Ajustador mecânico de ferramentas, Ajustador mecânico de manutenção, Aprendiz de mecânico ajustador, Balanceador de motores, Centralizador de canos, Centralizador de fusos, Centralizador de rodas, Mecânico ajustador

7250-15 – Ajustador mecânico (usinagem em bancada e em máquinas-ferramentas)

7250-20 – Ajustador mecânico em bancada

Ajustador de agulhas, Ajustador limador de fresas, Ajustador limador de tornos, Mecânico de bancada, Rasqueteador de metais

7250-25 – Ajustador naval (reparo e construção)

**Descrição sumária**

Planejam e organizam o local de trabalho para execução de atividades de ajustagem mecânica. Fabricam, reparam, realizam manutenção e instalam peças e equipamentos, segundo normas de qualidade e segurança do trabalho. Calibram instrumentos de medição e traçagem.

**Características de trabalho***Condições gerais de exercício*

As ocupações da família são exercidas na indústria, destacando-se entre os vários ramos em que podem estar presentes, o metalmeccânico, o automobilístico, a metalurgia e a extração de petróleo e correlatos. Tradicionalmente essas ocupações vem sendo desempenhadas de modo individual e, mais recentemente, a partir dos processos de reestruturação industrial, podem incorporar a polivalência em termos de máquinas, produtos e materiais. O trabalho costuma se desenvolver em sistema de rodízio de turnos, com supervisão permanente e pode também se dar em ambientes subterrâneos, confinados ou em grandes alturas. Os trabalhadores podem estar submetidos à permanência prolongada em posições desconfortáveis e, eventualmente, estar expostos aos efeitos de materiais tóxicos, radiação, ruído, altas temperaturas, poluição do ar, esforço ergométrico. O vínculo de trabalho predominante é como empregado com registro em carteira.

*Formação e experiência*

As ocupações requerem escolaridade de, no mínimo, o ensino fundamental completo e passagem por cursos de qualificação profissional de mais de quatrocentas horas de duração. A experiência profissional para desenvolver plenamente as atividades gira entre três e cinco anos. A(s) ocupação(ões) elencada(s) nesta família ocupacional demandam formação profissional para efeitos do cálculo do número de aprendizes a serem contratados pelos estabelecimentos, nos termos do artigo 429 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, exceto os casos previstos no art. 10 do Decreto nº 5.598/2005.

**Áreas de atividade<sup>33</sup>**

A – Planejar o trabalho

B – Trabalhar com segurança

C – Organizar o local de trabalho

D – Fabricar peças

E – Realizar reparos e manutenção em peças e equipamentos

F – Instalar equipamentos e peças

G – Controlar a qualidade das peças e equipamentos

(Continua)

<sup>33</sup> Cada área é subdividida em atividades, as quais podem, ou não, ocorrer em todas as cinco ocupações da família. Exemplo: na área G (Controlar a qualidade das peças e equipamentos), tem-se as atividades: Inspeccionar visualmente, Conferir medidas, Conferir alinhamento do equipamento de acordo com as referências técnicas, Testar peças e equipamentos. Enquanto a primeira atividade só é desempenhada pelas ocupações de código 7250-10, 7250-15 e 7250-20, as demais são realizados por todas. O perfil profissional para cada ocupação pode ser conferido em “tabela de atividades”.

Tabela 2 – Exemplo de família ocupacional descrita na CBO-02 (Continuação)

**Competências pessoais**

Demonstrar criatividade; Demonstrar habilidade manual; Demonstrar acuidade visual; Demonstrar concentração; Trabalhar em área de risco; Trabalhar em equipe; Demonstrar senso de organização; Desenvolver resistência física; Agir de maneira responsável.

**Recursos de trabalho**

\*Lima, \*esmerilhadeira, escala, esquadro, plaina, torno, marreta, martelo, \*paquímetro, traçador, apalpador, macho, desandador, torquímetro, tarracha, mandriladora, \*micrômetro, \*goniômetro, \*fresa, \*arco de serra, \*morsa, \*rasquete, \*relógio comparador, compasso – (\*) Mais importantes

**Participantes da descrição***Especialistas*

Aginaldo de Almeida Souza, Antônio Pereira Nunes, Carlos Alexandre de Araújo, Carlos Henrique Dias de Barros, Jean Carlos de Oliveira, Jorge Luis Severo Nascimento, José Augusto Ribeiro de Souza, Reinaldo da Costa e Silva, Robson Pereira Moura, Sílvio Bezerra, Wallace Paes de Aragão

*Instituições*

Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, Eisa Estaleiro Ilha S.A., Empresa Naval Equipamentos Ltda – Enave, Forjas Brasileiras S.A., Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A – Nuclep, Offshore Reparos Navais Ltda., Sindicato dos Metalúrgicos de Niterói, Sindicato dos Metalúrgicos do Rio De Janeiro, Valesul Alumínio S.A.

*Instituição Conveniada Responsável*

Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI

Fonte: BRASIL (2010a).

Diferentemente de países como os da União Europeia – em que a maior parte das profissões é regulamentada por meio de legislação específica que associa formação geral e formação profissional, além de outras características – no Brasil, das 2.511 ocupações descritas na CBO-02, apenas 84 são regulamentadas pelo poder legislativo (BRASIL, 2010b). Apesar disso, a educação profissional deve levar em conta a estrutura sócio-ocupacional que atualmente tem na CBO-02 sua referência. Sabe-se também que as relações que incidem sobre o trabalho, o emprego e a educação são dinâmicas, o que pressupõe que a referida classificação seja objeto de constantes atualizações. Recentemente, quatro novas famílias e oitenta e sete ocupações foram acrescentadas à CBO-02, especialmente as relativas às profissões de tecnólogo, cuja formação está no âmbito da educação profissional (nos cursos e programas de educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação) (BRASIL, 2010b).

As estruturas sócio-ocupacionais, quando corporificadas em classificações tal como a CBO-02, também incidem sobre o planejamento da educação profissional, especialmente em relação aos itinerários formativos. No Decreto nº 5.154/04, em seu terceiro artigo, consta que os cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores podem ser ofertados segundo itinerários formativos, que são “etapas que compõem a organização da educação profissional em uma determinada área, possibilitando o aproveitamento contínuo e articulado dos estudos” (BRASIL, 2004a). O itinerário formativo, como a expressão indica, significa o

caminho de formação que o trabalhador ou futuro trabalhador pode trilhar para capacitar-se, tanto no âmbito da educação geral quanto no da educação profissional. Cada país, em função de seu sistema educacional, deve dispor, por meio de legislação, quais são os itinerários possíveis para cada nível de ensino e modalidade de educação (CRIVELLARI, 2000, p. 215; RAMOS, 2008, p. 269-274). Em se tratando de educação profissional, os itinerários formativos devem ser estabelecidos com referência a uma mesma área de atuação ou a uma família ocupacional, ou seja, de modo que as possibilidades de formação em um ou mais cursos se caracterizem pela continuidade de aprendizado, por meio de módulos articulados, em diferentes níveis de complexidade. Assim, os itinerários de formação podem ocorrer em um único curso (Gráfico 3) ou em vários (Gráfico 4).

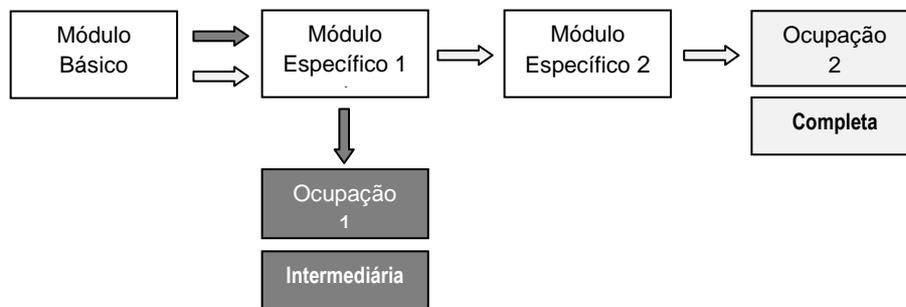


Gráfico 3 – Exemplo de itinerário formativo em um único curso de formação inicial de trabalhadores (elaboração nossa)

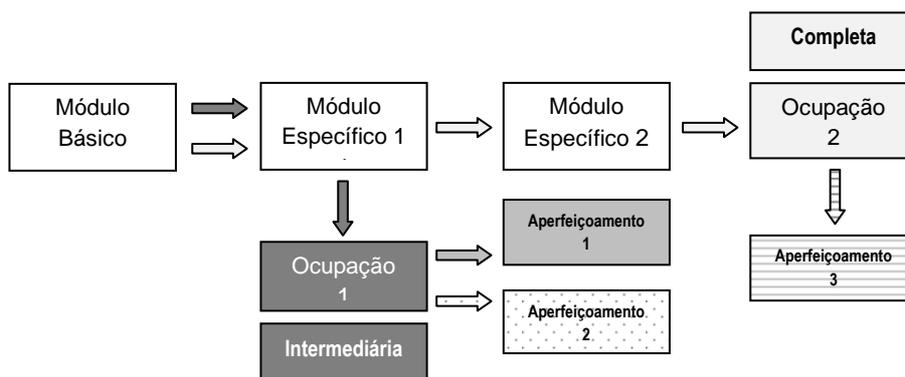


Gráfico 4 – Exemplo de itinerário formativo em mais de um curso de formação inicial de trabalhadores (elaboração nossa)

No Gráfico 3 tem-se o exemplo de itinerário formativo para um curso de formação inicial. O módulo básico geralmente não é objeto de emissão de certificado de conclusão, pois é fundamental para o aprendizado da ocupação que se tem em vista, não sendo compreendido, portanto, como meramente introdutório. O módulo Específico 1, que é uma unidade articulada de fundamentos técnico-científicos e específicos da área de atuação, ao ser concluído, pode propiciar ao aluno a emissão de um certificado de qualificação profissional relativo a uma ocupação intermediária que seja mencionada na CBO-02 e que, portanto, é reconhecida no mercado de trabalho. O aluno pode, no entanto, continuar o curso com o módulo Específico 2 e, se obtiver aproveitamento, recebe ao final o certificado de qualificação da ocupação completa (também classificada na CBO-02), que tem nível de complexidade superior àquela oriunda da conclusão apenas do módulo Específico 1. No Gráfico 4, por sua vez, apresenta-se uma situação hipotética em que a formação inicial já foi efetivada (Ocupação 1 e Ocupação 2) e parte-se então para a formação continuada, em nível de aperfeiçoamento ou atualização. Os cursos de aperfeiçoamento podem variar em seu conteúdo, pois tem como função atualizar o trabalhador nos inúmeros aspectos relativos aos procedimentos que executa na sua ocupação de origem. Dessa forma, os cursos podem ser para conhecimento de uma nova tecnologia agregada à área, de uma ferramenta de gestão aplicada à produção, de conteúdos básicos que incidem na realização do trabalho (matemática, técnicas de redação, informática), entre outros. Sendo um itinerário formativo próprio de curso único (na formação inicial) ou de vários cursos (na formação continuada), sua função é de possibilitar ao aluno trabalhador várias opções de capacitação, de modo que compatibilize seu itinerário profissional com o formativo. A formação inicial e continuada, portanto, deve

se organizar em módulos seqüenciais, progressivos e flexíveis, estruturados de forma que abarquem vários níveis de conhecimentos – dos básicos e técnicos gerais de uma área até os profissionais mais específicos, incluindo-se aí os saberes mais abrangentes, novos conhecimentos e conceitos relevantes na atualidade, que permitam visão ampla do processo produtivo e possibilitem a inserção/intervenção na sociedade contemporânea (MORAES; LOPES NETO, 2005, p. 1455).

Atualmente, no que diz respeito aos cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores, não existem itinerários formativos estabelecidos consensualmente entre os segmentos sociais para que os egressos possam continuar seus estudos e progredir em seus trabalhos, pois esse nível da educação profissional não é regulamentado. Volta-se a essa temática no próximo item.

Ainda em relação ao artigo 2º do Decreto nº 5.154/04, tem-se a premissa de que a organização da educação profissional em áreas profissionais deve considerar a estrutura tecnológica pela qual se caracteriza a sociedade. O conceito de áreas profissionais vigorou até 2006, quando o Ministério da Educação (MEC) reorganizou a educação profissional tecnológica de graduação em eixos tecnológicos (BRASIL, 2006a). Seguindo a mesma orientação, a educação profissional técnica de nível médio passou a adotar a metodologia dos eixos tecnológicos em 2008.

Propõe-se, assim, a organização da oferta da educação profissional técnica de nível médio em torno de doze eixos, com núcleo politécnico comum, o que torna o processo educativo mais sintonizado, quais sejam: Ambiente, saúde e segurança; Apoio escolar; Controle e processos industriais; Gestão e negócios; Hospitalidade e lazer; Informação e comunicação; Militar; Infra-estrutura; Produção alimentícia; Produção cultural e design; Produção industrial; Recursos naturais (BRASIL, 2008a).<sup>34</sup>

Enquanto o quadro das áreas profissionais<sup>35</sup> anteriormente em vigor seguia a lógica de organização dos setores produtivos, os eixos tecnológicos, de acordo com o MEC, seguem a “lógica do conhecimento e da inovação tecnológica”. Ao contrário das áreas profissionais, os eixos tecnológicos favorecem a reestruturação disciplinar “evitando redundâncias, inflexibilidade curricular e modernizando a oferta de disciplinas”, além de possibilitar com mais facilidade o trânsito entre cursos semelhantes (BRASIL, 2008a). Em decorrência da evolução dinâmica do conhecimento, os eixos devem ser “flexíveis, isto é, devem ser bastante amplos para abrigar temas semelhantes e eventualmente permitir uma reorganização futura dentro de linhas tão previsíveis quanto possível” (BRASIL, 2006a). Daí que devem ser objeto constante de atualização. Enfim, compreende-se por eixo tecnológico a

linha central de estruturação de um curso, definida por uma matriz tecnológica, que dá a direção para o seu projeto pedagógico e que perpassa transversalmente a organização curricular do curso, dando-lhe identidade e sustentáculo. [...] [Ele] orienta a definição dos componentes essenciais e complementares do currículo, expressa a trajetória do itinerário formativo,

---

<sup>34</sup> A cada eixo corresponde uma descrição sobre tecnologias associadas e possibilidades de organização curricular.

<sup>35</sup> Instituídas por meio da Resolução nº 4 da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), de 8 de dezembro de 1999, as áreas profissionais eram vinte: Agropecuária; Artes; Comércio; Comunicação; Construção civil; Design; Geomática; Gestão; Imagem pessoal; Indústria; Informática; Lazer e desenvolvimento social; Meio ambiente; Mineração; Química; Recursos pesqueiros; Saúde; Telecomunicações; Transportes; Turismo e hospitalidade. (BRASIL, 1999b).

direciona a ação educativa e estabelece as exigências pedagógicas (BRASIL, 2008a).

Cada eixo tecnológico, por conseguinte, abarca um conjunto delimitado de cursos que, em correspondência com a CBO-02, guardam similitudes entre si, por estarem voltados para um segmento tecnológico que não necessariamente representa um só setor produtivo, mas pode abarcar vários. Os cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores não estão sujeitos a esses eixos tecnológicos por força de norma mas, assim como os de nível médio e superior, podem ser organizados em itinerários formativos que contemplem as famílias ocupacionais e se fundamentem em tais eixos.

Observado o que a legislação preconiza em termos de educação profissional e, especificamente, da formação inicial de trabalhadores – nomenclaturas, articulação entre os níveis de educação, organização em relação à estrutura sócio-ocupacional e tecnológica – apresentam-se na sequência as características dos cursos de formação inicial de trabalhadores.

### **3.2 Características da formação profissional inicial: sua identidade, seus agentes**

Ao contrário dos outros dois níveis de educação profissional (educação profissional técnica de nível médio e educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação), a formação profissional inicial<sup>36</sup> compreende cursos que não são sujeitos à regulamentação por parte do poder público. Assim, todos os ofícios que não têm requisitos de escolaridade estipulados por lei podem ser ensinados/aprendidos em curso de capacitação ou qualificação profissional que constituem a formação inicial. Do jardineiro ao açougueiro, do torneiro mecânico ao costureiro, do confeiteiro ao demolidor de edificações, todas as ocupações consideradas operacionais são objeto desses cursos, os quais, pela não exigência de pré-requisito de escolaridade, são frequentados pelos mais diversos públicos (pessoas jovens, adultas, que não concluíram o ensino fundamental e não têm outra possibilidade de formação para o trabalho, que já são graduados mas sentem falta do saber-fazer na área em que atuam,

---

<sup>36</sup> A aprendizagem, modalidade tal como Naville apresentou em suas obras já abordadas (1948 e 1956), insere-se, no contexto brasileiro, na formação profissional inicial, porém não será objeto de análise neste trabalho. Sempre que se mencionar os cursos de formação profissional inicial, a referência será àqueles que capacitam/preparam para ofícios/ocupações prescindindo do contrato de aprendizagem.

que procuram o primeiro emprego, que decidiram/necessitam se requalificar, que querem aprender por *hobby*, que querem conhecer novas atividades após a aposentaria, entre outros).

A idade mínima para ser matriculado em curso de formação inicial é dezesseis anos, conforme preceito constitucional em relação ao trabalho do menor (artigo 7º, inciso XXXIII) (BRASIL, 1988). Como nem secretarias municipais e estaduais, tampouco o MEC, normalizam sobre a oferta da formação profissional inicial, os currículos desses cursos tendem a ser muito flexíveis quanto aos conteúdos formativos ministrados e as cargas horárias são variáveis. Seus egressos recebem certificado de conclusão, porém sem reconhecimento legal. A instituição de formação profissional (pública ou privada), ao final das contas, por sua credibilidade e/ou tradição, é quem dá chancela ao documento, fazendo-o ser aceito pelos empregadores. Em relação ao financiamento, o custeio da formação profissional inicial não é responsabilidade de qualquer instância governamental. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) não contempla a formação profissional inicial integrada ao ensino fundamental na distribuição de recursos, apenas o ensino médio integrado à educação profissional e a educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, respectivamente nos incisos XIII e XVII do artigo 10 (BRASIL, 2007a).

A formação profissional inicial, por sua característica de não regulamentação, em estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), foi denominada de *não sistema invisível*.

Pode-se, em princípio, entender esse conjunto como um não-sistema invisível. É um não-sistema por se tratar de uma coleção desconexa e heterogênea de instituições e cursos, enlaçados em tramas informais e paralelas, mas raramente orientadas por uma visão de conjunto do próprio segmento ou por políticas públicas. É invisível para fins de estatísticas oficiais e políticas públicas, ainda que suas principais agências operem há mais de 60 anos<sup>37</sup> (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006, p. 183).

Esse *não sistema* é subdividido em dois blocos, no que tange aos tipos de agências de formação (públicas e privadas) que ofertam cursos de formação profissional inicial: formal e paralelo. O bloco formal seria constituído pelas entidades do Sistema S e o bloco paralelo

---

<sup>37</sup> Menção ao SENAI e demais serviços de aprendizagem criados na década de 1940 para atender à necessidade da formação de mão de obra na indústria de base que se constituía no país.

seria constituído por empresas privadas, pela rede de ensino livre, pelo terceiro setor e por sindicatos (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006, p. 188).

O Sistema S é a expressão que denomina o conjunto de serviços nacionais que são organizados e gerenciados por órgãos sindicais (federações e confederações) ligados ao empresariado (MANFREDI, 2002, p. 179) e às cooperativas. Sua natureza é paraestatal, ou seja, trata-se de pessoa jurídica de direito privado cuja autorização de funcionamento partiu do poder público para realização de obras ou serviços de interesse coletivo, sendo seu patrimônio público ou misto e estando sob normas e controle do Estado. Atualmente são nove as entidades do sistema (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006, p. 188):

- a) Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e Serviço Social da Indústria (SESI), ligados à Confederação Nacional da Indústria (CNI) em nível nacional e às federações estaduais e do Distrito Federal;
- b) Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e Serviço Social do Comércio (SESC), subordinados à Confederação Nacional do Comércio (CNC) em nível nacional e às federações estaduais e do Distrito Federal;
- c) Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), subordinado à Confederação Nacional da Agricultura (CNA) em nível nacional e às federações estaduais e do Distrito Federal;
- d) Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) e Serviço Social do Transporte (SEST), subordinados à Confederação Nacional do Transporte (CNT) em nível nacional e às federações estaduais e do Distrito Federal;
- e) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), que conta com o nacional e os dos estados;
- f) Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP), subordinado à Organização de Cooperativas do Brasil (OCB) em nível nacional e às organizações de cooperativas em nível estadual e do Distrito Federal.

Com exceção do SENAR, do SEBRAE e do SESCOOP, as demais entidades da indústria, do comércio e dos transportes dividem suas atribuições entre educação profissional (SENAI, SENAC e SENAT) e atividades sociais (educação básica, saúde e qualidade de vida do trabalhador) (SESI, SESC e SEST). As primeiras entidades do sistema foram criadas na década de 1940: durante o governo do presidente Getúlio Vargas (1930-1945) foi estabelecido o SENAI (por meio do Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942); no governo do presidente José Linhares (1945-1946) foi estabelecido o SENAC (por meio do Decreto-Lei nº

8.621, de 10 de janeiro de 1946); durante o governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, foram estabelecidos o SESI (por meio do Decreto-Lei nº 9.403, de 25 de junho de 1946) e o SESC (por meio do Decreto-Lei nº 9.853, 13 de setembro de 1946). Os demais foram criados na década de 1990: no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) foram estabelecidos o SEBRAE (por meio do Decreto nº 9.9570, de 9 de outubro de 1990) e o SENAR<sup>38</sup> (por meio da Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991); no governo de Itamar Franco (1992-1995), foi criado o SENAT (por meio da Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993); e no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) (doravante FHC) estabeleceu-se o SESCOOP (por meio de Medida Provisória nº 1.715, de 3 de setembro de 1998).

O estatuto de paraestatais advém do fato de o financiamento dessas entidades ser predominantemente público, oriundo de tributo compulsório pago pelas empresas e cooperativas e recolhido pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). A contribuição mensal compulsória, que é devida em razão do montante da remuneração paga aos empregados (folha de pagamento), tem alíquotas variadas (de 0,3% a 2,5%) e, depois de recolhida pelo INSS, é repassada às entidades (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006, p. 193) que têm gestão privada<sup>39</sup> e são fiscalizadas pelo governo federal. Embora sejam todas incluídas na expressão Sistema S, as entidades não formam um sistema homogêneo, como se poderia supor (MANFREDI, 2002, p. 179-180; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006, p. 188). Cada uma, em função da sua missão e do contexto em que foi criada, se articula diferentemente em seu próprio setor, entre si e com demais agentes, como o Estado, os sindicatos de trabalhadores e os próprios trabalhadores. Como este trabalho versa sobre formação profissional, foca-se, a partir de agora, a análise nas entidades do Sistema S que estão prioritariamente envolvidas com a capacitação de quadros para atuar nos setores que são alvos dos serviços sociais, ou seja, SENAI, SENAC, SENAR e SENAT.

Quando mencionada por pesquisadores que se dedicam à temática da educação profissional, a formação profissional inicial – em especial aquela ofertada pelo Sistema S – geralmente é caracterizada como um conjunto de cursos voltados para as necessidades dos setores produtivos e do mercado de trabalho. Segundo Manfredi (2002, p. 204), a crítica feita aos cursos e programas de formação inicial de trabalhadores pela maioria dos estudiosos que

---

<sup>38</sup> O SENAR havia sido criado anteriormente, em 1976 (Decreto nº 77.354, de 31 de março), no âmbito do Ministério do Trabalho, sendo extinto em 10 de maio de 1991 (Decreto não numerado).

<sup>39</sup> A respeito do SENAI, mas aplicável às demais entidades do Sistema S, Moraes comenta que “apenas as federações e confederações empresariais têm ingerência efetiva na definição de suas políticas de formação e em sua gestão administrativa” (2000, p. 83).

se dedicam ao assunto no Brasil reside na ideia de que esse nível tem uma “orientação muito mais tecnicista do que tecnológica e voltada para as necessidades conjunturais do mercado de trabalho e dos setores produtivos. Assim sendo, serviria de canal de divulgação de uma visão de mundo, de trabalho e de educação ideologicamente orientada pela ótica patronal”. Os cursos de formação profissional inicial, então, seriam oferecidos numa concepção “mercadológica” (LIMA FILHO, 2002, p. 276), atendendo demandas específicas (SANTOS, E., 2008), ostensivamente direcionadas para o mercado, constituindo-se de um ensino “pontual e aligeirado” (AMARAL; OLIVEIRA, 2007, p. 147), bem como “momentâneo” (SAUL et al., 2007a, p. 94), com vistas a desenvolver nos alunos um “*sapere* instrumental” (CÊA, 2007a). Quanto à ausência de articulação com a educação geral, a formação profissional inicial é considerada “fragmentada, desqualificada e imediatista” (APRILE, 2007, p. 165), mero “adestramento” (MORAES; LOPES NETO, 1993, p. 36).

A essa crítica à atuação das entidades do Sistema S voltadas para a capacitação profissional, especialmente em nível de formação inicial, soma-se a relativa à questão do seu financiamento público. Os autores e educadores comprometidos com a educação profissional de caráter público, entre eles Moraes e Lopes Neto (1993, p. 37), reivindicam maior transparência na gestão de recursos públicos pelo Sistema S e sustentam que o mais adequado seria reverter a privatização da rede. A exemplo do FUNDEB, cogita-se, desde 2003, por projeto de lei no Senado, a criação de um fundo destinado exclusivamente à educação profissional: o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional e Qualificação do Trabalhador (FUNDEP) (BRASIL, 2003a). O FUNDEP – que seria destinado ao custeio de programas voltados à educação profissional com intuito de gerar trabalho e renda, melhorando as condições de acesso ou permanência no mercado de trabalho, e proteger a pessoa desempregada, através de investimentos produtivos e da qualificação profissional – teria como fonte de recursos alíquotas do imposto de renda, do imposto sobre produtos industrializados, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e “contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades do direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras”. Os recursos do Sistema S estariam, assim, relacionados às contribuições citadas. O tema do financiamento da educação profissional também foi retomado pelo MEC quando das discussões, em 2004 – logo após promulgação do Decreto nº 5.154/04 –, sobre a proposta de anteprojeto de lei orgânica da educação profissional e tecnológica, as quais ocorreram nas cinco regiões brasileiras com participação de representantes de agências públicas e privadas de formação profissional. A referida lei teria como finalidade instituir um “marco regulatório da educação profissional e tecnológica,

abordando tópicos basilares que fundamentam esta modalidade da educação nacional” (BRASIL, 2004b, p. 1). Nela estariam contemplados, além do financiamento, aspectos relacionados a estrutura organizacional; articulação com outras políticas públicas; formação de docentes, gestores e a capacitação de técnicos administrativos; expansão; certificação profissional; e gestão e avaliação (p. 2). A receptividade ao anteprojeto, no entanto, não foi positiva por parte dos educadores, pois pressupunha a criação de um sistema para a educação profissional fora do âmbito da própria LDB (KUENZER; GRABOWSKI, 2006), de modo a ser uma “modalidade educacional própria, específica e paralela à educação regular”, contrariamente ao ideal da educação unitária (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005a, p. 20). Ainda em 2004, o MEC lançou um documento sobre políticas públicas voltadas à educação profissional, no qual o FUNDEP é mencionado no item dedicado ao financiamento (BRASIL, 2004c, p. 49). A temática do financiamento, e da necessidade de resgatar os recursos do Sistema S, voltou à tona nas conferências estaduais de educação profissional e na sua versão nacional, realizadas em 2006 (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA, 2007). Em março de 2008, os ministros da educação e do trabalho retomaram a questão, dirigindo-se diretamente ao Sistema S na proposição do Fundo Nacional de Formação Técnica e Profissional (FUNTEP). Com vistas a alterar a destinação e distribuição dos recursos do referido sistema, o governo federal propôs a “reforma do Sistema S” que se consubstanciaria na criação do fundo, cujo objetivo seria ampliar o atendimento gratuito a estudantes e trabalhadores de baixa renda (incluindo os que estiverem recebendo o benefício do seguro-desemprego) em cursos de formação inicial e continuada e em cursos técnicos de nível médio. O FUNTEP seria um “fundo privado, no qual o saque [dar-se-ia] na medida da ampliação da gratuidade” (BRASIL, 2008c), não incidindo sobre questões de gestão dos recursos pelas entidades, que continuariam administrando-os como sempre o fizeram. A “reforma do Sistema S”, portanto, seria pontual, tendo como “princípio norteador” a ampliação da gratuidade nos cursos de educação profissional ofertados pelas entidades ligadas à aprendizagem (BRASIL, 2008b, 2008c, 2008d, 2008e). Embora se afirme que a reforma perpassa o Sistema S, na verdade apenas SENAI, SESI, SENAC e SESC foram objeto do acordo resultante de reuniões com os ministérios envolvidos nos meses de maio, junho e julho de 2008. Assim, governo e representantes da CNI e da CNC firmaram um protocolo de intenções que substituiu a ideia inicial do FUNTEP e estabeleceu o compromisso de elevação do percentual de gratuidade, por parte das entidades, mediante alteração de seus regimentos internos. As entidades em questão se comprometem a (BRASIL, 2008f, 2008g):

- a) no âmbito da educação básica, ampliar o atendimento gratuito para público de baixa renda, de modo que se observe a seguinte evolução de destino da receita líquida da contribuição compulsória:
  - i. SESI – 28% em 2009, 29% em 2010, 30% em 2011, 31% em 2012, 32% em 2013, até chegar a 33,33% em 2014 e
  - ii. SESC – 10% em 2009, 15% em 2010, 20% em 2011, 25% em 2012, 30% em 2013, até chegar a 33,3% em 2014;
- b) no âmbito da educação profissional, na formação inicial, desenvolver cursos com carga horária mínima de 160 horas (para SENAI e SENAC) e ampliar o atendimento gratuito para público de baixa renda – na formação inicial e continuada e na educação profissional técnica de nível médio – de modo que se observe a seguinte evolução de destino da receita líquida da contribuição compulsória:
  - i. SENAI – 50% em 2009, 53% em 2010, 56% em 2011, 59% em 2012, 62% em 2013, até chegar a 66,6% em 2014;
  - ii. SENAC – 20% em 2009, 25% em 2010, 35% em 2011, 45% em 2012, 55% em 2013, até chegar a 66,6% em 2014;
- c) matricular em cursos gratuitos todo aquele que se apresentar sem condição de arcar com os custos da formação, ficando a situação de baixa renda atestada mediante autodeclaração do postulante;
- d) articular as ações SENAI/SESI e SENAC/SESC, de modo que haja oferta de ensino fundamental (regular ou na modalidade de EJA) em concomitância com cursos de formação inicial e continuada.

Em razão desse protocolo de intenções assinado com o governo federal, as entidades da CNI e da CNC alteraram seus regimentos internos – respectivamente com os Decretos nº 6.635/08 e 6.633/08 – incluindo a progressão da gratuidade até 2014 e a carga horária mínima para cursos de formação inicial (BRASIL, 2008h, 2008i). O controle da efetivação dos cursos gratuitos a partir de 2009 está sendo realizado por meio do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), coordenado pelo MEC, que é alimentado por SENAI e SENAC tanto em relação à formação inicial quanto à formação continuada. O SISTEC tem a finalidade de centralizar todas as informações acerca de matrículas realizadas na educação profissional nas redes pública e particular, de modo a validar os diplomas para os cursos técnicos de nível médio e formar um banco de dados também da formação inicial e continuada. As informações do SISTEC a respeito do acordo com o Sistema S são

disponibilizadas na internet, mas carecem de transparência, pois são dispostas em tabelas nada autoexplicativas, que dão margem a muitas interpretações. Baseadas nas matrículas efetuadas no cômputo geral e nas dedicadas ao acordo (por modalidade), as tabelas não mencionam valores monetários despendidos em relação a essas matrículas, conforme reza o acordo firmado, não esclarecendo, assim, quanto da receita líquida das contribuições das entidades envolvidas foi reservado e executado em gratuidade. Outra questão que chama a atenção é a falta de informação sobre ações integradas entre formação geral (a cargo de SESI e SESC) e formação profissional (a cargo do SENAI e SENAC). Pode-se dizer, por conseguinte, que os instrumentos disponíveis para acompanhar a atuação do Sistema S na educação profissional junto às ações formativas gratuitas voltadas à população ainda são falhos – embora a alimentação obrigatória do SISTEC já seja um avanço considerável – uma vez que as informações disponíveis no sistema do MEC à comunidade em geral são insuficientes ao apresentarem apenas números de matrículas por tipo de curso e não recursos gastos e tampouco relação entre os cursos da educação profissional e os cursos de educação geral para proporcionar a elevação da escolaridade do trabalhador.

Se o Sistema S constitui-se no bloco formal do *não sistema* que caracteriza a formação profissional inicial, de acordo com o IPEA, o bloco paralelo é constituído por uma diversidade de instituições que vai das empresas privadas à rede de ensino livre, ao terceiro setor e aos sindicatos de trabalhadores (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006, p. 188), as quais, no entendimento de Oliveira (2006, p. 22), compõem uma “complexa rede de inúmeros agentes [...] na forma de entes públicos ou privados ou híbridos, de caráter local, nacional e internacional, voltados a diversos papéis, ora complementares, ora contraditórios entre si”.

Nas empresas, a formação inicial geralmente é feita no exercício do trabalho, quando um funcionário experiente ou supervisor ensina as atividades ao novato – e este, depois de certo tempo, quando já demonstrar experiência, faz o mesmo com os calouros que vão chegando à empresa (NOZAKI, 2008, p. 17). Esse papel de multiplicador, exercido pelos próprios funcionários, é um fator que torna o *não sistema* ainda mais invisível. Dificilmente a formação no trabalho é reconhecida por algum certificado emitido pela empresa. Quando ocorre, é nas de grande e médio porte que têm uma seção voltada para o desenvolvimento dos funcionários no departamento de gestão de pessoas. Nesse caso, os recursos para a formação advêm de fontes diversas, como orçamentos próprios alocados nas áreas de pesquisa e desenvolvimento ou gestão de pessoas, empréstimos para ações de inovação e modernização tomados de instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

(BNDES) ou a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Se a empresa for contribuinte do Sistema S e ela mesma empreender ações formativas de educação profissional, o valor decorrente pode ser abatido da contribuição do imposto compulsório (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006, p. 201).

A rede de ensino livre, por sua vez, tem como foco de atendimento os cursos de curta duração, especialmente na formação continuada. Os agentes de formação que fazem parte de tal rede são majoritariamente entidades de ensino privado que contam, igualmente, com recursos privados. São exemplos as escolas de informática e de idiomas – que se multiplicam por meio de franquias –, em plena expansão no Brasil atualmente, além de agentes que são considerados como os pioneiros da educação a distância (ensino pelo correio, inicialmente, e hoje também pela internet) e que estão há mais de sessenta anos oferecendo cursos de formação inicial e continuada, como o Instituto Monitor (criado em 1939) e o Instituto Universal Brasileiro (criado em 1941), cujo

marketing visa, sobretudo, às classes C/D, servindo-se de revistas, programas e apresentadores populares de TV, bem como de folhetos em agências dos Correios. Estão ativos há mais de 60 anos, renovando métodos e técnicas e contando apenas com as mensalidades pagas pelos alunos. É claramente um caso de sucesso, pouco conhecido, mas reconhecido por especialistas do ramo (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006, p. 203).

O terceiro setor, que compreende as organizações privadas sem fins lucrativos voltadas para a produção de bens ou para os serviços públicos no campo social – nas quais se incluem as entidades comunitárias (de atuação restrita, para resolver problemas locais), as entidades filantrópicas (institutos e fundações empresariais), as entidades ligadas a diversas Igrejas (orientadas sobretudo pelo princípio da caridade), e as sociedades civis privadas dedicadas a atender públicos expostos a problemas sociais os mais variados (conhecidas como organizações não governamentais – ONGs) (RODRIGUES, 1997; SALAMON, 1998; CARVALHO, 1998; TENÓRIO, 2005) –, desenvolve principalmente ações formativas voltadas a públicos em situação de risco.

As atividades educativas, em geral, são destinadas a grupos sociais com pouca ou nenhuma oportunidade de acesso aos programas “oficiais e convencionais” de formação profissional, tendo como foco de preocupação questões relativas ao trabalho cooperativo e/ou à produção associada (MANFREDI, 2002, p. 215).

A partir da década de 1990, com a instauração de marcos regulatórios como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), as entidades do terceiro setor passaram a se tornar menos assistencialistas e passaram a investir mais esforços na formação profissional dos públicos já mencionados, “incrementando sua oferta de alfabetização, supletivos e treinamentos, quase exclusivamente gratuitos” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006, p. 206). Quanto ao financiamento de suas ações, mesclam recursos advindos de fundos públicos nacionais – como do FAT, de dotações sociais e renúncia fiscal – e internacionais, de aporte de associados, doações e, em menor grau, oriundos da venda de produtos e serviços (p. 205-206).

No que diz respeito aos sindicatos como agentes de formação profissional, Manfredi (2002, p. 246-247) comenta que a partir da década de 1990 é possível verificar várias frentes de ação quanto às iniciativas no campo educacional: a) foco na formação continuada de trabalhadores empregados com vistas a mantê-los capacitados (garantindo seu emprego) frente às novas realidades colocadas em termos de organização do trabalho e inovações tecnológicas aplicadas à produção; b) foco na formação inicial para populações desempregadas; c) cursos técnicos de nível médio destinados a filhos de sindicalizados e comunidade em geral; d) foco na formação inicial voltada para populações vulneráveis, em situação de pobreza, desemprego e/ou risco social de modo que consigam gerar trabalho e renda; e) alfabetização de jovens e adultos; f) foco na formação continuada para atender as necessidades das próprias organizações. As ações formativas são financiadas de várias maneiras: por meio do imposto sindical compulsório relativo a um dia de trabalho, que é recolhido uma vez ao ano de todo trabalhador, sindicalizado ou não, por meio de desconto no holerite; com recursos públicos, como do FAT e da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (FUNDACENTRO); com contribuições de associados (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006, p. 207). Além da formação profissional, os sindicatos desenvolvem atividades que ajudam os trabalhadores em sua colocação ou recolocação no mercado.

Em grandes centros, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, as centrais sindicais mantêm seus próprios serviços de intermediação de mão-de-obra, que parecem contribuir para melhorar a pontaria dos cursos – direcionados a áreas de maior oferta de vagas (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006, p. 208).

Se há um *não sistema invisível*, alcunhado pela equipe do IPEA, que é responsável pela maior parte das ações da formação inicial voltadas para o atendimento de demandas

pontuais do mercado de trabalho, com cursos de curta duração, rápidos, baratos e orientados para as populações de mais baixo grau de escolaridade e que pouco ou nada faz para articular educação geral e instrução técnica (de modo a elevar a escolaridade dos trabalhadores atuais e futuros), pode-se dizer que também há um *sistema visível* que começou a se constituir nos últimos anos no Brasil. Trata-se dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, instituídos pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2008j), os quais têm, segundo o artigo 6º, por finalidades e características:

- I – ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional; [...]
- III – promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infra-estrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão (BRASIL, 2008j).

Ao ofertar educação profissional em todos os níveis e modalidades, pressupõe ofertar cursos de formação inicial, inclusive de maneira integrada à educação básica (e nela o ensino fundamental), conforme inciso III. Assim é que muitos dos Institutos Federais passaram, a partir de 2009, a ofertar capacitação profissional com a concomitante conclusão do ensino fundamental na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA). Por ser esse programa um dos objetos desta pesquisa, sua análise será realizada no último capítulo.

\* \* \*

Por tudo o que foi exposto a respeito da formação inicial de trabalhadores, pode-se afirmar que, no conjunto maior da educação profissional brasileira, constitui-se na possibilidade formativa mais desvalorizada socialmente. Embora Naville tenha se dedicado a estudar, na França, a formação profissional de adolescentes, e não especificamente a de adultos, suas reflexões – apostando em noções relativas, que são construídas socialmente, conforme o contexto – são perfeitamente compatíveis com a análise da realidade brasileira e, como decorrência, da realidade de *não sistema invisível* da formação inicial de trabalhadores. Diz-se isso porque, a respeito da qualificação do trabalho, o autor alerta para a importância que os julgamentos morais e políticos têm sobre as ocupações, de modo a mantê-las no alto ou na base das hierarquias. Sabe-se que no Brasil os trabalhos manuais, de caráter

operacional, sempre foram objeto de percepção preconceituosa, geralmente associada à figura do escravo e, como consequência, à degradação.

A longevidade da escravidão, que em seu aspecto predatório despersonificou o cativo, proporcionou a construção da imagem do trabalho manual como algo indigno de outro que não o negro, o qual, ainda que “atavicamente propenso ao não-trabalho” por “bárbaro” e de “sangue viciado”, podia ser dobrado pela força. A imagem do trabalho e do trabalhador consolidada ao longo da escravidão fez-se portanto da sobreposição de hierarquias sociais de cor, de *status* social associado à propriedade e de dominação material e simbólica, numa mescla de sentidos que convergiram para a percepção do trabalho manual como algo degradado (CARDOSO, 2008, p. 80).

Cunha (2000a, p. 7) afirma que essa ideia de desprezo pelo trabalho manual presente na cultura brasileira é herança direta dos colonizadores ibéricos que aqui foi sendo reconstruída, ganhando novos aspectos em meio à escravidão do negro, principalmente. Como cabia, geralmente, a esses personagens o exercício do artesanato e da manufatura, todo homem livre queria diferenciar-se, recusando-se a trabalhar como carpinteiro, ferreiro, pedreiro, tecelão. O resultado foi a baixa procura pela aprendizagem desse tipo de ocupação.

Assim, não é de estranhar que certas ocupações não atraíssem muitas pessoas para desempenhá-las. O resultado foi o trabalho e a aprendizagem compulsórios: ensinar ofícios a crianças e jovens que não tivessem escolha. Antes de tudo aos escravos, às crianças largadas nas Casas da Roda,<sup>40</sup> aos “meninos de rua”, aos delinquentes e a outros desafortunados (CUNHA, 2000a, p. 23).

Advém daí, pois, a expressão mencionada em vários estudos a respeito do principal público da educação profissional em seus primórdios no Brasil: os “desvalidos da sorte” (KUENZER, 1991, p. 6, 1997, p. 12).

Constata-se, assim, que a formação inicial de trabalhadores, embora esteja amparada pela lei, tem pouco reconhecimento, legitimação social – por não estar atrelada à escolaridade, não ter diretrizes curriculares, não dispor de parâmetros de cargas horárias, ser efetivada por quaisquer instituições – porque se dedica à formação de ocupações que são historicamente desprestigiadas na hierarquia social.

---

<sup>40</sup> Instituições que podiam ser hospitais, casas de caridade ou conventos, nas quais havia um mecanismo em forma de cilindro que rodava no próprio eixo, localizado próximo à rua e com comunicação para o interior do local, pelo qual era possível depositar crianças abandonadas sem que o portador fosse identificado (CUNHA, 2000a, p. 23). O mecanismo era conhecido como roda dos enjeitados.

### 3.3 Formação profissional inicial e educação de jovens e adultos: diálogo necessário

Se a formação profissional inicial constitui-se na única possibilidade que jovens e adultos que se afastaram da escola têm para adquirir uma profissão em instituições de ensino – pois não tem pré-requisitos relacionados à exigência de escolaridade – a educação de jovens e adultos (EJA), na qualidade de modalidade de ensino, deve ter papel fundamental nesse processo, especialmente quando se considera que a formação profissional não pode prescindir da formação básica, ou seja, o trabalhador deve, necessariamente, ser provido de “experiência educada” (NAVILLE, 1973b, p. 268). O decreto mais recente que regulamenta a educação profissional no Brasil determina que a formação inicial deva ser preferencialmente articulada à EJA, com vistas à qualificação para o trabalho e a elevação do nível de escolaridade do trabalhador (BRASIL, 2004a). O mesmo é estabelecido na LDB, que teve seu artigo 37 complementado em 2008 nos seguintes termos: “a educação de jovens e adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional” (BRASIL, 1996a, 2008t).

Em se tratando de público jovem e adulto com baixa escolaridade, de acordo com Di Pierro, Joia e Ribeiro (2001, p. 72), “não há razões objetivas para não potencializar simultânea e mutuamente processos de formação geral e capacitação profissional”, isso porque muitos que compõem esse público já estão inseridos no mercado de trabalho e têm, por conseguinte, experiências laborais variadas que podem e devem ser exploradas nos processos de ensino e aprendizagem de modo a dinamizá-los. O trabalho, assim, é “catalizador dos processos educativos” (BARONE, 2007, p. 240) quando formação profissional e EJA unem-se para proporcionar qualificação ao trabalhador.

Na Constituição Federal, a EJA encontra respaldo como direito quando se afirma que a educação básica deve ser assegurada gratuitamente para “os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 1988).<sup>41</sup> Conforme a LDB, a EJA é destinada às pessoas que não tiveram acesso à escola ou que não puderam continuar estudando, em nível de educação básica (ensinos fundamental e médio), devendo ser garantida de forma gratuita pelo poder público – que tem como função viabilizar e estimular o acesso e a permanência nas instituições escolares desses segmentos que não tiveram oportunidades educacionais

---

<sup>41</sup> Di Pierro (2001, p. 326) e Haddad (2007, p. 203) comentam que a oferta gratuita na EJA prevalece porque a iniciativa privada, nessa área, tem limitada atuação em razão da situação econômica desfavorável do público, que o impossibilita de arcar com mensalidades.

adequadas. Como modalidade de ensino, deve basear-se nas premissas de que o alunado jovem e adulto tem características, interesses, condições de vida e de trabalho peculiares, proporcionando ações formativas e exames diferentes dos propostos na educação regular, que considerem os saberes adquiridos de modo informal, ou seja, fora da escola. Para poder se candidatar aos exames mencionados, a idade mínima para a conclusão do ensino fundamental é de 15 anos; para o ensino médio, a idade é 18 anos (BRASIL, 1996a). São três as principais funções da EJA: reparar, equalizar e qualificar (BRASIL, 2000b).

Diz-se que a EJA tem função reparadora porque possibilita corrigir o erro da negação do direito à educação, seja para aquelas pessoas que sequer foram à escola e são analfabetas, para as que cursaram as primeiras séries e já são alfabetizadas, para as que interromperam os estudos na adolescência. Reparar significa promover aprendizagens de forma condizente com as necessidades e interesses de jovens e adultos, por meio de modelo pedagógico próprio, não se constituindo em simples transposição de programas de cursos regulares para a modalidade EJA. Reparar significa possibilitar que todo jovem e adulto com baixo índice de escolaridade, ao ser acolhido na EJA, insira-se no campo da igualdade que a lei garante. A função equalizadora, por sua vez, advém do fato de que a EJA proporciona àqueles que a frequentam oportunidades que, quando aproveitadas, conduzem à retomada de potencialidades, ao desenvolvimento de habilidades, enfim, levem à igualdade de condições de inserção laboral e na participação social quando em comparação com outros grupos que não precisaram recorrer à EJA. Como função qualificadora entende-se a possibilidade de ativar nos educandos a capacidade de se potencializar, de se descobrir, de continuar aprendendo, dentro e fora da instituição escolar. Essa função se confunde com o próprio sentido da EJA (BRASIL, 2000b). Tal como é entendida hoje, por conseguinte, a EJA

não é aquela voltada para as carências e o passado (tal qual a tradição do ensino supletivo), mas aquela que, reconhecendo nos jovens e adultos sujeitos plenos de direito e de cultura, pergunta quais são suas necessidades de aprendizagem no presente, para que possam transformá-lo coletivamente (DI PIERRO, 2005, p. 1119-1120).

Apesar dessa concepção ampliada, que se baseia na capacidade que as pessoas têm de aprender por toda a vida, a EJA é ainda estigmatizada como uma modalidade de educação menor, que se limita a compensar jovens e adultos que não puderam estudar e aprender na idade considerada adequada, pois foi dessa forma que foi entendida na maior parte do século passado. Além desse tratamento preconceituoso (DI PIERRO, 2005), que pode ser comparado ao tratamento recebido pela formação inicial de trabalhadores – afinal, ambas relacionam-se a

ocupações e estratos sociais pouco valorizados nas hierarquias sociais –, a EJA frequentemente é prejudicada pela falta de recursos públicos para sua efetivação, constituindo-se por meio de políticas públicas fragmentadas, carentes de continuidade, com atendimento instável (HADDAD, 2007, p. 200-201) e caráter secundário no conjunto das políticas educacionais (RUMMERT; VENTURA, 2007, p. 31).

De acordo com Di Pierro, Joia e Ribeiro (2001), a EJA, tratada como política pública, teve implantação no Brasil iniciada na década de 1940, especialmente por meio de campanhas nacionais, estaduais e locais que buscavam alfabetização e aumento da escolaridade para adultos excluídos do processo escolar, as quais acabaram por induzir estruturas duradouras (com transferência de recursos públicos) de atendimento desse público no âmbito dos sistemas estaduais de ensino. Na década de 1960, surgiram metodologias próprias de alfabetização e ensino de jovens e adultos no meio de movimentos sociais, destacando-se a contribuição de Paulo Freire em defesa de uma educação crítica, “voltada à transformação social”, com centralidade no “diálogo como princípio educativo”, de modo que os educandos jovens e adultos se posicionassem como “sujeitos de aprendizagem, de produção de cultura e de transformação do mundo” (p. 60). Durante o governo militar, prevaleceu como ícone da EJA o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), organismo autônomo em relação ao Ministério da Educação e às secretarias estaduais de educação (desarticulado, portanto, ao sistema escolar que ofertava educação básica) que tinha cobertura em todo o país e visava à erradicação do analfabetismo e continuidade de estudos. Nesse período, a então LDB dedicava pela primeira vez um capítulo para a EJA, denominado “Do ensino supletivo”, no qual se diferenciavam as funções de suplência, “relativa à reposição de escolaridade”, de suprimimento, “relativa ao aperfeiçoamento ou atualização”, e de aprendizagem e qualificação, “referentes à formação para o trabalho” (p. 62). Essa lei instituiu mecanismos de flexibilidade quanto ao tempo e ao espaço no processo de ensino e aprendizagem, possibilitando aceleração de estudos, frequência livre, ensino a distância – instrução programada e/ou aprendizagem individualizada (DI PIERRO, 2005, p. 1117) – e avaliação modular, de modo a possibilitar e incentivar o acesso e permanência de jovens e adultos nos cursos, muitas vezes desestimulados pela seriação e pela presença obrigatória nas ações formativas. No final da década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal atual, a educação de jovens e adultos passou a se configurar como direito. A essa época, o então ensino supletivo já era realidade em todo o país, porém com deficiências resultantes de “dificuldades de ordem política, administrativa, financeira e pedagógica”, dentre as quais a baixa qualidade dos serviços educacionais prestados, expressa em pequena “interação professor-aluno”,

transposição direta de currículos da educação regular e financiamento reduzido (DI PIERRO, JOIA, RIBEIRO, 2001, p. 63-64). Nos anos 1990, a EJA foi penalizada pela falta de fundos públicos estáveis para seu financiamento, sendo preterida no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e, como consequência, ficando impossibilitada de ampliar o atendimento. Ao final da década, os municípios responsabilizavam-se por cerca de 1/3 da oferta de EJA, sendo que no ensino fundamental realizavam cerca da metade dos atendimentos (DI PIERRO, 2001, p. 324). A LDB de 1996 também trouxe alguns entraves para a modalidade.

A nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB), promulgada em 1996, por sua vez, diluiu as funções do ensino supletivo nos objetivos e formas de atendimento do ensino regular para crianças, adolescentes e jovens. Enquanto isso, manteve a ênfase nos exames e, ao rebaixar a idade mínima para o acesso a essa forma de certificação de 18 para 15 anos no ensino fundamental e de 21 para 18 no ensino médio, sinalizou para as instâncias normativas estaduais a identificação cada vez maior entre o ensino supletivo e os mecanismos de aceleração do ensino regular, medida cada vez mais aplicada nos estados e municípios, visando à correção do fluxo no sistema. Também para driblar a restrição do Fundef quanto à consideração dos alunos dos cursos supletivos entre os atendidos no ensino fundamental, muitos municípios estão convertendo esses cursos em programas regulares acelerados, o que também contribui para aproximar a educação de jovens e adultos do ensino regular acelerado, além de confundir as estatísticas educacionais (DI PIERRO, JOIA, RIBEIRO, 2001, p. 67-68).

A redução das idades para realização dos exames acabou por recrudescer uma característica que vinha sendo observada antes mesmo da LDB de 1996: a juvenilização da clientela do ensino supletivo. Cada vez mais jovem e urbana, diferentemente da população sem escolaridade que tradicionalmente era rural ou, mesmo vivendo na cidade, tinha raízes no campo, essa população deixava de estudar devido à “dinâmica escolar brasileira” – marcada pela defasagem na relação idade/série – ou às “pressões oriundas no mundo do trabalho” – com exigência de certificação escolar (DI PIERRO, JOIA, RIBEIRO, 2001, p. 64; DI PIERRO, 2005, p. 1122). Novas metodologias, por conseguinte, necessitaram de ser elaboradas para atendimento a essa parcela que passou a usufruir da modalidade de ensino que antes era destinada apenas a adultos. Em relação ao financiamento, a situação de precarização só veio a ser melhorada em 2007, quando se aprovou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o qual, ampliando a cobertura que era feita pelo FUNDEF, destina recursos, além do ensino fundamental, para o ensino infantil, o ensino médio e a EJA (inclusive integrada à

educação profissional técnica de nível médio) (BRASIL, 2007a). Dessa forma, com garantia de financiamento destinado especificamente à EJA, espera-se que as estatísticas sobre a modalidade deixem de ser obscurecidas pelos artifícios que, em razão dos contingenciamentos de recursos, a associavam à aceleração de estudos própria do ensino regular.

Apesar de, na atualidade, a EJA ser reconhecida como modalidade com características próprias, pois deve servir aos interesses e necessidades de jovens e adultos que têm na diversidade de identidades – de geração, de classe, de gênero, de etnia, de cultura – seu ponto de partida, podendo, inclusive, se associar à formação profissional, com vistas a imprimir mais significado às aprendizagens pela introdução do trabalho como princípio norteador do processo educativo, ainda são preservados traços que teimam em homogeneizar os sujeitos de aprendizagem que vão até a EJA, de modo que ainda sejam percebidos como pessoas que necessitam “repor estudos não realizados na infância e na adolescência” (DI PIERRO, 5, p. 1118), como se todos fossem iguais e se a educação fosse um “pacote” servível a quaisquer situações, com objetivo de compensar o que não foi alcançado um dia.

Ao focalizar a escolaridade não realizada ou interrompida no passado, o paradigma compensatório acabou por enclausurar a escola para jovens e adultos nas rígidas referências curriculares, metodológicas, de tempo e espaço da escola de crianças e adolescentes, interpondo obstáculos à flexibilização da organização escolar necessária ao atendimento das especificidades desse grupo sociocultural. Ao dirigir o olhar para a falta de experiência e conhecimento escolar dos jovens e adultos, a concepção compensatória nutre visões preconceituosas que subestimam os alunos, dificulta que os professores valorizem a cultura popular e reconheçam os conhecimentos adquiridos pelos educandos no convívio social e no trabalho (DI PIERRO, 2005, p. 1118).

A EJA, portanto, deve ser lugar de acolhimento, de respeito às experiências de vida, de construção de aprendizagens possibilitadas por metodologias que levem em consideração que o educando trabalhador ou futuro trabalhador, ao buscar escolaridade, merece tratamento condizente com suas expectativas e necessidades. Esse posicionamento só é possibilitado por meio do diálogo, seja entre educandos e professor e entre educandos, que promove a participação de todos, horizontalmente, de modo que se constitua uma educação democrática.

Flecha (2004), amparado na contribuição deixada por Paulo Freire, propõe sete princípios que a educação de pessoas adultas deve ter como norteadores para que seja efetivamente democrática: diálogo igualitário, inteligência cultural, dimensão instrumental, transformação, criação de sentido, igualdade de diferenças e solidariedade. Tais princípios

também podem ser referentes à “formação profissional democrática”, pois seu público, principalmente o da formação inicial, geralmente é o mesmo que busca cursos na EJA.

Promover o diálogo igualitário é partir do pressuposto de que todos têm argumentos válidos, construídos a partir de vivências as mais diversas. Na EJA, significa reconhecer que existe horizontalidade no relacionamento entre professor e aluno e que esse diálogo se reflete de maneira mais profunda na construção do currículo (que não deve ser predeterminado, mas aberto à discussão no que diz respeito aos conteúdos, às atividades, às leituras) bem como nos processos avaliativos (que e como avaliar são objeto de consenso e não de imposição por parte do professor).

O diálogo igualitário se afasta, assim, de relações hierárquicas e autoritárias, nas quais o professor ou professora determina aquilo que é necessário aprender, marcando os conteúdos e os ritmos da aprendizagem. Ao contrário, todas as pessoas podem elaborar seus conteúdos e interpretações em função dos argumentos aportados intersubjetivamente. Mediante o diálogo igualitário se fazem propostas, se encaminham os argumentos em que se fundamentam, se questionam ou aceitam e se constrói conhecimento (FLECHA, 2004, p. 32, tradução nossa).

Jovens e adultos são reservatórios de experiências – obtidas nas instituições de ensino ou fora delas – e, além de aprender, são capazes de ensinar. A inteligência cultural consiste justamente em se valer dessas experiências para construir novos conhecimentos ou resolver problemas que se lhe apresentam. O professor de EJA, assim, precisa reconhecer que o processo de ensino e de aprendizagem não pode acontecer à revelia das inteligências culturais dos educandos, forjadas nas experiências laborais e socioculturais (FLECHA, 2004, p. 34). A dimensão instrumental, por sua vez, reside no fato de que jovens e adultos necessitam dominar conteúdos típicos da sociedade contemporânea para encontrar soluções a questões-problema presentes em sua vida. Os saberes, assim, desde os mais importantes até os considerados mais desnecessários à primeira vista, recontextualizam-se e legitimam-se de maneira ética, de modo a possibilitarem transformações pessoais e sociais.

Quando se estabelece o que queremos aprender, podem aparecer argumentos que afirmem que a sintaxe ou as equações são desnecessárias. Mas também aparecerão os argumentos que dizem que, como mínimo, são necessários para seguir estudando [...]. Curiosamente, quando se estabelece assim o nível de exigência, por parte das pessoas participantes, a respeito dos objetivos a alcançar, superam-se amplamente os que foram estabelecidos pelos educadores (FLECHA, 2004, p. 35, tradução nossa).

Sobre transformação, é necessário ter em vista que o ato de aprender pode mudar o entorno do jovem e do adulto e a si próprios de duas maneiras: transformando o mundo quando nele se intervém coordenadamente com os demais sujeitos implicados e transformando a si próprio pela geração de novos saberes (FLECHA, 2004, p. 36). Sobre criação de sentido, que se relaciona com a dimensão instrumental, é necessário considerar que jovens e adultos têm prontidão para aprender quando vislumbram a aplicação, em suas vidas, do conhecimento obtido: “a criação de sentido se experimenta quando um projeto educativo afeta positivamente todas as diferentes esferas da vida”. Daí o lugar de destaque de currículos contextualizados na EJA, diferenciados, baseados nas inquietações dos educandos (p. 37).

Por mais paradoxal que possa parecer, a EJA deve promover a igualdade das diferenças. Com base no diálogo igualitário, as pessoas que têm histórias de vida tão diferentes dentro de uma mesma sala de aula “apresentam as características culturais, sociais e geracionais ou de gênero próprias que, por sua vez, refletem as dos grupos aos quais pertencem”, resultando em novos conhecimentos e valores que se formam a partir a visão do outro, do diferente (FLECHA, 2004, p. 39).

Tanto os enfoques que partem da homogeneidade, mas não respeitam a diferença, quanto as perspectivas que partem da diversidade, esquecendo o objetivo da igualdade, geram profundas desigualdades. Os primeiros defendem um retorno a um modelo acadêmico e bancário de caráter etnocêntrico e homogêneo, que não é viável em uma sociedade caracterizada pela diversidade. As segundas partem do relativismo cultural, que entende o respeito à diversidade como adaptação às desigualdades e que condena à exclusão a maioria das pessoas que não pertencem aos grupos privilegiados, já que não possuem os instrumentos priorizados pela sociedade (FLECHA, 2004, p. 39).

A igualdade das diferenças pressupõe, assim, o sétimo e último princípio, o da solidariedade. A cooperação entre professores e educandos jovens e adultos faz das aprendizagens um exercício também de tolerância e respeito ao outro: “a solidariedade é a base sobre a qual se estrutura o movimento, se empreendem e definem os projetos de educação democrática de adultos e se articula a cooperação de todas as pessoas para garantir a aprendizagem e a transformação” (FLECHA, 2004, p. 40).

No Brasil, a EJA tem público em potencial quando se leva em consideração as estatísticas sobre a educação da população. A Tabela 3 apresenta a evolução da média dos anos de estudo da população de 15 ou mais anos, segundo faixas etárias, no Brasil e por regiões geográficas, entre 2001 a 2009. Na Tabela 4 pode-se conferir a taxa média de conclusão esperada para a educação básica no Brasil e por região em 2005/2006.

Tabela 3 – Média de anos de estudo<sup>42</sup> da população de 15 anos ou mais de idade por faixa etária, por região geográfica e no Brasil, entre 2001 e 2009

Categorias	Ano								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Faixa etária</b>									
<i>15 a 24 anos</i>	7,4	7,7	7,9	8,1	8,2	8,4	8,5	8,7	8,8
<i>25 a 29 anos</i>	7,4	7,7	8,0	8,1	8,4	8,7	8,9	9,2	9,4
<i>30 a 39 anos</i>	7,0	7,2	7,3	7,5	7,5	7,8	7,9	8,1	8,2
<i>40 ou mais anos</i>	5,0	5,2	5,3	5,4	5,5	5,7	5,9	6,0	6,2
<b>Brasil</b>	6,3	6,5	6,7	6,8	6,9	7,1	7,3	7,4	7,5
<b>Regiões</b>									
<i>Norte</i>	6,3	6,5	6,6	6,2	6,5	6,7	6,8	7,0	7,1
<i>Nordeste</i>	4,9	5,1	5,3	5,5	5,6	5,8	6,0	6,2	6,3
<i>Sudeste</i>	7,1	7,2	7,4	7,5	7,6	7,8	7,9	8,1	8,2
<i>Sul</i>	6,7	6,9	7,2	7,3	7,4	7,5	7,6	7,8	7,9
<i>Centro-oeste</i>	6,5	6,8	6,9	7,1	7,2	7,4	7,5	7,7	7,9

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (adaptado) (2010).

Tabela 4 – Taxa média esperada de conclusão no ensino fundamental (4ª e 8ª séries) e ensino médio, segundo regiões geográficas e no Brasil em 2005/2006

Brasil e regiões	Ensino fundamental		Ensino Médio
	4ª série	8ª série	3ª série
<b>Brasil</b>	87,6	53,8	66,6
<i>Norte</i>	81,0	40,5	62,7
<i>Nordeste</i>	79,4	38,7	67,7
<i>Sudeste</i>	94,5	66,6	69,3
<i>Sul</i>	95,0	69,1	69,0
<i>Centro-oeste</i>	88,9	54,2	65,3

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (adaptado) (2010).

Os dados fornecidos pela Tabela 3 indicam que a diminuição da média de anos de estudo é inversamente proporcional à idade, ou seja, pessoas com mais anos de vida frequentaram menos a escola que as mais jovens. Na média geral, no entanto, o brasileiro tem 7,5 anos de estudo, o que equivale ao ensino fundamental incompleto; a análise por região evidencia que as regiões Norte e Nordeste, separadamente, têm os piores desempenhos nesse quesito, respectivamente com 7,1 e 6,3 anos em média. Se em oito anos a média brasileira foi ampliada em 1,2 ano, o que representa acréscimo anual de 0,15 ano de estudo, estima-se que

<sup>42</sup> Para se chegar aos anos de estudo (grau de instrução ou escolarização), considerou-se a série que a pessoa estava frequentando ou havia frequentado, considerando a última série concluída com aprovação. Assim, cada série concluída com aprovação corresponde a um ano de estudo (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010, p. 4).

em quatro anos a média da escolaridade seja equivalente a do ensino fundamental completo, que é de oito anos. Já na Tabela 4, pode-se verificar que é nas séries iniciais do ensino fundamental e no ensino médio, respectivamente, que há maior possibilidade de conclusão de estudos, quando se analisam os dados para o Brasil como um todo. Em relação às séries finais do ensino fundamental, os dados são alarmantes, uma vez que cerca da metade dos que iniciam o segundo segmento do ensino fundamental não o concluem – a situação é ainda mais preocupante quando se consideram os dados isolados das regiões Norte e Nordeste. É especificamente esse público não concluinte que, persistindo longe da escola, tem como única alternativa de acesso à profissionalização a participação em cursos de formação profissional inicial, que não pede requisitos de escolaridade.

Jovens e adultos, na construção de seus projetos educativos, deveriam contar com programas públicos de formação que conciliassem educação básica e educação profissional – observados os princípios descritos por FLECHA (2004) – e, como consequência, promovessem aprendizagens significativas que os conduzissem a continuar aprendendo e estudando de modo a concluir seus estudos em nível de educação básica, podendo, assim, prosseguir para o ensino superior. A formação profissional inicial, pelo apelo que a qualificação profissional tem, poderia, assim, ser a porta de entrada dessa integração. Tal oferta pública, no entanto, precisa se dar com regularidade e qualidade, em um esforço conjunto de ministérios e secretarias estaduais de educação e do trabalho, de modo a garantir financiamento perene e continuidade no atendimento.

Uma vez apresentadas, neste capítulo, as características das ações de formação profissional inicial, bem como dos principais agentes responsáveis por sua oferta e do diálogo que trava com a EJA, apresentam-se no próximo item as principais políticas públicas que envolveram essa modalidade no Brasil nos últimos cinquenta anos.

## **4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FORMAÇÃO PROFISSIONAL INICIAL (1963-2011)**

Embora a expressão “formação profissional inicial” seja um construto próprio do Decreto nº 5.154/04, opta-se por continuar utilizando-a para tratar dos cursos de formação não sujeitos a regulamentação que foram objeto de políticas públicas em períodos anteriores.

São objetivos do capítulo apresentar e problematizar as principais características das políticas públicas de formação inicial de trabalhadores consideradas em relação ao contexto histórico em que aconteceram ou acontecem. A percepção dessa relação, que se traduz na problemática desta tese, leva, ao final de cada sessão, a uma classificação da política pública por meio da eleição de alguns critérios.

### **4.1 Programa Intensivo de Preparação de Mão de obra (PIPMO) (1963-1982)**

#### **4.1.1 Primeira fase: desenvolvimentismo, fordismo periférico e formação de mão de obra industrial**

O primeiro programa de política pública no âmbito federal voltado para a formação profissional no Brasil, segundo Oliveira (2006, p. 16), foi o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra Industrial (PIPMOI), criado no governo de João Goulart por meio do Decreto nº 53.324, de 18 de dezembro de 1963. O PIPMOI, que era de responsabilidade da Diretoria do Ensino Industrial do Ministério da Educação e Cultura e viabilizado por uma coordenação nacional e coordenações regionais, era financiado com as dotações do Fundo Nacional de Ensino Primário e do Fundo Nacional de Ensino Médio (BRASIL, 1963). Com sede administrativa no Rio de Janeiro, a coordenação nacional contava com servidores que pertenciam aos quadros das extintas Campanhas do Departamento Nacional de Educação. Eram objetivos do PIPMOI:

- a) especializar, retrainar e aperfeiçoar o pessoal empregado na indústria;
- b) habilitar novos profissionais para a indústria;

c) preparar pessoal docente, técnico e administrativo para o ensino industrial, bem como instrutores e encarregados de treinamento de pessoal na indústria (BRASIL, 1964b).

Tais objetivos eram viabilizados com capacitações nos ambientes de trabalho industrial, com as empresas se responsabilizando pela formação profissional (mediante orientação por parte das coordenações do programa); com capacitações realizadas em entidades executoras, ou seja, nas escolas industriais federais, estaduais e municipais, bem como do SENAI, todas por meio de convênio; com seleção, elaboração e disponibilização de material didático necessário aos cursos; com divulgação de informações técnicas relacionadas à capacitação da mão de obra industrial; e com pesquisas e documentação sobre mercado de trabalho mediante convênios (BRASIL, 1964b). À coordenação nacional cabia, além do planejamento do programa em todo o território nacional e de sua supervisão, a nomeação do pessoal técnico-administrativo das coordenações regionais; a distribuição dos recursos nas regionais e seu controle contábil; a elaboração e distribuição de materiais didáticos referentes aos cursos; o estabelecimento de convênios necessários à implementação do programa; a definição de normas técnicas e administrativas de trabalho para a execução dos trabalhos em nível nacional e regional. As coordenações regionais, por sua vez, operacionalizavam o programa, para isso fazendo levantamento das necessidades das indústrias e definindo áreas prioritárias; verificando a disponibilidade de infraestrutura em empresas e instituições de ensino para realização dos cursos do programa, além de determinar máquinas, equipamentos, ferramentas e instrumentos necessários; adquirindo material suplementar necessário; recrutando instrutores e providenciando seu treinamento; firmando convênios com escolas, empresas, entidades federais, estados, prefeituras municipais e SENAI, para execução das ações formativas e de pesquisa; realizando, excepcionalmente, ações formativas e seminários de estudos; acompanhando e fiscalizando a execução do programa na área;<sup>43</sup> efetuando pagamentos e comprovando despesas; responsabilizando-se pela assinatura e veracidade de certificados e diplomas; procedendo à avaliação dos resultados alcançados ao final de cada curso e ao final do programa; e organizando e mantendo em funcionamento serviço de colocação e acompanhamento dos profissionais certificados e diplomados (BRASIL, 1964b). Quanto às ações formativas que visavam formação, aperfeiçoamento, retreinamento e especialização da mão de obra industrial, destacavam-se:

---

<sup>43</sup> “As entidades executoras, no término de cada curso, apresentarão à coordenação regional demonstração da aplicação dos recursos recebidos sob a forma de balancete, relação de despesas efetuadas, ficando obrigadas a manter os documentos à disposição das coordenações regional e nacional ou de órgão competente deste ministério, em caso de necessidade” (BRASIL, 1964c).

- a) treinamento dentro das empresas industriais;
- b) cursos intensivos ou regulares em escolas técnicas, industriais e de aprendizagem;
- c) cursos por correspondência;
- d) cursos volantes;
- e) aprendizagem programada;
- f) seminários, reuniões de estudo, levantamentos, pesquisas e trabalhos práticos (BRASIL, 1964a).

Pode-se afirmar que o PIPMOI era uma das estratégias da “modernização desenvolvimentista dirigida pelo Estado” (NEVES, 2001, p. 173), ou seja, tinha o papel de fornecer a mão de obra necessária para impulsionar a produção industrial que, no imaginário socioeconômico e político da época, dentre outros fatores, elevaria o Brasil à categoria de país desenvolvido.

Esperança, reformismo, distributivismo e nacionalismo eram elementos integrantes da utopia desenvolvimentista que se construiu como signo daquela época. Portanto, a conjuntura delimitada pelos anos 40 e início dos anos 60 foi caracterizada pela crença de expressivos segmentos da sociedade civil brasileira de que a modernidade só seria alcançada se apoiada em um programa governamental sustentado pela industrialização, por políticas sociais distributivistas e por efetiva defesa do patrimônio econômico e cultural do país (NEVES, 2001, p. 172).

Embora o crescimento da economia brasileira viesse caindo no início dos anos 1960 – de 1945 a 1960 a taxa anual média de crescimento foi de 6,2%; de 1963 a 1967, caiu pela metade – com o modelo baseado na substituição de importações<sup>44</sup> perdendo dinamismo (PRADO; EARP, 2007, p. 209) e a recessão econômica ganhando corpo, o PIPMOI foi lançado como programa para formação de mão de obra com vistas a atuar no parque industrial que desde a década de 1950 vinha se estruturando no país por intermédio de sucessivas intervenções do Estado (SUZIGAN, 1988).

Se na França de Naville e nos demais países considerados “desenvolvidos” após a Segunda Guerra Mundial o regime de acumulação a triunfar no período foi o fordismo, denominado por Lipietz (1989) como *fordismo central*, em países do “terceiro mundo” ou “subdesenvolvidos” ou “em desenvolvimento”, dentre os quais o Brasil, consagrou-se, a partir

---

<sup>44</sup> “Aproveitando-se da grande crise dos anos 30, os regimes populistas da América Latina – seguidos por outros países nos anos 50, a exemplo da Coréia do Sul – inauguraram a ‘estratégia de substituição de importações’. Tratava-se de proceder à acumulação das receitas das exportações primárias na indústria de bens de consumo, pela aquisição de bens de capital no centro e pela proteção a essas indústrias nascentes mediante fortes barreiras alfandegárias. A expectativa era de poder aplicar, a seguir, a mesma tática à produção de bens duráveis e de capital” (LIPIETZ, 1989, p. 309).

dos anos 1970, segundo o mesmo autor, o *fordismo periférico* (p. 304) que, por características próprias ao conjunto destes últimos países, diferenciava-se da versão típica daqueles primeiros, especialmente em relação:

- a) ao processo de trabalho: não havia nos países em desenvolvimento relações sociais de trabalho condizentes com estratos de assalariados em número e com capacidade (saber-fazer) para operacionalizar o fordismo;
- b) aos mercados: internamente, eram limitados às classes dominantes e médias advindas da economia de exportação; externamente, os países centrais não eram prejudicados pela fraca competitividade dos manufaturados da periferia;
- c) às trocas externas: as importações tendiam sempre a superar as exportações de matérias-primas, causando déficit comercial, endividamento e inflação (p. 309-310).

Se o fordismo tinha como lógica a dupla busca por incremento de produtividade (pelo aumento da escala de produção) e de territórios nos quais os salários eram mais baixos, a tendência natural era “extravasar” os sistemas produtivos para além das fronteiras nacionais, de modo a, de acordo com a dupla procura, ampliar mercados nos países protegidos por barreiras alfandegárias e obter mão de obra que se sujeitasse a salários menores que os pagos nas regiões centrais. Ter-se-ia, assim, como decorrência dessa lógica, uma “nova divisão internacional do trabalho”,<sup>45</sup> verticalizada, na qual as três “bacias” de mão de obra, isto é, o setor de engenharia e de tecnologia avançada, as atividades produtivas mais comuns (mas sem prescindir de determinada qualificação) e as atividades de qualificação especializada<sup>46</sup> (adquiridas com facilidade pelos trabalhadores), em certas circunstâncias, seriam alocadas nas empresas dos países centrais (as duas primeiras) e em suas filiais nos países em desenvolvimento (a última) (LIPIETZ, 1989, p. 312-314 e 326). Daí o fordismo periférico, também como lógica de acumulação.

Trata-se de um autêntico fordismo, com uma verdadeira mecanização e uma associação da acumulação intensiva e do crescimento de mercados em

---

<sup>45</sup> Sinteticamente, a primeira divisão internacional do trabalho seria a “atribuição”, “forma de ampliação-reorganização do próprio regime de acumulação”, historicamente construída, de produção de bens materiais manufaturados pelos países do hemisfério Norte e de fornecimento de matérias-primas (ou bens primários) pelos países do hemisfério Sul, em uma divisão horizontal que anteporia os setores primário-agrícola e secundário-industrial de transformação (LIPIETZ, 1989, p. 306 e 314).

<sup>46</sup> Lembra-se que os operários especializados (diferentemente dos especialistas) eram aqueles que, após uma formação profissional acelerada, passavam a desempenhar funções simples, de baixa complexidade, no trabalho em série, em dado posto de trabalho, e eram, por conseguinte, considerados semiqualiificados (NAVILLE, 1956; SAGLIO, 1986).

termos dos bens de consumo duráveis. Contudo ele continua sendo periférico, antes de mais nada no sentido de que, nos circuitos mundiais dos ramos produtivos, os postos de trabalho e a produção correspondendo aos níveis de fabricação qualificada e, sobretudo, de engenharia permanecem largamente exteriores a esses países. Por outro lado, os mercados correspondem a uma combinação específica do consumo das classes médias modernas locais, com acesso parcial dos operários do setor fordista aos bens duráveis das famílias, e das exportações desses mesmos produtos manufaturados de baixo preço para o centro. [...] Em suma, trata-se de uma combinação, em proporções variáveis, da política de substituição de importações e da política de substituição de exportações, apoiando-se, eventualmente, no tocante ao financiamento, nas receitas da "velha" divisão do trabalho, na promoção das exportações de matérias-primas, no turismo, nos rendimentos repatriados pelos trabalhadores emigrantes etc. (LIPIETZ, 1989, p. 317).

No Brasil, o fordismo periférico caracterizou-se por uma industrialização acelerada – após a crise da agricultura cafeeira, dominante no início do século XX – financiada em parte por transferências de créditos dos países do fordismo central, bem como de tecnologia daí advinda, e por uma “explosão urbana” (LIPIETZ, 1989, p. 304) que não fora observada nos países centrais. A respeito da mencionada explosão, Dedecca (1998) observa que a ausência de um projeto de reforma agrária e a concentração das propriedades rurais por pequenos grupos propiciou que contingentes consideráveis da população, anteriormente vivendo nas zonas rurais, se dirigissem aos centros urbanos em busca de melhores condições de vida. O processo de industrialização brasileira, assim, contou com força de trabalho abundante e barata para ocupar os postos abertos especialmente na indústria de transformação, mesmo com a força de trabalho tendo “características educacionais desfavoráveis” (p. 278), pois a falta de escolaridade do brasileiro naquela época não era considerada impedimento para sua atuação como terceiro tipo de “bacia” de mão de obra, ou seja, nas atividades de qualificação especializada facilmente aprendidas pelos trabalhadores (LIPIETZ, 1989, p. 313).

De maneira muito diferente ao ocorrido na França de Naville e em outros países desenvolvidos, no Brasil o padrão de relações de trabalho que se estabeleceu pela industrialização não se associou a uma estrutura de ocupações construída por meio de negociação. Nem mesmo a Consolidação das Leis do Trabalho, com o estabelecimento de direitos gerais para os trabalhadores, fomentou a prática da negociação coletiva de modo a promover a formalização das estruturas de ocupações, ficando a questão da qualificação, por conseguinte, em segundo plano nas relações do trabalho.

A ausência de um sistema nacional de relações de trabalho que abrisse perspectivas de um maior controle social no uso da força de trabalho explica

o papel limitado cumprido pela qualificação na estruturação do processo produtivo na fase de industrialização nacional. Ademais, esse papel limitado demandou relativamente menos a montagem de um sistema educacional que promovesse uma formação educacional e profissional adequada (DEDECCA, 1998, p. 279-280).

No que concerne ao sistema educacional brasileiro nas décadas de 1960 e 1970 – desvinculado de qualquer tentativa de composição daquilo que Dedecca denomina “padrão de relações de trabalho” ou “sistema nacional de relações de trabalho” – observa-se que educação geral e educação profissional são tratadas como subsistemas diferentes, desarticulados, ou, nas palavras de Naville, “divorciados” (1948), mesmo quando há tentativa de unificá-los em nível de ensino médio, como na segunda LDB, de 1972.

O PIPMOI foi forjado dois anos após a publicação da primeira LDB, a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961), cuja tramitação no Congresso Nacional havia iniciado em 1948 e que veio substituir o conjunto de leis orgânicas que foram decretadas no governo Getúlio Vargas. Na LDB de 1961, os artigos 47 a 51 dedicam-se ao ensino técnico, que se refere especialmente ao nível médio, havendo poucas referências a cursos e programas compatíveis com o nível fundamental e nenhuma aos de nível de graduação – como a formação profissional inicial e os cursos superiores de tecnologia da LDB atual, respectivamente. Assim, o foco do ensino técnico em 1961 recaía sobre os cursos técnicos de grau médio em três vertentes: industrial, comercial e agrícola. Nos artigos 50 e 51 são mencionados os cursos voltados para o que atualmente se denomina formação profissional inicial, ou seja, os cursos de aprendizagem (básicos ou técnicos) e os de mestria e artesanato. Estes últimos já haviam sido normatizados na Lei Orgânica do Ensino Industrial (Decreto-lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942) e o conceito permaneceu na primeira LDB, embora citado rapidamente. Enquanto os cursos de mestria objetivavam a formação profissional necessária ao exercício da função de mestre – após conclusão de curso industrial correlato –, tendo duração de dois anos, sendo ancorados em disciplinas de cultura geral e cultura técnica, e conferindo aos concluintes com aproveitamento o diploma de mestre, os cursos de ensino artesanal destinavam-se ao ensino de um ofício em período de duração considerada reduzida (um a dois anos), com recurso a disciplinas de cultura geral e cultura técnica, conferindo direito a certificado de habilitação aos concluintes com aproveitamento (BRASIL, 1942). Ambos tiveram pouca representatividade no conjunto do ensino profissional do período pois, segundo Cunha (2000c, p. 37), os egressos dos cursos de mestria eram muito jovens (com 18 anos em média) e não conseguiam se impor no chão de fábrica junto a subordinados de nível operacional e mais velhos, devido à falta de experiência profissional; a atividade artesanal,

por sua vez, era considerada marginal e pouco rentável. Observa-se, assim, que a formação acelerada, tal qual a preconizada pelo PIPMOI, não tinha lugar na LDB de 1961 e, portanto, ao não ser regulamentada, permitia ações formativas as mais variadas, sem critérios estabelecidos e sendo funcionais ao paradigma do desenvolvimento nacional vigente na época.

Instrumento emergencial e mecanismo complementar de formação de mão de obra (LAGO; ALMEIDA; LIMA, 1983, p. 127 e 403), o PIPMOI ancorava-se em formação profissional inicial e continuada rápida e imediata, com pré-requisitos de ingresso, duração, conteúdos programáticos, formas de seleção e avaliação pouco determinados – deixados para definição por parte da entidade executora –, “sem sistematização e uniformidade de procedimentos” (RACHID, 1979, p. 62). Característico era o tempo reduzido dos cursos, ao fim dos quais os alunos, por meio dos serviços de intermediação de mão de obra, ingressavam rapidamente no mercado de trabalho.

O PIPMO propiciava um tempo de treinamento muito mais curto e um treinamento muito mais simplificado do que os cursos convencionais. O treinamento era calculado para um tempo em torno de 100 horas, havendo alguns cursos que não passavam de 20 horas (DUARTE; JORGE, 2008, p. 5).

Em relação ao material didático, foi paulatinamente sendo construído de acordo com as necessidades do programa.

Nos primeiros anos de existência do programa, quando os treinandos se destinavam principalmente à indústria, foram utilizadas partes das séries metódicas<sup>47</sup> desenvolvidas pelo SENAI. Com o tempo, o programa produziu material didático próprio, [...] orientado para o ensino de “nem mais nem menos” que o estritamente necessário para o ocupação imediata de postos específicos de trabalho (CUNHA, 2000c, p. 12).

---

<sup>47</sup> As séries metódicas ocupacionais (SMO) – desenvolvidas por Victor Della Vos, diretor da Escola Técnica Imperial de Moscou, em 1875 – eram uma metodologia de ensino de ofícios que se operacionalizava por meio de material didático específico para as ocupações, as quais eram compreendidas como um conjunto de operações que podiam ser tomadas separadamente. Assim, havia as folhas de operações (FO) e as folhas de informações tecnológicas (FIT) referentes a cada tarefa que, no seu conjunto, davam corpo ao ofício – em grau crescente de complexidade e relacionando teoria e prática – e eram a espinha dorsal da aprendizagem nas oficinas. Tratava-se, portanto, de um método prescritivo, que não dava abertura para a iniciativa dos educandos. As SMO foram introduzidas, na década de 1930, no Centro Ferroviário de Ensino e Seleção Profissional pelo engenheiro e seu diretor Roberto Mange (CUNHA, 2000b, p. 132, 2000c, p. 26, 56 e 66).

A respeito das propostas pedagógicas elaboradas pelas coordenações do programa para os cursos realizados em períodos de tempo reduzido – baseados no mínimo necessário para o trabalhador desempenhar as tarefas –, Cunha cita a adoção do método *Training Within Industry*<sup>48</sup> (TWI). Após a invasão da França pelos alemães, em maio 1940, uma força-tarefa foi desenvolvida no governo federal norte-americano – aliado contra as forças do eixo, junto a França e Inglaterra – para pensar meios de satisfazer as necessidades de produção impostas pela guerra, uma vez que grande parte dos operários qualificados estava a serviço das forças armadas e as indústrias, principalmente as que produziam artefatos bélicos e bens indispensáveis ao combate, tiveram de empregar pessoas não qualificadas para dar continuidade à produção, formando-as rapidamente, em serviço.

Para a indústria privada, era um tempo de caos pois, praticamente da noite para o dia, era necessário passar do ritmo descansado da produção dos tempos de paz para as esmagadoras demandas criadas pela emergência. Máquinas, ferramentas e mão de obra TREINADA eram necessárias em números ilimitados. Por si só, a indústria privada não supunha organizar esse enorme empreendimento. Em um tempo de perigo nacional, o governo federal teria de ajudar. Grupos governamentais de emergência foram criados e planejamento elaborado para rápido aumento da produção (DIETZ, 1970, p. 1, tradução nossa).

O TWI, portanto, foi um serviço de emergência que mobilizou o empresariado e os trabalhadores em busca da produção acelerada, com requisitos de qualidade e produtividade, para suprir as necessidades advindas do conflito mundial, por meio de uma abordagem em relação à formação profissional dos trabalhadores na indústria e a seu emprego no processo produtivo. O propósito essencial era socorrer as indústrias – no que diz respeito à satisfação de suas necessidades de mão de obra – pelo treinamento de cada trabalhador, no próprio chão de fábrica, para fazer o uso máximo de suas melhores habilidades (GRAUPP; WRONA, 2006, p. xvii). Para isso, essencial era a figura do supervisor – encarregado ou que dirigia o trabalho de outras, como gerentes, superintendentes, líderes de equipes – que deveria ter cinco requisitos: conhecimento do trabalho, conhecimento do cargo, habilidade em aprimorar métodos, habilidade em liderança e habilidade em instrução (p. xviii). Ele era o responsável pela disseminação do TWI nas indústrias após treinamento com carga de dez horas para cada programa (cinco encontros de duas horas cada) (UNITED STATES OF AMERICA, 1944a, p. 4).

---

<sup>48</sup> A tradução é “formação dentro da indústria”.

Baseado no princípio de “aprender fazendo” (*learn by doing*) e no efeito multiplicador (em que uma pessoa treinava outras que, por sua vez, treinavam outras mais), o TWI, dentre outras premissas, instituiu três programas (*the J programs*) que foram planejados e desenvolvidos para orientar a resolução de problemas ligados a várias necessidades da produção: ensino correto do trabalho (*job instruction*), métodos no trabalho (*job methods*) e relações no trabalho (*job relations*) (GRAUPP; WRONA, 2006, p. xviii; DIETZ, 1970, p. 14). O primeiro programa a ser desenvolvido e implementado nacionalmente no segundo semestre de 1941 foi o de ensino correto do trabalho, pois respondia ao problema da formação dos novos trabalhadores que eram recrutados diariamente nas indústrias. Esse programa tinha quatro etapas: 1) preparar o trabalhador (deixá-lo à vontade; especificar a tarefa e descobrir o que ele já sabe sobre ela; levá-lo a se interessar pelo aprendizado da tarefa; colocá-lo na posição correta); 2) apresentar a operação (relatar, mostrar e ilustrar um passo importante de uma só vez; enfatizar cada ponto-chave; ensinar claramente, completamente e pacientemente, mas não mais do que ele possa dominar); 3) testar o desempenho (solicitar que faça o trabalho – corrigir erros; solicitar que explique cada ponto-chave e como fez a tarefa novamente; certificar-se de que compreendeu; continuar até que se tenha certeza de que ele sabe); 4) acompanhar (colocá-lo em seu próprio posto – designar a quem ele deve pedir ajuda; checar frequentemente – encorajar questionamentos; reduzir gradualmente as instruções extras e terminar o acompanhamento) (UNITED STATES OF AMERICA, 1944a, p. 13-14). O segundo programa, o método no trabalho, tinha como objetivo auxiliar os supervisores a produzir maiores quantidades de produtos com qualidade em tempo reduzido, fazendo o melhor uso da mão de obra, das máquinas e dos materiais disponíveis (UNITED STATES OF AMERICA, 1943). Eram quatro suas etapas: 1) analisar a tarefa item a item (listar todos os detalhes da tarefa exatamente como é feita pelo método atual; certificar-se de que os detalhes incluem tudo – manipulação de materiais, trabalho das máquinas, trabalho manual); 2) examinar cada detalhe (empregar perguntas como: por que isso é necessário?, qual é sua finalidade?, onde deve ser feito?, quem é mais qualificado para fazê-lo?, qual é a melhor maneira de fazê-lo?; também questões a respeito de materiais, máquinas, equipamentos, ferramentas, desenhos de produtos, leiaute, posto de trabalho, segurança, rotinas de operação); 3) desenvolver o novo método (eliminar detalhes desnecessários; associar detalhes quando práticos, rearranjar para melhor sequência; simplificar todos os detalhes necessários – fazer o trabalho mais fácil e mais seguro; preposicionar materiais, ferramentas e equipamentos nos melhores lugares na área de trabalho adequada; deixar ambas as mãos fazerem o trabalho útil; usar gabaritos e dispositivos em vez das mãos; elaborar sua ideia com os outros; redigir seu

novo método proposto); 4) aplicar o novo método (vender sua proposta ao chefe; vender o novo método aos operadores; obter a aprovação final de todos os envolvidos quanto a segurança, qualidade, quantidade e custos; colocar o novo método em ação – usá-lo até que a melhor maneira seja desenvolvida; dar crédito quando é devido) (DIETZ, 1970, p. 18). O programa de relações no trabalho, por sua vez, preconizava as relações interpessoais no ambiente da produção, seguindo quatro princípios e quatro etapas. Os princípios das boas relações eram: 1) deixar cada trabalhador saber quando está ficando sozinho; 2) dar crédito quando é devido; 3) relatar às pessoas com antecedência sobre mudanças que vão afetá-las; 4) fazer o melhor uso da capacidade de cada pessoa (UNITED STATES OF AMERICA, 1944b, p. 25-28). As etapas para se alcançar as boas relações eram: 1) obter os fatos (revisar os registros; descobrir que regras e atitudes personalizadas deve aplicar; conversar com os indivíduos interessados; obter opiniões e sentimentos); 2) ponderar e decidir (ajustar-se aos fatos em conjunto; considerar sua influência sobre os outros; que possíveis ações há?; considerar o efeito no indivíduo, no grupo e na produção); 3) tomar medidas (observar o *timing* da ação); 4) checar resultados (observar alterações na produção, nas atitudes e nos relacionamentos) (DIETZ, 1970, p. 20). Os três programas do TWI, portanto, configuravam um procedimento passo a passo para ensino de tarefas (o que e quando fazer), para ensino de métodos de qualidade e produtividade (como fazer) e para ensino de métodos de manutenção do relacionamento interpessoal (liderar quem faz).

O TWI encerrou as operações nos Estados Unidos em 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial. Cerca de seiscentas empresas que adotaram o serviço foram monitoradas no período 1941-1945 e os resultados obtidos indicaram que, na totalidade das organizações, várias áreas da produção sofreram, de fato, incremento: 86% de aumento da produção, 100% na redução do tempo de treinamento, 88% de redução nas horas trabalhadas, 55% de redução de resíduos (GRAUPP; WRONA, 2006, p. xviii). Apesar de servir também como um método de produção em tempos de paz, em razão dos aperfeiçoamentos que trouxe consigo no que tange à produtividade e qualidade dos processos produtivos das empresas diretamente envolvidas para suprimento da guerra, o TWI deixou de ser empregado nos Estados Unidos. Ele ressurgiu, curiosamente, no Japão, nos eventos que sucederam sua rendição aos aliados, em 1945, ou seja, quando Estados Unidos, durante ocupação comandada pelo general MacArthur, na tarefa de reerguer a economia japonesa – cuja indústria à época, representava apenas dez por cento do que era no período 1935-1937 (ROBINSON; SCHROEDER, 1993, p. 35) –, lançaram mão do expediente que haviam elaborado para impulsionar sua própria indústria no início da década. Assim, o TWI foi difundido no Japão, sofrendo alterações sutis

de acordo com a cultura do país e sendo considerado a grande influência para o modo de administrar japonês forjado na segunda metade do século XX, representado, entre outros, pelo *kaizen*,<sup>49</sup> inspirado no programa de métodos da tarefa, além do sistema de produção da Toyota (*Toyota Production System*) que ficou conhecido como *just-in-time*<sup>50</sup> (p. 51).

O TWI chegou ao Brasil por meio da assistência técnica norte-americana solicitada pelo governo brasileiro após participação do ministro da educação, Gustavo Capanema (1937-1945), e comitiva na I Conferência de Ministros e Diretores de Educação das Repúblicas Americanas, em Havana, no ano de 1943, da qual resultaram inúmeras recomendações. A de número XXVIII dispunha sobre a importância de se firmar convênios entre os governos americanos no intuito de se solidarizarem em prol da elevação dos níveis educacionais.

Esta Resolução teve profunda influência no ensino industrial brasileiro, pois foi baseado nela que o nosso Ministério da Educação e Saúde entrou em entendimentos com as autoridades educacionais norte-americanas, representadas pela Inter-American Foundation Inc., corporação subordinada ao Office of Inter-American Affairs, órgão do governo dos Estados Unidos. Dos entendimentos havidos resultou um acordo para a realização de um programa de cooperação educacional, visando a uma maior aproximação entre os dois países, mediante intercâmbio de educadores, idéias e métodos pedagógicos, acordo esse assinado a 3 de janeiro de 1946 (FONSECA, 1961, p. 563).

A fim de operacionalizar os programas de cooperação educacional entre os dois países no que tange ao ensino industrial, estabeleceu-se no acordo, em sua cláusula IV, que no Brasil esse papel ficaria a cargo da Comissão Brasileiro-Americana de Educação Industrial (CBAI), de caráter especial, com *status* de órgão executivo e integrante do Ministério da Educação (com sede no Rio de Janeiro). O governo brasileiro aprovou a CBAI somente nove meses após a assinatura do acordo, por meio do Decreto-lei nº 9.724, de 3 de setembro de 1946, iniciando-se, então, os trabalhos de cooperação. Na vertente “intercâmbio de educadores”, várias missões com educadores brasileiros de escolas técnicas e industriais se dirigiram aos Estados Unidos, entre 1947 e 1950, para frequentarem cursos de especialização que incluíam

---

<sup>49</sup> *Kaizen* significa “melhoria” e denomina a metodologia criada por Masaaki Imai – antigo funcionário da Toyota – que objetiva, por meio de melhorias contínuas, a maximização da produtividade e da rentabilidade por meio de expedientes pouco caros e que requerem o envolvimento de todos os funcionários da empresa, do setor produtivo aos relacionados às atividades de marketing, vendas, desenvolvimento e administração (KAIZEN INSTITUTE, 2010).

<sup>50</sup> O *just-in-time* (apenas a tempo), que foi criado sob a liderança de Taiichi Ohno, também funcionário da Toyota, é um sistema de gerenciamento produtivo “em que, em um processo de fluxo, as partes corretas necessárias à montagem alcançam a linha de montagem no momento em que são necessários e na quantidade necessária”, ou seja, que preconiza a eliminação do desperdício (OHNO, 1997, p. 25-26).

estágio de seis meses em escolas profissionais, três meses na indústria e três meses de formação pedagógica, totalizando um ano. A partir de 1951, as especializações passaram a acontecer no Brasil (FONSECA, 1961, p. 566-570). Na vertente “intercâmbio de ideias e métodos pedagógicos”, a CBAI promoveu a tradução para o português de literatura voltada ao ensino industrial, produziu literatura nova e divulgou um boletim com periodicidade variável. Também estabeleceu em Curitiba, em 1958, um Centro de Pesquisas e Treinamento de Professores, junto à Escola Técnica Federal do Paraná (FALCÃO; CUNHA, 2009, p. 159, 162-163). Da mesma forma, teve importante papel a disseminação, por iniciativa da CBAI, do TWI junto às escolas industriais a partir de janeiro de 1952. A divulgação e implantação do TWI ficou a cargo do Serviço Técnico de Produtividade da Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio do Estado de São Paulo,<sup>51</sup> que levou a muitas empresas esse serviço (FONSECA, 1961, p. 573-574) e o popularizou junto aos educadores do ensino industrial, “tendo o SENAI como um eficiente vetor” (CUNHA, 2000c, p. 10). Embora a CBAI tenha sido extinta em 1962, a assistência técnica norte-americana voltada para o ensino industrial não teve fim, pois a United States Agency for International Development (USAID) passou a estabelecer acordos de maior amplitude com o governo brasileiro a partir de 1963 (FALCÃO; CUNHA, 2009, p. 170-171).

O PIPMOI, por conseguinte, em razão das metodologias adotadas no que diz respeito à prática pedagógica nas instituições de ensino profissional ou nos canteiros de obras, baseava-se numa instrução basicamente técnica, sem relação com o aprofundamento dos fundamentos técnico-científicos próprios da educação geral, que fornece necessariamente a base para a formação profissional, como adverte Naville (1948, 1956) sobre a “interpenetração orgânica” das duas formações na constituição do trabalhador qualificado. Segundo Saviani (2000, p. 12-13), ao período histórico em que o PIPMOI foi gestado e implementado correspondia uma teoria educacional que guiava as práticas pedagógicas rumo aos princípios de racionalidade, eficiência e produtividade, enfim, pretendendo torná-las operacionais, a exemplo do que acontecia no trabalho fabril. O objetivo a ser alcançado, o fim a ser perseguido, a meta na educação, tudo girava em torno não do professor e do ato de ensinar (como na pedagogia tradicional), ou do aluno e do ato de aprender (como na pedagogia nova), mas sim da organização racional dos meios, do processo que, em última

---

<sup>51</sup> Falcão e Cunha (2009, p. 160) consideram que o Centro de Pesquisas e Treinamento de Professores em Curitiba e o Serviço Técnico de Produtividade da Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio do Estado de São Paulo constituíram-se em subsedes da CBAI, “locais de atuação permanente”.

instância, ‘defin[ia] o que os professores e alunos deve[ria]m fazer, e assim também quando e como far[iam]’.

Buscou-se planejar a educação de modo a dotá-la de uma organização racional capaz de minimizar as interferências subjetivas que pudessem pôr em risco sua eficiência. Para tanto, era mister operacionalizar os objetivos e, pelo menos em certos aspectos, mecanizar o processo. Daí a proliferação de propostas pedagógicas tais como o enfoque sistêmico, o microensino, o telensino, a instrução programada, as máquinas de ensinar etc. [...] Daí, enfim, a padronização do sistema de ensino a partir de esquemas de planejamento previamente formulados aos quais devem se ajustar as diferentes modalidades de disciplinas e práticas pedagógicas (SAVIANI, 2000, p. 12).

Tratava-se, pois, da pedagogia tecnicista, na qual o TWI pode ser considerado como um insumo exemplificador de suas premissas.

#### 4.1.2 Segunda fase: “milagre econômico” e formação de mão de obra

Em 1971, o PIPMOI passou a contemplar, além da área industrial, cursos voltados para as áreas agrícola e comercial (objetivando a formação total mínima, naquele ano, de 118 mil concluintes, respectivamente, 60 mil, 33 mil e 25 mil) (BRASIL, 1971a). Vivia-se um período de pujança econômica em todos os setores da economia, que iniciara em 1968 – com taxa de crescimento de 9% neste ano, 10% em 1969, 10% em 1970, 11% em 1971, 12% em 1972 e 14% em 1973 (PRADO; EARP, 2007, p. 223) –, o qual ficou conhecido como “milagre econômico”.

Embora esse período tenha sido amplamente estudado, não existe um consenso em relação aos determinantes últimos do “milagre”. As interpretações encontradas na literatura podem ser agrupadas em três grandes linhas. A primeira linha de interpretação enfatiza a importância da política econômica do período, com destaque para as políticas monetária e creditícia expansionistas e os incentivos às exportações. Uma segunda vertente atribui grande parte do “milagre” ao ambiente externo favorável, devido à grande expansão da economia internacional, melhoria dos termos de troca e crédito externo farto e barato. Já uma terceira linha de interpretação credita grande parte do “milagre” às reformas institucionais do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) do Governo Castello Branco (1964-1967), em particular às reformas fiscais/tributárias e financeira, que teriam criado as condições para a aceleração subsequente do crescimento (VELOSO; VILELLA; GIAMBIAGI, 2008, p. 221).

Quaisquer que tenham sido as razões do mencionado “milagre”, o fato é que os temas da educação e, por conseguinte, da formação profissional, nesse contexto de mudanças socioeconômicas, passaram a demandar nova configuração. Assim, também em 1971, foram fixadas as novas diretrizes e bases da educação – Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 – com a grande mudança em relação ao ensino técnico, que passou a ser atrelado ao ensino de 2º grau, com núcleo comum e parte diversificada referente a cada habilitação profissional (artigo 3º). Os cursos de educação geral ou propedêuticos em nível de 2º grau deixaram de existir. Ações de formação profissional inicial, como aprendizagem e cursos de qualificação, eram, por sua vez, consideradas no capítulo relacionado ao ensino supletivo.

Desenvolver-se-ão, ao nível de uma ou mais das quatro últimas séries do ensino de 1º grau, cursos de aprendizagem, ministrados a alunos de 14 a 18 anos, em complementação da escolarização regular, e, a esse nível ou ao de 2º grau, cursos intensivos de qualificação profissional (BRASIL, 1971b).

Observa-se que os cursos de capacitação ou qualificação, a exemplo do título do PIPMOI, eram denominados “intensivos”, ou seja, refletiam a necessidade de acontecer em curto espaço de tempo e ser voltados para finalidades específicas de preparação de mão de obra, sem aporte de conteúdos gerais.

A estratégia da “profissionalização universal e compulsória” (MANFREDI, 2002, p. 105) trazida pela LDB de 1971 vinha ao encontro da ideia de que o Brasil deveria se inserir na economia internacional e que era imprescindível formar mão de obra para atuação o mais rápido possível, numa “especialização estrita dos estudantes conforme as ocupações existentes no mercado de trabalho” (CUNHA, 2000c, p. 182), tal como pressupunham as finalidades do PIPMOI. Cunha alega que a LDB de 1971 também tinha uma “função contenedora” (2000c, p. 190, 2007, p. 825) do acesso ao ensino superior, diminuindo a pressão por vagas, possibilitando que os egressos se dirigissem o mais rápido ao mercado de trabalho e que contribuíssem, com sua força de trabalho, para a continuidade do *boom* econômico que também era utilizado como instrumento de propaganda do governo (PRADO; EARP, 2007, p. 219).

Os anos 70 foram da aventura profissionalizante. A política governamental tentou inverter a valorização do ensino profissional, de modo a transformar sua destinação aos miseráveis, aos órfãos e aos desvalidos para um tipo de ensino almejado por todos. [...] Chegou-se a dizer: “acabou o tempo dos doutores, agora é a vez dos técnicos” (CUNHA, 2000c, p. 13-14).

O que poderia parecer um avanço, à primeira vista, com a possibilidade de todos os egressos do 1º grau terem acesso a uma educação que aliasse conhecimentos científicos e técnicos, mostrou-se, segundo Cunha, um fracasso, o fracasso da “mais ambiciosa medida de política educacional de toda a história do Brasil” (2000c, p. 181). Entre outros óbices à concretização do ensino profissionalizante obrigatório, estava a falta de recursos, sobretudo nas escolas públicas: recursos materiais, como salas de aula, laboratórios, máquinas, equipamentos e material de consumo; recursos humanos, como professores preparados para ministrar a parte diversificada e profissionais da educação que dispusessem do conhecimento de metodologias para conciliar formação geral (com carga horária reduzida) e formação profissional.<sup>52</sup>

Em 1972, por meio do Decreto nº 70.882, de 27 de julho de 1972, o PIPMOI tornou-se PIPMO, retirando-se do título o termo “industrial”, pois novas áreas estavam desde o ano anterior sendo atendidas pelo programa (BRASIL, 1972). Com a nova LDB, o PIPMO passou a desenvolver habilitações profissionais em nível de 2º grau, além dos cursos de capacitação já tradicionais. Passou também a ser vinculado ao Departamento de Ensino Médio do Ministério da Educação e Cultura e seu financiamento passou a contar com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Também ficou determinado pelo decreto que as ações do PIPMO, do SENAI e do SENAC, por meio de discussões e deliberações de um grupo de trabalho, deveriam ser racionalizadas de modo a proporcionar “uma visão nítida de trabalho” (BRASIL, 1972).

A coordenação nacional do PIPMO foi instada, em 1973, a firmar convênio com o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), de modo a “dar treinamento profissional aos mobralenses” que, após alfabetizados, ansiavam “por uma continuidade educacional que permitisse uma melhoria de sua condição sócio-econômica” (CORRÊA, 1979, p. 32 e 299). O MOBRAL havia sido criado em 1967, com a finalidade de promover a educação continuada de jovens e adultos e, principalmente, a alfabetização funcional<sup>53</sup> (BRASIL, 1967), ou seja, propiciar, a quem necessitasse, a capacidade de ler e escrever enunciados de baixa complexidade relacionados ao dia a dia, em situação de trabalho ou doméstica – no sentido de

---

<sup>52</sup> A profissionalização compulsória foi extinta apenas em 1982, com a promulgação da Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982 (BRASIL, 1982a).

<sup>53</sup> Os programas de alfabetização funcional realizados no âmbito do MOBRAL foram influenciados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que recomendava a execução de “programas experimentais de alfabetização funcional”, a partir do fim dos anos 1960. No Brasil, entretanto, a ação do MOBRAL acabou por se tornar uma campanha de massa, com apoio do governo militar, chegando às regiões mais remotas (PAIVA, 2003, p. 323).

competências básicas (*basic skills*, na tradição norte-americana) – enfatizando, assim, aspectos mais pragmáticos que voltados para uma “orientação escolarizante”, “mais tradicional e acadêmica” (RIBEIRO, 1997, p. 145-147). Na década de 1970, cerca de 1/3 da população com mais de 15 anos (18 milhões de pessoas) não sabia ler nem escrever<sup>54</sup> (CASTRO; FRANCO, 1980, p. 59).

Assim, em 1973, o MOBRAL estabeleceu convênio com o PIPMO, cedendo-lhe 1,5 milhão de cruzeiros em troca da capacitação profissional de 30 mil concluintes dos cursos de alfabetização, preferencialmente desempregados (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 1975, p. 23). Em 1974, o convênio objetivava formar profissionalmente 70 mil egressos (CORRÊA, 1979, p. 302). Acredita-se que dessa curta experiência conjunta tenha se fortalecido o Programa de Profissionalização do MOBRAL, atividade paralela (realizada de forma não sistemática em muitas localidades) que vinha sendo gestada desde 1973, constituída dos subprogramas Testagem e Orientação Profissional, Treinamento Profissional e Colocação de Mão de Obra, linhas estas “idealizadas para funcionamento interatuante, dentro da idéia de complementar e dar continuidade às dimensões pedagógicas e culturais do mobralense” (p. 299). No que diz respeito ao treinamento profissional, o MOBRAL atribuiu a si próprio a autoria da “metodologia de treinamento por famílias ocupacionais”, forma de “semiquificação profissional” que contava com parceria de empresas privadas<sup>55</sup> e caracterizava-se por atendimento em larga escala (respeitando as peculiaridades regionais), com disseminação de conteúdos comuns a várias ocupações em ações formativas de curta duração, com linguagem simples, baixa exigência de escolaridade e em horários alternativos para atender público adulto.

Essa metodologia consiste em preparar o treinando em uma série de habilidades básicas, comuns a um grupo de profissões [família ocupacional], ficando sua preparação final, para o exercício de uma determinada função, para ser realizada no ato de trabalhar. Essa prática é mais barata, admitindo economias de escala e mobilizando monitores menos especializados (CORRÊA, 1979, p. 43).

---

<sup>54</sup> A taxa de analfabetismo em 2009 era de 9,7 % para o total da população com 15 ou mais anos, o que representa 14,1 milhões de pessoas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011a).

<sup>55</sup> Destacam-se, em 1976, a formação de empregadas domésticas com apoio das Casas Sendas (CORRÊA, 1979, p. 303); entre 1976 e 1977, de 40 mil tratoristas por meio de convênio com a Massey-Ferguson (p. 55, 303 e 307); de 1977 a 1978, de 6 mil profissionais em várias áreas por meio de convênio com a Legião Brasileira de Assistência (LBA) (p. 307).

Nota-se que o conceito de alfabetismo funcional próprio do MOBRAL tinha seu equivalente no campo da formação profissional: a “semiquificação” visava ao desenvolvimento de *basic skills*, tal como a alfabetização, do modo como era promovida. Observa-se, também, que a “metodologia de treinamento por famílias ocupacionais”,<sup>56</sup> proporcionaria uma formação prévia que facilitaria tanto a aprendizagem de uma profissão *on the job* como em instituição de formação profissional, ambas as situações baseadas nas premissas do método TWI. A relação entre PIPMO e MOBRAL, assim, não se configurava como tentativa de promover elevação da escolaridade do trabalhador no sentido abordado nesta pesquisa, uma vez que a alfabetização funcional precedia a formação profissional e o convite para a realização do convênio partiu do MOBRAL, com vistas a atender os egressos que desejavam se inserir no mercado de trabalho.

Em 1974, por meio do Decreto nº 75.081, de 12 de dezembro, o PIPMO deixou de ser vinculado ao Ministério da Educação e Cultura e passou a se submeter à Secretaria de Mão de Obra do Ministério do Trabalho, com custeio feito pelo Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD). As ações de formação, no entanto, tanto no que diz respeito a qualificação e habilitação profissionais, continuaram a ser exercidas pelo Departamento de Ensino Supletivo do Ministério da Educação e Cultura (BRASIL, 1974). A partir de então, o foco do PIPMO passou a ser a formação de mão de obra para a execução das grandes obras públicas – que caracterizaram o período do regime militar no Brasil –, especialmente em razão do convênio firmado com o Departamento Nacional de Mão de Obra (DNMO) do Ministério do Trabalho e Previdência Social (DUARTE; JORGE, 2008, p. 6).

No convênio firmado [...] relativo às atividades conjuntas do PIPMO e DNMO, fixou-se que a qualificação para os desempregados deve decorrer das indicações do órgão próprio das Delegacias Regionais do Trabalho, que, inclusive, poderão efetuar o recrutamento dos candidatos. O encaminhamento a emprego é encargo das referidas Delegacias (BRASIL, 1973, p. 19).

Centenas de milhares de egressos do PIPMO participaram dos “projetos governamentais de grande porte” como a construção do Polo Petroquímico do Rio Grande do Sul, a exploração petrolífera na bacia de Campos, no Rio de Janeiro, a construção da Hidrelétrica de Itaipu, na fronteira com o Paraguai, bem como nos polos agropecuários e

---

<sup>56</sup> Apesar do termo “família ocupacional” só ter sido adotado na CBO-02, o MOBRAL já o utilizava em meados da década de 1970. Na época, vigorava o Cadastro Brasileiro de Ocupações, de 1971, no qual prevalecia o termo “agrupamento ocupacional” (BRASIL, 1971c).

agrominerais da Amazônia. Entre 1976 e 1977, cerca de um milhão de trabalhadores passaram por ações formativas do PIPMO (CUNHA, 2000c, p. 12).

Com a desaceleração das gigantescas obras públicas e privadas, no início da década de 1980, o PIPMO foi perdendo importância. Duarte e Jorge levantam também outras razões para o ocaso do programa.

Vários fatores podem ser associados à extinção do PIPMO no início da década de 1980. Podemos citar como principal razão algumas características do quadro sociopolítico e econômico do Brasil na época, a saber, a recessão econômica, o crescimento das taxas de desemprego e o aumento do subemprego. Aliado a isso, tem o fato de as empresas promoverem programas internos de treinamento, associados a incentivos fiscais,<sup>57</sup> o que acabou por retirar, gradativamente, a principal justificativa da existência do PIPMO, que deixou de atender às demandas das empresas privadas (DUARTE; JORGE, 2008, p. 7).

Assim, a 11 de novembro de 1982, com o Decreto nº 87.795, o PIPMO foi considerado extinto e seu acervo patrimonial foi transferido para o SENAR (BRASIL, 1982b), então autarquia vinculada ao Ministério do Trabalho.

Segundo Barradas<sup>58</sup> (1986 apud FRIGOTTO, 1999), com previsão de duração de vinte meses, o PIPMO acabou por perdurar quase vinte anos. Como programa oficial de duas décadas de duração, formando 2,6 milhões de trabalhadores<sup>59</sup> (CUNHA, 2000c, p. 12), acabou por se tornar, nas décadas de 1960 e 1970, para o Ministério da Educação, paradigma de formação profissional inicial da “parcela de força de trabalho menos qualificada e de menor escolaridade [...], muitas vezes rejeitada por outros programas de treinamento e formação” (LAGO; ALMEIDA; LIMA, 1983, p. 127).

A qualificação profissional em cursos intensivos, que, por seus métodos, deve ser aplicada a pessoas acima da idade própria de escolarização e que se encaminhem a emprego certo, terá **naturalmente** o seu modelo no Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra, PIPMO (BRASIL, 1973, p. 19, grifo nosso).

<sup>57</sup> Menção à possibilidade aberta pelo Decreto nº 77.463, de 20 de abril de 1976, que dispunha sobre a dedução do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em projetos de formação profissional.

<sup>58</sup> BARRADAS, A. M. da S. **A fábrica PIPMO**: uma discussão sobre a política de treinamento de mão de obra no período 1963-1982. 1986. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto Superior de Estudos Avançados em Educação – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1986.

<sup>59</sup> De 1964 até 1972, foram formadas 658.802 pessoas (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 1975, p. 23) e entre 1976 e 1977, “concluíram seus cursos quase um milhão de trabalhadores” (CUNHA, 2000c, p. 12).

\* \* \*

Nascido para atender a indústria em um primeiro momento, o PIPMO foi a primeira grande política pública de formação profissional inicial empreendida pelo governo federal, apresentando as seguintes características:

- a) formação acelerada na maioria dos atendimentos: o objetivo era formar trabalhadores no menor tempo possível, fosse no chão de fábrica, fosse em ambiente escolar;
- b) metodologia para aprendizagem dos ofícios: o tempo reduzido das ações formativas era otimizado por meio da adoção de métodos próprios do ambiente fabril, como o TWI, que evidenciava o conteúdo estritamente necessário a ser aprendido pelo aluno; os métodos e procedimentos eram tidos como os referenciais para o trabalho pedagógico (pedagogia tecnicista);
- c) pouca ou nenhuma relação com a escolaridade básica: os conteúdos repassados aos alunos eram predominantemente operacionais, sem articulação com cultura geral que deveria lhes dar embasamento;
- d) encaminhamento dos egressos ao mercado de trabalho: a formação inicial era acompanhada da inserção profissional dos concluintes dos cursos;
- e) poder público como financiador do programa e não como executor: os recursos públicos eram destinados a instituições públicas e privadas (especialmente escolas técnicas públicas e entidades ligadas ao Sistema S) que, na qualidade de entidades executoras, realizavam as ações formativas, de forma descentralizada, e prestavam contas posteriormente;
- f) fontes de financiamento variadas: Fundo Nacional de Ensino Primário e do Fundo Nacional de Ensino Médio (1963), FNDE (1972), FAD (1974);
- g) coordenação nacional primeiramente pelo Ministério da Educação e a partir de 1974 pelo Ministério do Trabalho, fato que persiste até os dias de hoje, numa clara manifestação de que a formação profissional inicial é assunto de trabalho e emprego e não de educação.

Valendo-se de formação inicial e continuada por intermédio de cursos rápidos, intensivos, como o próprio nome do programa evidencia, utilizando da estratégia de

convênios com agências de formação públicas e privadas para realizar as ações formativas com recursos públicos destinados inicialmente a áreas que não a da formação profissional, o PIPMO era, pois, formação profissional acelerada, tal como adverte Naville (1948), expediente utilizado pelos governos em situações de crise (colapso da economia, como em 1929; economia de guerra, como no período 1939-1945, ou no pós-guerra; ou crescimento econômico acelerado) para capacitação instantânea de mão de obra, prescindindo das condições mais adequadas de formação inicial, como tempo mínimo necessário destinado ao aprendizado e articulação de conteúdos formativos gerais e técnicos. “Uma rápida entrada na produção, tal é a realidade da formação acelerada” (NAVILLE, 1948, p. 79).

A finalidade do PIPMO nos decretos e portarias<sup>60</sup> que regulamentaram sua existência, sem meias palavras, era formar mão de obra em massa para suprir as carências da então nascente economia industrial e mais tarde do comércio e da agricultura – em resumo, para atender às necessidades do fordismo periférico, dentre as quais o adestramento da “bacia” de mão de obra cuja qualificação para o trabalho era a mais elementar (no nível do trabalho especializado explicado por Naville). A ideia de qualificação profissional que perpassava o programa, portanto, não considerava a formação integral do trabalhador, com articulação entre formação geral e formação profissional, nem o tomava como sujeito que merecia aprender seriamente um ofício para conquistar uma identidade profissional e seu lugar na sociedade. O aumento da escolaridade<sup>61</sup> não fazia parte das diretrizes do programa, que naturalizava a pouca instrução geral do trabalhador como uma condição que poderia ser remediada com uma formação profissional de segunda categoria (diferente da habilitação), puramente voltada para aspectos operacionais. A prática, lembra Naville, sem a intervenção da teoria, da cultura geral, dos conhecimentos abstratos, não se constitui em ofício e, mais, “permanece um puro movimento animal” (1948, p. 17). O trabalhador que passava por uma pseudoformação de cem horas, como advertem Duarte e Jorge (2008), com métodos de ensino próprios das demandas do mundo produtivo (como o TWI), sem mediação didática efetiva, estava fadado, em suma, a se semiqualificar. Apesar desse veredito, é factível afirmar que o programa, de acordo com suas ambições declaradas nos documentos oficiais, cumpriu com suas intenções.

---

<sup>60</sup> O PIPMO foi tornado público apenas por meio de normas legais (decretos e portarias), sem preocupação em relatar suas premissas em documentos-base, termos de referência ou cartas de princípios.

<sup>61</sup> Segundo Moraes (2002, p. 46), a escolaridade, nesse período de uso predatório da força de trabalho pelos empregadores, não era tida como critério nem na admissão nem na mobilidade dos trabalhadores.

Pode-se inferir, assim, que o PIPMO, no universo aqui abordado das políticas públicas de formação inicial de trabalhadores no Brasil, é uma *política instrumental e cambiante*:

- a) instrumental do ponto de vista da finalidade do programa em relação à formação profissional inicial, voltada tão somente para o suprimento de mão de obra necessária à operacionalização do rápido crescimento econômico reverberado na indústria, na agricultura e nos serviços, fato observado nas décadas de 1960 e 1970 (sem menção à elevação da escolaridade ou articulação entre conteúdos de educação geral e de educação profissional);
- b) cambiante do ponto de vista do conteúdo e da gestão (do processo da política pública), priorizando a indústria em um primeiro momento e depois as demais áreas de atividade econômica; com coordenação ora do Ministério da Educação, ora do Ministério do Trabalho; bem como com financiamento público esparso advindo de órgãos diversos.

#### **4.2 Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) (1996-2002)**

Encerrado o ciclo do PIPMO, o Brasil ficou por dezesseis anos sem uma política pública nacional e abrangente de formação profissional inicial. Somente em 1996, no segundo ano do governo FHC (1995-2002), foi instituído o Plano Nacional de Educação Profissional/Qualificação Profissional do Trabalhador (PLANFOR), segundo os documentos oficiais, “desenhado não como simples programa de treinamento em massa, mas, antes de tudo, como estratégia de inclusão da educação profissional na pauta da política pública de trabalho e geração de renda” (BRASIL, 1998a, p. 11). O PLANFOR constituía-se em um dos planos do governo contemplados no Programa Brasil em Ação, o qual, lançado em agosto de 1996, agrupava 42 grandes empreendimentos (16 na área social e 26 na área de infraestrutura) que objetivavam reduzir “custos na economia, propiciar o aumento da competitividade do setor produtivo e melhorar a qualidade de vida da população” (BRASIL, 1998b), concentrando-se em um subconjunto de programas prioritários com vistas a melhorar o desempenho do país (BRASIL, 1999a). Todos os empreendimentos do Brasil em Ação estavam previstos no Plano Plurianual (1996-1999), aprovado pelo Congresso Nacional em maio de 1996, cujas preocupações norteadoras da ação governamental no período eram a construção de um Estado moderno e eficiente, a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais

do país e a modernização produtiva da economia (BRASIL, 1996b). No que diz respeito a esta pesquisa, destaca-se no PPA 1996-1999 parte do conteúdo do item “desenvolvimento social”, que enfatizava a importância de reduzir as desigualdades sociais no espaço geográfico brasileiro, incluídas aí as relacionadas a previdência social, assistência social, saúde, educação, saneamento, habitação, desenvolvimento urbano e trabalho. Em relação a esse último item, os objetivos e metas regionalizadas referentes à ação “cursos de qualificação” eram, respectivamente, no período de vigência do PPA 1996-1999:

#### Objetivos

- Propiciar a qualificação e requalificação de trabalhadores e trabalhadores com baixa escolaridade, desempregados, afetados por processos de reestruturação produtiva e excluídos.
- Habilitar os trabalhadores e trabalhadores a uma melhor inserção no mercado de trabalho.
- Integrar as ações de educação profissional desenvolvidas por instituições públicas, privadas, ONGs, sindicatos de empregados e empregadores, dentre outros, em uma política nacional de educação profissional.
- Apoiar e acompanhar os planos estaduais de educação profissional.
- Descentralizar as ações de educação profissional.

#### Metas

- 5 milhões de matrículas (sendo 15% no Norte, 20% no Nordeste, 5% do Centro-Oeste, 40% no Sudeste e 20% no Sul) (BRASIL, 1996b).

No âmbito do Brasil em Ação, dentre os 42 projetos prioritários do governo federal, o PLANFOR era o empreendimento de número 40. Implementado pela Resolução nº 126 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador (CODEFAT), de 23 de outubro de 1996, o PLANFOR denominou-se inicialmente Plano Nacional de Educação Profissional e ficava a cargo da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR) do Ministério do Trabalho. Como já mencionado, suas ações se integravam a uma política pública mais ampla de trabalho e renda e visavam qualificação e requalificação profissional gratuitas para o conjunto da população economicamente ativa (PEA),<sup>62</sup> de modo a propiciar sua permanência, inserção ou reinserção no mercado de trabalho, contribuindo para a melhoria da qualidade do emprego e da vida do trabalhador, bem como para melhor desempenho do setor produtivo (BRASIL, 1996c). No conjunto da PEA, eram consideradas clientelas prioritárias para receberem ações de educação profissional:

---

<sup>62</sup> A PEA compreende o potencial de mão de obra com que pode contar o setor produtivo, isto é, a população ocupada (empregados, por conta própria, empregadores, não remunerados) e a população desocupada (aquelas pessoas que não tinham trabalho, num determinado período de referência, mas estavam dispostas a trabalhar) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010a).

- d) beneficiários do seguro-desemprego;
- e) beneficiários de programas de geração de emprego e renda;
- f) trabalhadores sob risco de perda do emprego;
- g) desempregados;
- h) trabalhadores autônomos e microprodutores do setor informal;
- i) outros grupos sociais e economicamente vulneráveis, do meio urbano e rural, com atenção especial para adolescentes, jovens, mulheres e idosos (BRASIL, 1996c).

Assim, os objetivos do PLANFOR eram, por meio da oferta de educação profissional, contribuir para a redução do desemprego e do subemprego da PEA caracterizada por baixos índices de escolaridade, combater a pobreza e a desigualdade social e elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo, promovendo a qualificação profissional do trabalhador, “componente básico do desenvolvimento sustentado” (BRASIL, 2001a).

Verifica-se que o PLANFOR é atravessado pela visão de que educação profissional, trabalho e desenvolvimento mantêm entre si uma relação linear, como se a formação profissional fosse garantia de obtenção de emprego e acesso ao trabalho e que o desenvolvimento socioeconômico seria o corolário dessa associação.

[A] educação e a formação profissional aparecem hoje como questões centrais pois a elas são conferidas funções essencialmente instrumentais, ou seja, capazes de possibilitar a competitividade e intensificar a concorrência, adaptar trabalhadores às mudanças técnicas e minimizar os efeitos do desemprego (SEGNINI, 2000, p. 73).

É evidente que a elevação da escolaridade e a formação profissional têm impacto no sistema produtivo e são condições *sine qua non* para que os trabalhadores possam se inserir ou manter no mercado de trabalho. O que não se pode ter em vista é que a educação e a formação profissional sejam, isoladamente, a solução para a geração de empregos e a deflagração de processos econômicos (MORAES, 2002, p. 48), especialmente quando são delegadas, individualmente, aos trabalhadores. Ao considerar como premissa essa ideia de linearidade e do papel do indivíduo para sua consecução, não se reconhece no PLANFOR que educação, emprego e desenvolvimento são fatores que se expressam e se determinam nas relações de poder, produzidas coletivamente, que são inerentes à dinâmica social.

Quanto às ações formativas no âmbito do PLANFOR, eram coordenadas pela SEFOR e implementadas pelas Secretarias do Trabalho estaduais e do Distrito Federal, por meio de Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) devidamente homologados por suas respectivas Comissões de Emprego. Os PEQs dividiam-se em duas categorias: programas de educação

profissional e projetos especiais.<sup>63</sup> Enquanto os primeiros voltavam-se para qualificação e requalificação da PEA, podendo ser nacionais, estaduais (de acordo com particularidades locais) e emergenciais (para atender aos desdobramentos de crises e/ou processos de reestruturação e modernização produtiva em determinados setores), os segundos tinham caráter metodológico-conceitual e voltavam-se para mobilização, articulação, informação, avaliação, supervisão, acompanhamento e avanço conceitual dos programas de educação profissional (BRASIL, 1996c). Em relação aos programas de educação profissional, a SEFOR estabelecia as seguintes diretrizes:

- a) os cursos deveriam apresentar organização modular, integrando habilidades básicas, específicas e de gestão, as quais estariam voltadas para o perfil da clientela e potencialidades do mercado de trabalho;
- b) os cursos deveriam ter conteúdos programáticos e cargas horárias definidos pelas instituições especializadas em educação profissional que viessem a executar os programas;
- c) o desenvolvimento dos cursos deveria ser realizado por quaisquer entidades públicas ou privadas, pessoas físicas ou jurídicas que comprovassem experiência, especialização, competência gerencial e infraestrutura adequadas às ações previstas, observada a legislação aplicada à matéria (como a Lei nº 8.666/93, que dispõe sobre modalidades de licitação ou de sua dispensa ou inexigibilidade).

As entidades executoras, assim, ficariam responsáveis – após definição, por parte das Secretarias de Trabalho, das demandas a serem atendidas – pelo estabelecimento das cargas horárias e conteúdos programáticos dos cursos e, como ressarcimento pelo desenvolvimento das ações, receberiam das referidas secretarias recursos provenientes do FAT, repassados originalmente pela SEFOR. Em 1996, cerca de 500 entidades executaram o PLANFOR, dentre o universo de escolas técnicas (federais, estaduais e municipais), do Sistema S, de organizações não governamentais, de fundações públicas e privadas, de universidades e institutos de pesquisas, de escolas sindicais, de centros de ensino livre (BRASIL, 1997c, p. 21), Em 1997, foram 827; em 1998, 1.300; em 1999, 1.466 (BRASIL, 1998d, 1999c, 2001b).

É necessário esclarecer que o FAT é um fundo especial, vinculado ao Ministério do Trabalho, criado em 1990 para custear os Programa de Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e programas de desenvolvimento econômico. Sua principal fonte de recurso são as

---

<sup>63</sup> Com a Resolução CODEFAT nº 194/98, os projetos especiais passaram a se chamar “parcerias” nacionais e regionais, incluindo, além dos projetos de caráter metodológico-conceitual, “ações de qualificação profissional” em escala regional ou nacional (BRASIL, 1998c, 2000a).

contribuições advindas do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) (ambos criados em 1970). Sua gestão é realizada pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo. No âmbito do Programa de Seguro-Desemprego existem três vertentes de atuação: benefício do seguro-desemprego, intermediação de mão de obra (IMO) e qualificação social e profissional (na qual se insere o PLANFOR). O Programa de Seguro-Desemprego, o FAT e o CODEFAT foram regulamentados pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990 (BRASIL, 2011a).

O PLANFOR, em seu primeiro ano, pautava-se pelos seguintes parâmetros de custo por aluno-hora:

- a) R\$ 2,00 para cursos dedicados ao desenvolvimento de habilidades básicas;
- b) R\$ 2,50 para cursos dedicados ao desenvolvimento de habilidades específicas;
- c) R\$ 3,00 para cursos dedicados ao desenvolvimento de habilidades de gestão (BRASIL, 1996c).

A cada uma das três habilidades, por sua vez, estariam vinculados conteúdos específicos:

- a) habilidades básicas – competências e conhecimentos gerais, essenciais para o mercado de trabalho e para a construção da cidadania, como comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de textos, raciocínio, saúde e segurança no trabalho, preservação ambiental, direitos humanos, informação e orientação profissional e outros eventuais requisitos para as demais habilidades;
- b) habilidades específicas – competências e conhecimentos relativos a processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos específicos das ocupações;
- c) habilidades de gestão – competências e conhecimentos relativos a atividades de gestão, autogestão, melhoria da qualidade e da produtividade de micro e pequenos estabelecimentos, do trabalho autônomo ou do próprio trabalhador individual, no processo produtivo (BRASIL, 1998c).

Pode-se dizer que o PLANFOR teve duas fases: a primeira, de outubro de 1996 (com a Resolução CODEFAT nº 126) a agosto de 1998, quando o plano ainda estava sendo gestado e as regras para seu pleno funcionamento se construía em meio à implementação; e a segunda, de setembro de 1998, quando da apresentação da Resolução CODEFAT nº 194 (BRASIL, 1998c), até 2002, no final do governo FHC, momento em que as metas ficaram mais evidentes e que os critérios para financiamento foram delimitados. A partir da segunda fase, o PLANFOR passava a ser Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – não mais Plano

Nacional de Educação Profissional. Foi nessa etapa que se apresentou claramente quanto da PEA se desejava tomar como objeto de qualificação e requalificação profissional.

O PLANFOR tem o objetivo de construir, gradativamente, oferta de educação profissional (EP) permanente, com foco na demanda do mercado de trabalho, de modo a **qualificar ou requalificar**, a cada ano, articulado à capacidade e competência existente nessa área, **pelo menos 20% da PEA** [...], maior de 14 anos de idade, com vistas a contribuir para:

- a) aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;
- b) aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade;
- c) elevação da produtividade, da competitividade e renda (BRASIL, 1998c, grifo nosso).

O percentual da PEA idealizado, porém, nunca foi atendido no PLANFOR. Em 1997, cerca de 2,7% da PEA foram qualificados em ações do plano (BRASIL, 1998d); em 1998, 3% (BRASIL, 1999c); em 2000, 4,3%; em 2001, 4,5% (BRASIL, 2001c). A Resolução CODEFAT nº 126/98 também trouxe o termo “parceria” para designar uma das formas<sup>64</sup> de implementação do PLANFOR, na qual instituições parceiras como universidades, escolas técnicas, fundações, confederações empresariais, entidades do Sistema S, centrais sindicais, escolas sindicais e outras instituições com notória especialização na área de educação profissional poderiam desenvolver ações de qualificação profissional e projetos especiais para o público-alvo do programa, implementados em escala regional ou nacional, desde que aprovadas e homologadas pelo CODEFAT e em consonância com os PEQs homologados pelas Comissões Estaduais de Emprego. Quanto aos recursos do FAT, definiu-se que 70% seriam destinados aos PEQs e o restante dividido entre ações de sustentação do PLANFOR e de parcerias (BRASIL, 1998c).

A partir de 1998, além da Resolução CODEFAT nº 194, alguns documentos foram lançados pela SEFOR com a finalidade de caracterizar o PLANFOR como estratégia de inclusão da educação profissional na pauta da política pública de trabalho e renda, movimento que fazia parte da “construção de uma nova institucionalidade” (BRASIL, 1998a) para aquela modalidade de ensino. Segundo a SEFOR, o modelo institucional da educação profissional até então vigente e nascido na década de 1940 não mais estava dando conta de acompanhar as novas tendências que marcavam a economia e a sociedade brasileiras no final dos anos 1990. O quadro institucional que necessitava ser dinamizado caracterizava-se pela dicotomia entre

---

<sup>64</sup> A outra forma de implementação era por intermédio dos PEQs homologados pelas Comissões Estaduais de Emprego.

educação geral (destinada a elites e classes médias a fim de alcançar o ensino superior) e educação profissional (para os mais pobres, que precisavam trabalhar logo, substitutiva mesmo da educação básica, mantida incompleta pela imperiosa necessidade de se entrar no mercado de trabalho); pela pouca participação dos sindicatos e demais representações de trabalhadores nas políticas de educação profissional; pela relação de concessão-tutela populista a entidades privadas (como as do Sistema S) que eram financiadas pelo poder público mas administravam de maneira privada esses recursos (BRASIL, 1998a, p. 2).

Esse quadro institucional se manteve e funcionou, com eficiência, até início dos anos 80. Preparou grandes volumes de operários, escriturários e balconistas para a indústria, comércio e serviços nascentes. Garantiu camadas intermediárias, de técnicos e supervisores, para a hierarquia das fábricas, escritórios, lojas e bancos. Articulou-se, sem dificuldade, com a linha de preparação dos engenheiros de produção e de gerentes, nas faculdades de engenharia e de administração. Sofreu, sem dúvida, adaptações e modificações, mas, na essência, os grandes traços acima delineados resistiram até as grandes mudanças na economia e na sociedade brasileira e latino-americana, nos anos 80 e 90 (BRASIL, 1998a, p. 2).

Nos últimos instantes do século XX, múltiplas dimensões, segundo o documento da SEFOR, competiam para agudizar a crise da “antiga institucionalidade”: na economia, a internacionalização do capital inseriu o Brasil na economia mundial, impelindo-o a novos padrões de competitividade; na política, após o período de regime militar, a democracia se avivava com a promulgação da Constituição de 1988 e com o retorno das eleições diretas para presidente, colocando na ordem do dia os “direitos do cidadão como eleitor, consumidor e trabalhador”; no setor produtivo, conceitos e práticas tiveram de ser revisados frente à mobilização da sociedade civil, ao imperativo das novas regras da competição internacional (qualidade, produtividade e flexibilidade), ao avanço tecnológico que introduziu novo maquinário no chão das fábricas e a novas formas de gestão da produção; no âmbito do trabalho, este deixou de ser sinônimo de emprego com as múltiplas facetas que passou a apresentar (informalidade, trabalho autônomo); na qualificação do trabalhador, a educação básica (capacidades de ler, escrever, raciocinar de forma lógica) tornou-se essencial diante das necessidades impostas pelo novo padrão de competitividade das empresas e da inserção da tecnologia no processo produtivo. Em relação a essa última dimensão, a SEFOR apresentava seu conceito de qualificação.

Emerge nesse processo um novo perfil e novo conceito de qualificação, que vai além do simples domínio de habilidades motoras e disposição para

cumprir ordens, incluindo também ampla formação geral e sólida base tecnológica. Não basta mais que o trabalhador saiba “fazer”; é preciso também “conhecer” e, acima de tudo, “saber aprender”. Ao buscar essas características, ou investir no seu desenvolvimento, o setor produtivo acorda para a realidade de fábricas inteiras tocadas por analfabetos (BRASIL, 1998a, p. 4).

Era imprescindível naquele contexto, portanto, lançar a agenda de uma “nova institucionalidade” para a educação profissional no Brasil, passando pela construção e implementação de políticas públicas de trabalho e geração de renda, além da modernização das relações de trabalho (BRASIL, 1998a, p. 6), fatores estes que iam ao encontro das necessidades do momento que, por sua natureza, seriam supridas no médio e longo prazos com ações que visassem a) fazer da educação profissional uma questão de Estado, consolidando sua natureza pública, “na qual o Estado deve[ria] exercer papel de articulador e fomentador de políticas globais, saindo, cada vez mais, da esfera da execução de ações diretas, centralizadas” (p. 6); b) elevar, por meio de políticas educacionais globais – que considerassem as especificidades da educação básica, da educação profissional e do ensino superior –, os níveis de escolaridade de jovens e adultos (p. 6-7); c) implantar uma gestão integrada da educação profissional por parte dos ministérios da educação e do trabalho, articulando “setor produtivo, sistema educacional e políticas de trabalho e geração de renda” (p. 7); d) articular e fortalecer uma rede nacional de educação profissional composta de instituições públicas (ensino técnico federal, estadual e municipal) e privadas (do Sistema S, mantidas por sindicatos de trabalhadores, mantidas por empresários, mantidas por organizações não governamentais – ONGs); e) estruturar um sistema de certificação ocupacional de competências profissionais, de modo a retroalimentar as ações de educação profissional, baseando-se na demanda do setor produtivo; f) implantar uma rede nacional para formação de formadores, com vistas a mobilizar não só instrutores, mas planejadores, gestores e avaliadores das ações de educação profissional; g) reformar o ensino médio e a educação técnica (p. 8-9); h) criar centros públicos de educação profissional destinados às populações excluídas (trabalhadores com baixa escolaridade, desempregados, jovens em busca do primeiro emprego, mulheres chefes de família), ofertando formação profissional, orientação profissional, intermediação e encaminhamento ao mercado de trabalho, documentação pessoal e profissional, tudo com recursos públicos e também com aqueles adquiridos por meio de estratégias de autofinanciamento (p. 9); i) reestruturar o Sistema S, revisando as questões de financiamento, da fraca representação do governo e dos trabalhadores na sua gestão, bem

como de metodologias de ensino e aprendizagem a serem adequadas ao paradigma então vigente de produção (p. 10).

O PLANFOR, dessa forma, com vistas à reconstrução da mencionada institucionalidade da educação no profissional no Brasil, propunha-se a alcançar seus objetivos pautando-se em três “eixos de atuação”.

**Avanço conceitual**, compreendendo a construção e consolidação de um novo enfoque conceitual e metodológico da educação profissional, orientada pela efetiva demanda do setor produtivo (reunindo interesses e necessidades de trabalhadores, empresários, comunidades), com vistas a elevar a produtividade e qualidade do trabalho, melhorar a empregabilidade do trabalhador e condições de vida da população;

**Articulação institucional**, relativa à mobilização, integração e fortalecimento de uma rede nacional de educação profissional, integrada por entidades públicas e privadas com infra-estrutura e experiência na área, tais como: escolas técnicas federais/estaduais, universidades, Sistema S, ONGs, sindicatos, fundações, ensino livre;

**Apoio à sociedade civil**, como foco na ampliação da oferta, por meio dessa rede, de educação profissional contínua e flexível, suficiente para qualificar/requalificar pelo menos 20% da PEA [...] ao ano, especialmente de grupos que tradicionalmente têm menor chance de acesso a ações de qualificação e requalificação profissional (BRASIL, 1998a, p. 11).

No que diz respeito ao “avanço conceitual”, o PLANFOR incentivava o desenvolvimento e experimentação de estudos, pesquisas e metodologias relativos às ações de educação profissional: estudos e pesquisas sobre mercado de trabalho e perfis profissionais; recursos didáticos alternativos aos já estabelecidos há décadas; formação de instrutores, gestores, avaliadores e planejadores; experiências inovadoras, focadas nas habilidades básicas, específicas e de gestão, um “avanço em relação ao modelo centrado em cursos estanques, limitados ao adestramento para tarefas/operações fragmentadas” (BRASIL, 1998a, p. 14). Na “articulação institucional”, objetivava-se mobilizar entidades (universidades, sindicatos de trabalhadores, ONGs) de diferentes categorias para o campo da educação profissional, visto como reduto ou “reserva de mercado” de entidades tradicionais (Sistema S e escolas técnicas), de modo a trazer “competência e perspectiva de novos atores” (p. 16). Como “apoio à sociedade civil”, entendia-se o objetivo mesmo do PLANFOR, ou seja, capacitar, em conjunto com a “rede de educação profissional”, 20% da PEA ao ano (priorizando certos grupos vulneráveis) com recursos maciços do FAT.

Verifica-se que o PLANFOR, por meio dos documentos oficiais que lhe davam respaldo e exteriorizavam suas ambições, fundamentava-se em noções-chave como a promoção do “aumento da competitividade do setor produtivo”, da “redução de custos”, do

“foco na demanda do mercado de trabalho”, da “descentralização da educação profissional”, além de noções ligadas propriamente ao fazer educativo, como promover o desenvolvimento de “habilidades” nos participantes dos cursos, tornando-os capazes de “saber aprender”. Tais noções, pode-se dizer, sustentam as três ideias-força que, na visão de Oliveira (2005, p. 20-24, 2006, p. 19-21), configuravam o PLANFOR: *parceria, competência e empregabilidade*. Essas ideias-força só podem ser compreendidas no conjunto das relações sociais que caracterizavam a sociedade global e brasileira em meados da década de 1990 e que se diferenciavam sobremaneira daquelas que fundamentavam o contexto em tempos do PIPMO, por exemplo. Dessa forma, em relação às noções de competitividade, atendimento direto às demandas do mercado e descentralização da prestação dos serviços educacionais – relacionadas à ideia de parceria –, é importante resgatar e apresentar o contexto de reforma do Estado que caracterizou o governo FHC, a partir de 1995, o qual respondia ao ideário neoliberal que se constituía hegemônico, especialmente após a derrocada do socialismo em 1989, representada pela queda do muro de Berlim; no que diz respeito às noções voltadas para a educação profissional, convém discorrer sobre o que Tanguy (1997b, 1997c, 2001) chama de “lógica das competências”, pedagogia pragmática que intenciona gerir a atividade da educação profissional, tanto na instituição escolar quanto na empresa, também com raízes no ideário liberal. Nas próximas páginas cada um desses dois movimentos será apresentado.

#### 4.2.1 Ideário neoliberal e reforma do Estado: alicerces da nova “institucionalidade” da educação profissional

Por reforma do Estado entende-se o conjunto de ações desencadeadas pelo governo federal brasileiro com vistas a desregulamentar os mercados, reduzir o papel empresarial estatal e os fundos públicos para o financiamento das políticas sociais, entre outros. Tais ações, que eram implementadas por grande parte dos governos em meados da década de 1990, faziam parte, na verdade, da agenda neoliberal que, em tempos de aguda crise econômica mundial deflagrada no último quartel do século XX, propunha, em nome da despolitização dos mercados e da livre circulação dos indivíduos e capitais privados (com a mínima ingerência do poder público), bem como da ênfase ao individualismo, “o menos de Estado e de política possível”, numa reedição do velho liberalismo (FIORI, 1997, p. 212).

Ainda no auge do intervencionismo estatal ou dirigismo econômico, um grupo de intelectuais preocupados com os rumos que as ideias sociopolíticas e econômicas tomavam, especialmente no que diz respeito a uma maior intervenção do Estado na vida econômica – o que, para eles, significava uma ameaça ao futuro da liberdade individual –, e desejosos do retorno ao liberalismo clássico, reuniu-se para debater o “keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (ANDERSON, 1995, p. 10). Assim, de 1º a 10 de abril de 1947, liderado por Ludwig von Mises (1881-1973) e Friedrich August von Hayek (1899-1992), ambos pertencentes ao que se convencionou chamar de escola austríaca de economistas, o grupo<sup>65</sup> reuniu-se pela primeira vez em Vevey, na Suíça, especificamente no Hotel Mont-Pèlerin, para discutir as ideias dos liberais clássicos e utilizar seu aparato teórico para enfrentar os problemas que se apresentavam à época. Estava fundada, assim, a *The Mont Pelerin Society*, organização suprapartidária e berço teórico das políticas neoliberais e considerada um dos mais influentes *think tanks* da segunda metade do século XX (BALBINOTTO NETO, 2000), a qual permanece em atividade na promoção de reuniões gerais (a cada dois anos) intercaladas por reuniões regionais (também a cada dois anos) e especiais nas quais um local no planeta é escolhido, uma agenda é predefinida e seus membros e convidados são convocados a participar das discussões.

O grupo não aspira fazer propaganda. Não pretende estabelecer uma ortodoxia meticulosa e com obstáculos. Não se alinha com nenhum partido em particular. Seu objetivo é, exclusivamente, por meio da facilitação da troca de opiniões entre mentes inspiradas por certos ideais e concepções gerais em comum, contribuir para a preservação e o aperfeiçoamento da sociedade livre (THE MONT PELERIN SOCIETY, 1947, tradução nossa).

Por sociedade livre, mencionada na declaração de objetivos da entidade, a *intelligentsia* da Mont Pelerin Society compreende uma sociedade na qual o mercado é o único mecanismo capaz de conduzir os recursos econômicos e promover a satisfação dos indivíduos em relação às suas necessidades. Por conseguinte, “todos os processos que apresentam obstáculos, controlam ou suprimem o livre jogo das forças de mercado terão

---

<sup>65</sup> Na referida reunião, estavam presentes trinta e nove personalidades de diferentes nacionalidades e especialidades: historiadores como C. Wedgwood e Erich Eyck; filósofos e teólogos como Hans Barth, Karl Popper e Michael Polanyi; jornalistas como Trygve Hoff, John Davenport e Felix Morley; e vários economistas como Walter Eucken, Lionel Robbins, John Jewkes, Carl Iverson, Aaron Ditector, Frank Grahan, Maurice Allais, Milton Friedman e George Stigler (BALBINOTTO NETO, 2000).

efeitos negativos sobre a economia, o bem-estar e a liberdade dos indivíduos” (LAURELL, 1997, p. 161). Não é por outro motivo que o intervencionismo estatal, por meio das políticas de bem-estar fundadas nos programas compensatórios (de previdência, saúde e educação, entre outros) e consolidado no Estado de bem-estar social baseado na teoria keynesiana, tido como o responsável por tais efeitos negativos, era duramente combatido.

Após cerca de quarenta anos de intervencionismo estatal, o capitalismo dava mostras de estar, a exemplo do que aconteceu na época da crise de 1929, entrando em colapso e o Estado de bem-estar social também indicava sinais de esgotamento. Segundo Antunes (1999, p. 29-34), os principais fatores que deflagraram a crise do sistema capitalista a partir da década de 1970 foram:

- a) a queda da taxa de lucro, em função do aumento de gastos com a força de trabalho;
- b) a retração do consumo, em função do desemprego que aumentava, adquirindo seu caráter estrutural;
- c) o fortalecimento do capital financeiro a despeito do capital produtivo;
- d) a concentração do capital em empresas multinacionais e monopólios surgidos das fusões de várias empresas;
- e) e a crise do Estado de bem-estar social, que se configurou na crise fiscal e no repasse dos problemas daí oriundos para o setor privado.

Tudo isso contribuiu para que o capital revisse suas diretrizes e se auto-organizasse para garantir sua continuidade. Os “fundamentos da debilitação do Estado de bem-estar social”, complementa Raichelis (1998, p. 31), e o “avanço das propostas neoliberais devem ser buscados na crise do próprio capitalismo, mais do que na análise interna das instituições e mecanismos de regulação”. O ideário neoliberal, que até então só tinha importância nas discussões acadêmicas, passou a ser a forma hegemônica de comandar e explicar o mundo, pois trazia uma alternativa à política econômica empreendida no Estado de bem-estar social. Da primeira reunião da The Mont Pelerin Society, em 1947, até o triunfo das ideias neoliberais, foram necessários cerca de trinta anos.

O neoliberalismo como forma dominante de visão de mundo ganhou contornos de doutrina na América Latina quando, em novembro de 1989, realizou-se no Instituto para Economia Internacional, nos Estados Unidos, o seminário intitulado “Ajuste latino-americano: até que ponto aconteceu?”, com vistas a subsidiar o Plano Brady – proposto no governo do então recém-empossado presidente norte-americano George Bush – que visava reestruturar e amortizar as dívidas externas de países em desenvolvimento. Lembra-se que muitos países latino-americanos que experimentaram ditaduras militares na década de 1970

tornaram-se, ao final dos anos 1980, inadimplentes em relação às dívidas externas originadas, entre outras razões, dos gastos com obras públicas gigantescas realizadas à custa de endividamentos a juros flutuantes (RAICHELIS, 1998, p. 71). Para discussão no seminário e esclarecer dúvidas que representantes das instituições credoras mantinham sobre a agenda de reformas nos países latino-americanos, o economista John Williamson, do mencionado instituto, enumerou as dez principais reformas que “eram amplamente acordadas em Washington [leia-se no Tesouro Americano, no Fundo Monetário Internacional (FMI), no Banco Mundial e no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)] como necessárias para restabelecer o crescimento econômico latino-americano” (KUCZYNSKY, 2004, p. 21), as quais foram apelidadas por Williamson de “Consenso de Washington”. Estas eram as dez reformas sugeridas.

- 1) Disciplina fiscal.
- 2) Reordenação de prioridades para despesas públicas.
- 3) Reforma tributária.
- 4) Liberalização das taxas de juros.
- 5) Unificação das taxas de câmbio em níveis de competitividade.
- 6) Liberalização comercial.
- 7) Liberalização para investimentos estrangeiros diretos.
- 8) Privatização de empresas de propriedade do Estado.
- 9) Desregulamentação daquilo que impedisse ou restringisse a competição.
- 10) Proteção aos direitos de propriedade, especialmente para o setor informal (WILLIAMSON, 2004a, 2004b).

Segundo Raichelis, pode-se resumir em três os eixos centrais articuladores da proposta do “Consenso de Washington” (1998, p. 71-72):

- a) estabilização: com vistas a baixar os índices inflacionários no curto prazo, reduzir o déficit da balança de pagamentos e equilibrar o orçamento público;
- b) ajuste estrutural: com vistas a aumentar a competitividade da economia a partir da abertura comercial, da desregulamentação de preços e da reforma tributária;
- c) privatização: a partir, principalmente, da “reforma” do Estado, com vistas a transferir empresas e serviços públicos para o setor privado.

A reforma do Estado, portanto, era entendida como um desdobramento do eixo central “privatização” da proposta de inserção dos países periféricos no capitalismo no início da década de 1990. Essa reforma era recomendada pelos postulados neoliberais de modo a “minimizar” o Estado, ou seja, eximi-lo das atividades que não lhe seriam específicas. Em

outros temas, significa que o Estado deveria deixar de ser um produtor de bens e serviços para se transformar, sobretudo, em regulador do processo de mercado: Estado-regulador, Estado-articulador, Estado-supervisor, Estado-competidor e Estado-avaliador eram algumas das definições utilizadas para nomear esse novo Estado (AFONSO, 2001, p. 25). A reforma do Estado era executada a partir:

- a) da redução dos gastos sociais e com pessoal;
- b) da flexibilização das relações de trabalho no serviço público, com novas formas de gestão pautadas em modelo gerencial de administração e competição;
- c) da descentralização das políticas públicas, cuja gestão é repassada a entidades de direito público e/ou privado que passarão a receber recursos oriundos do fundo público;
- d) da implementação de programas de qualidade total e participação visando à avaliação de desempenho e inspirados em modelos gerenciais próprios de empresas privadas;
- e) e de programas de desregulamentação com vistas a eliminar entraves ao modelo proposto (BATISTA, 1999, p. 43).

É justamente no terceiro item, relativo à descentralização das políticas públicas, que o PLANFOR se inscrevia. Apresentando um discurso contraditório na reconstrução da “institucionalidade” da educação profissional, a SEFOR afirmava que essa etapa da educação deveria ser questão de Estado, porém garantia que o mais adequado era promover a descentralização de sua execução (BRASIL, 1998a, p. 6), ficando o governo federal responsável apenas pela articulação e fomento das políticas globais, tal como comenta Afonso (2001); a execução, por sua vez, deveria ficar a cargo de entidades alheias ao poder público, por meio de parcerias.

A temática da parceria, muito cara ao governo FHC<sup>66</sup> no que diz respeito à implementação de políticas públicas – dentre as quais as relacionadas à educação profissional –, tinha razão de ser no processo de reforma do Estado que foi objeto, inclusive, de um ministério criado já no primeiro ano de governo para promover as alterações necessárias referentes à “modernização” do Estado postulada no “Consenso de Washington”: tratava-se do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Esse ministério teve como tarefa principal a elaboração e coordenação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (doravante Plano Diretor), cuja função seria definir “objetivos e estabelecer

---

<sup>66</sup> “No Brasil, se o neoliberalismo começou com a eleição de Collor, em 1989, foi entretanto no Governo FHC, entre 1994 e 2002, que ele de fato deslanchou” (ANTUNES, 2004, p. 131).

diretrizes para a reforma da administração pública brasileira”, procurando “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995a). De acordo com o Plano Diretor, o Estado brasileiro, em função das características intervencionistas que apresentava já no começo do século XX, “desviou-se de suas funções precípuas para atuar com grande ênfase na esfera produtiva”, o que promoveu distorções no mercado, “que passou a conviver com artificialismos que se tornaram insustentáveis na década de 1990” (BRASIL, 1995a). Aos modos patrimonialista e burocrático de administração pública que marcavam a história brasileira e deflagraram a crise do Estado, conforme o documento, era necessário impor uma forma gerencial de resguardar a coisa pública. Ou seja, ao patrimonialismo, em que a *res publica* não se diferenciava da *res principis* e o nepotismo e a corrupção grassavam, e à burocracia, em que o controle dos abusos era revestido de ineficiência e rigidez (voltada para si e para o controle interno), opunha-se o gerencialismo, forma moderna de gestão pública – forjada nos governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, na Inglaterra e nos Estados Unidos, respectivamente (PAULA, 2005, p. 37) – que aproveitava o melhor que a burocracia podia oferecer, porém com mais flexibilidade e foco na eficiência e qualidade dos serviços, “tendo o cidadão como beneficiário principal” (BRASIL, 1995a). Assim, os modelos e métodos de gestão empresarial privada eram adaptados para a administração pública, na tentativa de deixá-la mais “racional e moderna”.

Como o título do Plano Diretor indica, a “reforma” que se pretendia realizar tinha no aparelho de Estado, ou seja, na administração pública propriamente dita, seu objeto. As alterações sofridas na administração pública, por sua vez, repercutiriam no Estado, entendido como organização burocrática. Segundo o documento, era no aparelho de Estado que deveriam ser feitas as mudanças necessárias para que o Estado superasse a crise na qual estava inserido. Para tanto, considerava-se imprescindível delimitar suas quatro áreas de atuação (BRASIL, 1995a).

- a) Núcleo estratégico: correspondendo “ao governo em sentido lato”, é no qual se definem as leis e as políticas públicas e se cobra por seu cumprimento – composto pelos poderes legislativo e judiciário, pelo Ministério Público e pelo poder executivo, com o presidente da república, os ministros e seus assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas;
- b) Atividades exclusivas: correspondendo ao setor em que são prestados serviços que só o Estado pode prestar, ou seja, aqueles de regulamentação, fiscalização e fomento – compostas por atividades de cobrança e fiscalização de impostos,

polícia, previdência social, fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, serviço de trânsito, compra de serviços de saúde pelo Estado, controle do meio ambiente, subsídio à educação básica, serviço de emissão de documento, entre outros;

- c) Serviços não exclusivos: correspondendo ao setor em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas em áreas que envolvem direitos humanos fundamentais como educação e saúde ou que estão sujeitas a externalidades,<sup>67</sup> na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado – compostos por universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus, entre outros;
- d) Produção de bens e serviços para o mercado: correspondendo à área de atuação das empresas, caracteriza-se “pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura”. Tais atividades ainda estão no Estado principalmente por dois motivos: porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento ou porque “são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária, no caso de privatização, a regulamentação rígida”.

A cada um dos setores correspondia, especifica ainda o documento, um tipo de administração pública. Assim, no núcleo estratégico, onde se dá efetivamente o poder decisório, deveria existir um misto dos paradigmas burocrático (devido à segurança e efetividade das decisões) e gerencial (devido à eficiência). Nas atividades exclusivas, nas quais o que importa é a qualidade e o custo dos serviços oferecidos aos cidadãos, a administração deveria ser gerencial. O mesmo acontecia com as atividades não exclusivas e de produção de bens e serviços para o mercado (BRASIL, 1995a). A cada setor também correspondia uma forma de propriedade.

Ainda que vulgarmente se considerem apenas duas formas, a PROPRIEDADE ESTATAL e a PROPRIEDADE PRIVADA, existe no capitalismo contemporâneo uma terceira forma, intermediária, extremamente

---

<sup>67</sup> As externalidades são consideradas uma das falhas do mercado e podem ser definidas como o impacto das ações de uma pessoa sobre o bem-estar de outras que não participam da ação. Elas podem ser positivas, quando promovem efeitos benéficos sobre os demais (nesse caso, também são chamadas de economias externas), ou negativas, quando resultam em efeitos nocivos sobre outros agentes (nesse caso, também são chamadas de deseconomias externas). A educação, por exemplo, é uma externalidade positiva no consumo, pois beneficia a pessoa que se instrui e também beneficia todos aqueles que desfrutam da presença e da atividade dessa pessoa (RIANI, 1997, p. 30).

relevante: a PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO ESTATAL, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. O tipo de propriedade mais indicado variará de acordo com o setor do aparelho do Estado (BRASIL, 1995a).

Tal propriedade pública não estatal seria indicada, portanto, para as atividades não exclusivas, pois nela não se exerce o poder de Estado e tampouco é propriedade privada. Por ser de utilidade pública, precisa demonstrar clareza na sua gestão, mas por ser não estatal pode ter uma gestão mais flexível, mais de acordo com os mecanismos de mercado. No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas, por sua vez, a propriedade tem de ser necessariamente estatal. Já no setor de produção de bens e serviços para o mercado, “dada a possibilidade de coordenação via mercado, a propriedade privada é a regra” (BRASIL, 1995a). Decorrem dessa classificação dos tipos administração pública, de setores e de forma de propriedade dois processos que, segundo o Plano Diretor, inscrevem-se na “reforma” do Estado como elementos fundamentais para o seu sucesso: a *privatização* e a *publicização*. A privatização consiste em transferir para o setor privado as atividades que ainda são controladas pelo Estado, mas que não mais precisam disso, pois foram por ele assumidas num momento em que era preciso alcançar objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Na atualidade, o Estado não poderia mais chamar para si essas atribuições, “daí a generalização dos processos de privatização das empresas”. Já a publicização consiste na descentralização “para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (BRASIL, 1995a). Daí o termo parceria surgir nesse contexto, pois o Estado financiaria a realização de serviços públicos por entidades privadas, revestidas do caráter público não estatal (como as do Sistema S, ONGs e entidades filantrópicas as mais diversas), fiscalizando as ações desenvolvidas e enfatizando a descentralização da execução.

Desse modo, o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não especializada. Como promotor desses serviços, o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL, 1995a).

No entender de Montañó (2002, p. 47-48), a parceria preconizada no Plano Diretor entre Estado e entidades públicas não estatais visaria, portanto, “não uma lógica de prestação de serviços e assistência conforme um nível de solidariedade e responsabilidades sociais”, como deveria ser, mas somente a retirada da questão social “do âmbito democrático-estatal e da regência conforme o direito público, sua transferência para o âmbito e direito privados (independentemente de os fins serem privados ou públicos), e seu controle seguindo os critérios gerenciais das empresas”.

O PLANFOR, como já mencionado, baseava-se em parcerias na execução das ações de formação profissional, refletindo a ideia de que ao Estado caberia apenas a implementação direta de atividades próprias do núcleo estratégico, devendo ficar aquelas ligadas aos direitos sociais – educação, saúde, cultura – e tidas como típicas dos serviços não exclusivos, aos cuidados da iniciativa privada e financiadas com recursos públicos. A parceria, assim, era tida como mais eficiente que os métodos centralizados no poder público pois, de acordo com as premissas divulgadas pelo Plano Diretor, a administração pública gerencial era a saída para acabar com as práticas burocráticas obsoletas. Essa afirmação exprime um pensamento privatista: ao considerar que a forma como o Estado administra os bens públicos é ineficiente e ineficaz (é muito dispendiosa e não atinge os objetivos que persegue), pressupõe que a melhor forma de administração é a que se origina da iniciativa privada, que é própria das empresas. Acontece, no entanto, que o Estado tem como alçada o que é público, e o que é público precisa ser gerido de acordo com sua natureza específica (não visa ao lucro, todos devem ter acesso a ele), e não de acordo com o que é privado, particular. O eixo de atuação “articulação institucional” no PLANFOR – descrito nos documentos oficiais como mobilização, integração e fortalecimento de uma rede nacional de educação profissional, integrada por entidades públicas e privadas –, portanto, exprime sobretudo as ideias de descentralização e parceria que, na década de 1990, sustentavam o gerencialismo brasileiro e suas propostas de privatização e publicização da coisa pública.

No panorama marcado pelas premissas neoliberais, as políticas sociais, portanto, passam a ter tratamento diferenciado. Por políticas sociais entende-se “o conjunto de medidas e instituições que têm por objeto o bem-estar e os serviços sociais” (LAURELL, 1997, p. 153). Na definição de RAICHELIS,

as políticas sociais são parte integrante das políticas públicas e participam das estratégias de mediação entre Estado e sociedade, situando-se dentro do

repertório de respostas a serem mobilizadas para fazer face às expressões da questão social.<sup>68</sup> Como sistemas de mediação, as políticas de proteção social expressam, ao mesmo tempo, a capacidade das forças sociais de transformar suas demandas em questões políticas a serem inscritas na pauta das respostas governamentais às necessidades sociais que canalizam. As estruturas de proteção social criadas pelo Estado respondem a dada correlação de forças políticas que instituem atores sociais dentro do Estado e na sociedade, na criação de bases de sustentação necessárias à transformação das necessidades sociais em demanda política a ser equacionada no interior do aparato institucional (RAICHELIS, 1998, p. 86).

Embora seja consenso nos postulados neoliberais que a oferta de bens pelo Estado nas chamadas redes de proteção social deva se pautar em mecanismos de mercado (na esfera da produção de bens e serviços para o mercado, segundo os cânones da reforma do Estado), pressupondo, por conseguinte, corte dos gastos sociais, privatização e descentralização, não há interesse em cessar completamente o atendimento às políticas sociais. Objetiva-se, sim, abrandar o tratamento universalizante, igualitário e gratuito dado a tais políticas (típico do Estado de bem-estar social) e enfatizar a *focalização* do atendimento. Em razão disso, Fiori comenta que

nas mais modernas formulações e documentos neoliberais produzidos hoje [...], apare[ce] sempre a defesa da necessidade da intervenção pública naquelas áreas de interesse coletivo que não sejam rentáveis para os capitais privados ou mesmo onde se manifestem situações de extraordinária carência social. Nesse sentido, portanto, a simples defesa de políticas sociais compensatórias não chega a caracterizar a inexistência de posição neoliberal (FIORI, 1997, p. 213).

Advoga-se, portanto, prioridade na cobertura das políticas sociais para públicos reconhecidamente em situação pobreza. Os direitos sociais, universais, estabelecidos nas redes de proteção social negociadas entre sociedade e Estado, são, por conseguinte, minorados e, sempre que possível, negados. À agenda universalista da proteção social, construída coletivamente por décadas para defesa de direitos sociais, opõe-se, assim, a agenda minimalista, subordinada à política de ajuste fiscal, enfatizando a prestação do serviço focalizado (COSTA, N., 2009, p. 694). Seriam três os lemas que regeriam os ajustes estruturais preconizados pela doutrina neoliberal no que diz respeito às políticas sociais

---

<sup>68</sup> Segundo Vieira (1992), a questão social é o “problema da relação capital-trabalho” que eclodiu no século XIX no auge da revolução industrial. As políticas sociais, assim, teriam sua origem naquele século, quando os operários das fábricas passaram a se mobilizar e reivindicar melhores condições de trabalho e de vida para si e seus familiares. As demandas da classe trabalhadora entraram, então, na pauta dos governos, que passaram a oferecer certos serviços aos assalariados com o objetivo de evitar sublevações que ameaçassem a ordem pública e econômica.

(MORAES, R., 2000, p. 38-39): focalizar, descentralizar e privatizar. Focalizar significa desenvolver políticas meramente compensatórias, que substituem o acesso universal pelo acesso seletivo. Assim, as políticas sociais que antes se baseavam em direitos passam a se pautar em “programas de socorro à pobreza absoluta”. Descentralizar significa retirar do poder central sobretudo a operacionalização das ações referentes às políticas sociais, já que as decisões estratégicas e a gestão dos grandes fundos permanece centralizada. Privatizar, por sua vez, tem dois significados: transferir ao setor privado a propriedade dos entes estatais ou transferir àquele mesmo setor a gestão dos serviços. A focalização, portanto, vem responder à necessidade de manter a ordem social em meio à desresponsabilização do Estado em relação à questão social. Os governos, porém, não podem simplesmente abandonar a questão social e os direitos conquistados e assegurados pelas redes de proteção social, apostando que seu enfrentamento se dê individualmente no mercado. A premência dos programas estatais para aliviar a pobreza tem um

objetivo oculto: assegurar uma clientela política em substituição ao apoio popular baseado num pacto social amplo, impossível de se estabelecer no padrão das políticas neoliberais. Tais programas são, dessa forma, uma tentativa de evitar o problema de ter de se dirigir para uma economia desregulamentada de livre-mercado, sem com isso provocar processos políticos contrários que anulem o projeto (LAURELL, 1997, p. 173).

Como parte da política social ligada ao campo do trabalho, a qualificação profissional oferecida no âmbito do PLANFOR não deixava de se enquadrar como programa social focalizado, especialmente quando priorizava, no conjunto da PEA, determinados públicos [(beneficiários do seguro-desemprego e de programas de geração de emprego e renda; trabalhadores sob risco de perda do emprego; desempregados; trabalhadores autônomos e microprodutores do setor informal; outros grupos social e economicamente vulneráveis (BRASIL, 1996c)] em detrimento do conjunto da população que tem direito à educação e à qualificação para o trabalho, conforme os artigos 6º e 205º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

#### 4.2.2 Lógica das competências: novos saberes profissionais e individualização do trabalhador

Quando Oliveira (2005, 2006) se refere à ideia-força da competência na constituição do PLANFOR como política pública, ele se refere à maneira como a SEFOR encarava a qualificação do trabalhador diante de novas exigências ditadas pelos setores produtivos no final do século, como a de perfis profissionais que extrapolavam o saber-fazer típico de cada ofício e nos quais tão ou mais importante era o “saber ser” e o “saber aprender”. O conceito de qualificação profissional explicitado nos documentos do PLANFOR revela essa preocupação com as habilidades de gestão – necessárias para o trabalhador atuar em equipe, resolver problemas que se apresentam em suas atividades diárias, propor melhorias nos processos produtivos – e as habilidades básicas – necessárias para mobilizar a capacidade de formação continuada, como cálculo das operações básicas e leitura e interpretação de textos, entre outras –, o que significa, na verdade, a adoção do termo *competência* e da visão de mundo que representa. Em meados da década de 1990, essa noção passou a ser dominante nos discursos das empresas, em termos do que os recursos humanos deveriam dominar em relação aos conteúdos laborais, e nos discursos educacionais a respeito dos objetivos de ensino e aprendizagem que se deveriam buscar nas instituições escolares. Especificamente na realidade francesa, cujos modelos teóricos e práticos são importados para o Brasil de longa data, observou-se que tal movimento passou a se caracterizar com mais intensidade a partir dos anos 1980, quando a noção de competência veio suplantá-la, englobá-la (ROPÉ; TANGUY, 1997a, p. 17; TANGUY, 2001, p. 119), abafá-la (STROOBANTS, 1998b, p. 81) ou eclipsá-la (STROOBANTS, 1998a, p. 21) na esfera do trabalho, a então tradicional noção de qualificação, estudada por Naville (1948, 1956) desde a década de 1950, o mesmo acontecendo, na esfera da educação, com as noções de saberes e conhecimentos (ROPÉ; TANGUY, 1997a, p. 16). A esse fenômeno, que ocorreu tanto no mundo da produção quanto no mundo da educação, denominou-se “deslizamento/deslocamento semântico” (ROPÉ; TANGUY, 1997a, p. 17; STROOBANTS, 1998a, p. 26, ROCHE, 2004, p. 38-39; WITTORSKI, 2004, p. 76).

Para Naville, a qualificação é um construto social, portanto relativo a cada época e espaço, proveniente de fatores diversos – uns mais predominantes que outros, como o tempo e a qualidade da formação profissional, o saber-fazer relativo a cada ofício, a hierarquia de salários e funções e sua negociação entre as partes envolvidas, a repartição da mão de obra própria do regime salariado – que concorrem para caracterizá-la como um referencial

coletivo. Isambert-Jamati resume a importância da formação profissional e dos certificados e diplomas para a constituição da noção de qualificação na França, dentro desse espírito de solidariedade.

Na França, há mais de meio século, as qualificações, após acordos nacionais e acordos por setores entre parceiros sociais, eram codificadas de modo duradouro, apoiando-se especialmente, mas sem rigidez, na formação recebida inicialmente. Uma vez atribuídas, consistiam a base da “escala” dos salários, comportando categorias hierárquicas, nas quais, enquanto se permanecia na mesma categoria, podia-se avançar, mas não, a princípio, descer. Mas sobretudo a própria existência dessas categorias implicava o caráter coletivo da classificação: mesmo que existissem subcategorias e também categorias principais, fontes de variação, pertencer a tal categoria (de qualificação) conferia direitos e naturalmente a possibilidade de sustentá-las, o que também se dava em relação à comunidade com uma série de outros assalariados (ISAMBERT-JAMATI, 1997, p. 107).

Esse caráter coletivo das classificações dos profissionais, típico do padrão de acumulação taylorista/fordista e do keynesianismo, no entanto, começou a sofrer transformações quando, a partir da década de 1970, razões diversas contribuíram para que mais uma crise cíclica do capitalismo se apresentasse, requerendo, por conseguinte, alterações na sociedade como um todo. Harvey (2008) descreve as principais razões que levaram o capitalismo a rever suas bases:

- a) os Estados, que desempenharam no pós-guerra o papel de regulamentadores do sistema financeiro internacional, principalmente após 1966, com queda da produtividade e lucratividade nas empresas, passaram a ter dificuldades em sua política fiscal, convivendo com inflação acelerada e vendo o dólar perder a estabilidade como moeda-reserva internacional;
- b) concomitante às dificuldades pelas quais passavam os Estados Unidos, formava-se um mercado de eurodólar, o Japão – já recuperado da guerra – mostrava sua pujança econômica e países em desenvolvimento assistiam a um processo sem precedentes de industrialização (pela substituição de importações) por intermédio da instalação de multinacionais fora dos países centrais, acirrando a competição internacional;
- c) o sistema de produção em massa, fordista, com sua rigidez no planejamento e na execução, mostrava-se incompatível com mercados de consumo cada vez mais variáveis, o que impactava diretamente na distribuição da força de trabalho e em

- seus contratos (p. 135), bem como no uso de suas instalações, muitas vezes ociosas, que passaram a ser objeto de racionalização e reestruturação (p. 137);
- d) a inflação generalizada grassava no início da década de 1970, causando crise no mercado imobiliário e nas instituições financeiras (p. 136);
  - e) os Estados passavam por crise fiscal e falta de legitimação;
  - f) o aumento do custo do petróleo, patrocinado pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), impôs a necessidade de se buscar alternativas em insumos energéticos, refletindo em mudanças tecnológicas e organizacionais no setor produtivo (p. 136);
  - g) as corporações tiveram de se reformular frente ao quadro geral que se apresentava, rendendo-se à automação e às inovações tecnológicas e, para se manter de maneira competitiva, encontrar novos nichos de mercado, dispersar-se para regiões geográficas em que o controle do trabalho seria mais tranquilo e fundir-se com vistas a acelerar o tempo de giro do capital (p. 137 e 140).

Esse quadro de transformações marcado pela quebra da rigidez verificada no auge do fordismo é chamado de *acumulação flexível* por Harvey.

A profunda recessão de 1973, exacerbada pelo choque do petróleo, evidentemente retirou o mundo capitalista do sufocante torpor da “estagflação” (estagnação da produção de bens e alta inflação de preços) e pôs em movimento um conjunto de processos que solaparam o compromisso fordista. Em consequência, as décadas de 70 e 80 foram um conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político. No espaço social criado por todas essas oscilações e incertezas, uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política começou a tomar forma. Essas experiências podem representar os primeiros ímpetus da passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentação política e social bem distinta (HARVEY, 2008, p. 140).

No que diz respeito à política, Harvey refere-se ao retorno do liberalismo – alcunhado de neoliberalismo – e seus postulados quanto ao papel do Estado e às liberdades individuais; quanto à reestruturação econômica, é importante destacar as mudanças sofridas nas organizações produtivas e nas relações de trabalho no novo paradigma da acumulação flexível para se compreender o lugar da lógica das competências no mundo produtivo e no mundo da educação.

Com a finalidade de retomar os níveis de lucratividade típicos dos “anos dourados”, as organizações produtivas passaram a se reestruturar, a forjar uma nova modalidade de

acumulação de capital, mais flexível, cuja inspiração partiu das experiências do modelo de gestão praticado na fábrica da Toyota, no Japão, e que diferia em aspectos fundamentais do modelo de acumulação típico do fordismo: à produção em massa opôs a produção sem estoques e personalizada, de acordo com a demanda; ao trabalho individual e fragmentado opôs o trabalho em equipe e com o trabalhador tendo de exercer múltiplas funções (e as gerências e supervisões ficam mais escassas em função disso); à estrutura verticalizada opôs uma estrutura horizontalizada, na qual a produção é feita por várias empresas terceirizadas e subcontratadas; à execução mecânica do trabalho opôs a participação do trabalhador na resolução de problemas que interferem na produção, sendo o seu raciocínio e criatividade estimulados para que possibilitem o incremento da produtividade (ANTUNES, 2000, p. 34-35). A reestruturação produtiva iniciada na década de 1970, de acordo com Salerno (1994, p. 55), pressupõe, portanto, a empresa integrada e flexível. Integrada porque depende diretamente dos fluxos, sejam referentes aos materiais de produção, sejam referentes à informação. Flexível porque customiza a produção de acordo com a instabilidade dos mercados.

Uma vez que a reestruturação produtiva visa atingir objetivos de flexibilidade e integração, o padrão tecnológico tradicional vai perdendo espaço para um outro mais afinado com esses objetivos. Informática e automação flexível (de base microeletrônica) são os componentes mais conhecidos do padrão tecnológico emergente, ao lado das mudanças organizacionais (SALERNO, 1994, p. 56).

As mudanças organizacionais a que o autor se refere são didaticamente separadas em quatro níveis: mudanças na relação entre empresas, mudanças na organização geral da empresa, mudanças na organização da produção, mudanças na organização do trabalho. No primeiro nível, intensificam-se expedientes de compartilhamento de capacidades produtivas como a terceirização (da atividade produtiva em si ou de atividades de apoio) e a subcontratação (agenciamento de mão de obra) (SALERNO, 1994, p. 56-57). No segundo nível, tem-se, até como decorrência da terceirização, a redução dos níveis hierárquicos e redivisão das áreas (departamentos, setores, diretorias) com vistas à integração das equipes (qualidade, manutenção e suprimentos, por exemplo, na diretoria de operações) que tradicionalmente atuavam de modo separado, num “enxugamento organizacional” (p. 57). O terceiro nível diz respeito à busca pela redução do tempo de atravessamento,<sup>69</sup> pelo aumento

---

<sup>69</sup> Tempo de atravessamento é o intervalo que vai da ordem de produção ao término da fabricação do bem ou serviço (SALERNO, 1994, p. 57).

do giro do capital e pela redução de estoques em razão da adoção de trabalho em equipe e células de produção<sup>70</sup> (p. 57-58). No que tange ao quarto nível, tem-se o progressivo abandono das noções de tarefa e de posto de trabalho e a adoção paulatina das várias formas de polivalência, com o trabalhador atuando de forma multifuncional (com operação de mais de uma máquina com características similares) ou multiqualificada (com incorporação de diferentes habilidades profissionais) e tendo, ou não, o planejamento de seu trabalho como prerrogativa sua (p. 60).

É justamente nas formas contemporâneas de organização do trabalho e do novo padrão de relações estabelecido que reside a gênese da noção de competência como se conhece na atualidade e suas diferenças em relação à noção de qualificação. A flexibilização que caracteriza o processo produtivo impacta diretamente no uso do trabalho nesse mesmo processo. Ao mesmo tempo em que o emprego passou a apresentar arranjos flexíveis os mais variados (trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontratado) como enfrentamento, por parte dos empregadores, à volatilidade dos mercados, ao acirramento da competitividade e da redução das margens de lucro (HARVEY, 2008, p. 143), o conteúdo das funções e das tarefas que cada trabalhador realizava no âmbito de seu ofício também sofreu importantes transformações no sentido de elas próprias serem flexibilizadas, ou seja, no sentido de serem alocadas com mais liberdade no interior das empresas de modo a atenderem mais rapidamente as demandas do setor produtivo, quer dizer, ao padrão dominante de acumulação. Assim, mais importante que dominar um ofício com atividades específicas, típicas de um posto de trabalho, é ser polivalente, ter flexibilidade o quanto baste para adaptar-se a mudanças frequentes, a enfrentar imprevistos, a solucionar problemas, a ser criativo em seu trabalho, a ser o “colaborador” que esteja pronto para atender ao processo de racionalização do sistema produtivo (DELUIZ, 2001). Para tal, o trabalhador precisa dominar um repertório mínimo de conhecimentos que é, em última instância, construído na escola, na educação formal.

Além de “fazer”, deve ser capaz de pensar, tem de dominar conhecimentos gerais relacionados ou não ao seu trabalho, ser capaz de interpretar textos, gráficos e tabelas, ter conhecimentos na área da computação, ter capacidade de interpretação de dados e de decisão, ter iniciativa e crítica, e ser capaz de trabalhar em equipe. Em suma, as exigências foram ampliadas [...]. Para

---

<sup>70</sup> “A organização tradicional é funcional, onde os equipamentos são agrupados segundo seu tipo ou função (seção de tornos, seções de fresa, de retífica etc.), o que tende a levar a um giro muito lento do capital circulante e a um grande volume de estoque intermediário. A tecnologia de grupo visa formar famílias de peças com roteiro produtivo e geometria semelhantes, para que possam ser produzidos inteiramente num conjunto de máquinas organizadas sequencialmente de acordo com o fluxo produtivo da peça dominante na família (célula)” (SALERNO, 1994, p. 58).

fazer frente à nova organização, exige-se do trabalhador uma capacidade de comunicação, de trabalhar em grupo e de domínio das habilidades básicas de leitura, de escrita e das operações matemáticas que não eram exigidas anteriormente (KOBBER, 2004, p. 26 e 52).

Observa-se que o trabalhador dos tempos de acumulação flexível tem valorizados saberes gerais, como “saber dialogar”, “saber negociar”, resolver um problema, que são encontrados em situações as mais variadas de trabalho, ficando atenuados os saberes profissionais propriamente ditos: “o que é valorizado não é o que se inscreve num ofício, mas o que permite passar de forma flexível de uma especialidade a outra”, pois os trabalhadores são preparados não mais para “exercer uma especialidade, mas para se readaptar permanentemente” (DUGUÉ, 2004, p. 29-30). A lógica das competências, portanto, inscreve-se em um quadro que exige mobilidade e adaptabilidade do trabalhador (ROPÉ; TANGUY, 1997b, p. 202), uma vez que na empresa integrada e flexível as definições dos postos de trabalho “são mais vagas e as descrições e atividades” do trabalhador, “mais amplas” (WITTORSKI, 2004, p. 76). Se no sistema da qualificação a definição dos postos de trabalho por meio de descrições das atividades específicas de cada ofício, sua classificação e correspondente remuneração (salário) eram estáveis por longos períodos, com base sobretudo nos saberes-fazer, na lógica das competências as situações de trabalho são descritas superficialmente, pois, em nome da flexibilidade das demandas, dos processos e das características do trabalhador, “os saberes só são organizados em função das necessidades imediatas e pontuais que surgem no posto” (DUGUÉ, 1998, p. 113-115), com ênfase, assim, naqueles de característica relacional,<sup>71</sup> em detrimento dos de caráter técnico (DADOY, 2004, p. 129) ou, nas palavras de Stroobants (1998a, p. 21 e 29), “a perspectiva parece ampliar-se para formas de conhecimentos mais gerais, para competências que ultrapassam o ato técnico” pois “cada vez mais e em numerosos setores, a qualificação social (saber ser) tende a preceder a qualificação propriamente técnica (saber-fazer).

A incapacidade em definir conteúdos de atividade em perpétua evolução, a vontade de não fixar quadros que se tornariam rapidamente obsoletos fazem entrar em crise tanto os referenciais de atividade como as classificações. É todo o modelo da qualificação que é abalado, ao passo que, para permitir as desestruturas e reestruturas incessantes, as noções de posto ou qualificação adaptadas a organizações estáveis são substituídas por uma abordagem mais dinâmica: as competências, colocando as potencialidades

---

<sup>71</sup> Os saberes relacionais também podem ser chamados de capacidades metodológicas (ROPÉ, 1997, p. 98), capacidades sociais ou gerais (DUGUÉ, 2004, p. 31) ou competências transversais (DUGUÉ, 1998, p. 108-109).

do pessoal no centro dos modos de análise e das formas de ação. [...] A noção de competência, largamente associada à de transferibilidade, favorece a elaboração de espaços profissionais permitindo guiar os assalariados nos caminhos necessários à flexibilidade (DUGUÉ, 1998, p. 106-107).

A noção de competência é polissêmica (TANGUY, 1997b, p. 53), plástica e polimorfa (ROPÉ; TANGUY, 1997a, p. 16).<sup>72</sup> A competência seria uma composição entre saberes (fundamentos técnico-científicos ligados à cultura do ensino geral, conhecimentos), saberes-fazer (saberes empíricos, práticos, habilidades ligados ao ofício) e saberes-ser (capacidades transversais – de caráter social, organizativo e metodológico – ligadas às atitudes) (STROOBANTS, 1997, p. 142), cuja abordagem geral pelos autores que a ela se dedicam, tem na *mobilização* seu elemento aglutinador. Ela é tida, assim, como:

- a) desempenho esperado no posto de trabalho (DUGUÉ, 1998, p. 108),
- b) “produção inédita numa situação particular” (WITORSKI, 2004, p. 89-90),
- c) “conjunto de propriedades instáveis que devem ser submetidas à prova” (ROPÉ; TANGUY, 1997a, p. 23),
- d) materializável e verificável “em situações e tarefas específicas” (TANGUY, 1997b, p. 36 e 39),
- e) algo que se situa entre conhecimento e situação (TANGUY, 1997c, p. 193),
- f) “conjunto de práticas dominadas das condutas e dos conhecimentos operatórios” que o trabalhador executa em sua atividade (ISAMBERT-JAMATI, 1997, p. 125),
- g) “uma relação que coloca em jogo um indivíduo e uma situação profissional” (DUGUÉ, 1998, p. 107).

Desaulniers (1998, p. 8) sintetiza as contribuições dos vários autores citados da seguinte maneira: “a competência é inseparável da ação, e os resultados teóricos e/ou técnicos são utilizados de acordo com a capacidade de executar as decisões que ela (a ação) sugere. Ou seja, competência é a capacidade para resolver um problema em uma situação dada”. A mobilização intrínseca à competência profissional, por conseguinte, pressupõe o componente da individualização do trabalhador, pois os desempenhos observáveis das atividades profissionais a que a noção de competência se refere são realizados isoladamente pelo trabalhador (sem referência à categoria profissional a que pertence).

---

<sup>72</sup> “Os usos que são feitos da noção de competência não permitem uma definição conclusiva. Ela se apresenta, de fato, como uma dessas noções cruzadas, cuja opacidade semântica favorece seu uso inflacionado em lugares diferentes por agentes com interesses diversos. O caráter polimorfo dessa noção é o ponto essencial de nossa investigação; é necessário reconhecer que a plasticidade desse termo é um elemento da força social que reveste e das idéias que veicula” (ROPÉ; TANGUY, 1997a, p. 16).

A participação individual no trabalho remete também à responsabilização pessoal do empregado quanto à sua vida profissional, seja no exercício de suas atividades ou mesmo no sucesso ou fracasso que experimenta no mercado de trabalho. Dugué (1998, p. 102) afirma que esse fator é “pedra angular” no tratamento da questão da competência, especialmente na gestão da mão de obra, pois se no sistema da qualificação vigoravam as negociações coletivas, na lógica das competências a recorrência aos arranjos individuais – na propalada “mobilização” das capacidades – é a palavra de ordem: “a ‘competência’ se negocia individualmente na empresa, em uma relação frente a frente com a hierarquia”, “entre o titular do posto e seu superior hierárquico imediato”, numa “relação assimétrica” (FRÉTIGNÉ, 2006, p. 174). Assim, no exercício das atividades cotidianas na empresa, os trabalhadores são instados a assumir o papel de “atores da mudança”, mostrando suas capacidades de resolução de problemas, de iniciativa, de autonomia, num engajamento aos objetivos da empresa que esconde as verdadeiras relações de poder em seu interior e o real nível de responsabilidade e autonomia no pequeno espaço que têm para “mobilizar” suas competências.

Com a irrupção da responsabilidade e da ética, inclusas no termo de competência, o que está em jogo é o modelo de engajamento no trabalho. Isso parece responder à restrição, em parte contraditória, de autonomia e de conformidade, acompanhada do fato de que os assalariados vêm aumentar sua responsabilidade e sua margem de decisão, ao passo que o funcionamento dos equipamentos de informática repousa sobre uma centralização de escolhas. Trata-se de fazer com que os assalariados interiorizem os objetivos da empresa de modo que as **microdecisões** das quais se tornam os senhores sejam tomadas em coerência com a política geral na qual elas devem se inserir (DUGUÉ, 1998, p. 106, grifo nosso).

No macronível, os empregados têm transferida para si próprios a responsabilidade por seu desempenho no mercado de trabalho. Advém disso a terceira ideia-força apresentada por Oliveira (2005, p. 22-23, 2006, p. 19-21) que caracteriza o PLANFOR: a *empregabilidade* ou capacidade de inserção profissional (GAZIER, 1999), considerada nos documentos do programa como eixo de atuação da nova institucionalidade da educação profissional no Brasil (BRASIL, 1998a, p. 11), a qual é diretamente associada a já citada ligação de causa e efeito entre educação, trabalho e desenvolvimento.

Assim como a noção de competência está aberta a diversas interpretações e é mutante, a de empregabilidade, segundo Gazier (1999, p. 9), ao longo do tempo, sofreu alterações em decorrência dos debates havidos entre estudiosos de diversas áreas do conhecimento que se dedicaram ao assunto, como gestores de recursos humanos, responsáveis por políticas públicas, trabalhadores, médicos e estatísticos. Em cem anos, três fases distintas de

compreensão da noção de empregabilidade proporcionaram sete tipos de “definições operacionais”:

- a) na primeira metade do século XX (1900-1950), nos países de língua inglesa, a *empregabilidade dicotômica* diferenciava empregáveis de não empregáveis, sendo os primeiros componentes do grupo de adultos, sem dependentes, que se submetiam a trabalhos de utilidade pública em troca de auxílio financeiro, e os segundos, estrato da população dependente de todo tipo de assistência vinda do poder público ou não: a noção relaciona-se, portanto, à gestão emergencial da pobreza (p. 10), levando em consideração que o período correspondia a duas guerras mundiais intercaladas por uma crise global do capitalismo, trazendo consigo, assim, problemas afetos à questão social em diversos âmbitos, dentre os quais o emprego;
- b) de 1950 a 1990, observa-se um movimento de quantificação da empregabilidade, por meio de escalas e medições, acreditando-se que as pessoas seriam, segundo critérios ponderados de diversas maneiras, mais ou menos empregáveis, podendo, por conseguinte, ser submetidas a intervenções médicas ou sociais para conseguir êxito quando necessário: falava-se, então, em *empregabilidade sociomédica* (obtida por meio da descoberta da diferença existente entre características físicas e operacionais da pessoa e as exigências impostas pelo exercício de uma ocupação), *empregabilidade política de mão de obra* (além das atitudes físicas e mentais, eram consideradas as desvantagens sensório-motoras e de apresentação pessoal, sobre as quais se intervinha principalmente com formação profissional e pesquisa de empregos) e *empregabilidade-fluxo* (o foco recaía na demanda do mercado de trabalho, segundo características demográficas e períodos, o qual estabelecia uma velocidade média de fluxo de desempregados retornando ao emprego) – enquanto as duas primeiras noções ancoram-se em desempenhos individuais, os quais estão passíveis de indicar previsões falsas sobre sucesso ou fracasso no mercado de trabalho, a segunda, ao contrário, desconsidera o componente individual do tratamento da questão ao considerar que são apenas as flutuações da conjuntura que determinam se as pessoas vão ou não conseguir emprego, eximindo-as de responsabilidade parcial por sua trajetória profissional (p. 10);
- c) a partir dos anos 1990, as definições mais usuais são as de *empregabilidade-desempenho esperado no mercado de trabalho* (capacidade de obtenção de rendimento no mercado de trabalho levando em conta a duração provável do

emprego e o ganho provável, por hora, a ele associado, numa perspectiva de dinamismo e adaptatividade), *empregabilidade-iniciativa* (capacidade do indivíduo em “vender” no mercado de trabalho suas qualificações evolutivas e cumulativas, por meio da mobilização da criatividade e da responsabilidade, bem como das redes sociais) e *empregabilidade-interativa* (capacidade relativa que um indivíduo possui para obter emprego, aliando suas características pessoais e a dinâmica do mercado de trabalho, numa interação individual-coletivo) (p. 11).

Diferentemente da tendência precedente na qual um abismo subsistia entre empregabilidades dependendo seja de uma perspectiva individual ou de uma perspectiva coletiva, as duas últimas empregabilidades são de fato mais próximas: interativas e dinâmicas, procurando combinar ação individual e seu contexto. A empregabilidade-iniciativa supõe na verdade uma ação largamente flexível sobre um mercado de trabalho desregulamentado. Ela é também implicitamente interativa, em um sentido fraco e finalmente pouco satisfatório. A última definição [de empregabilidade-interativa] é a única que pode ser considerada satisfatória em uma perspectiva de solidariedade coletiva (GAZIER, 1999, p. 11, tradução nossa).

Associada à lógica da competência, a empregabilidade, como já mencionado, repousa na “focalização sobre o indivíduo” (TANGUY, 1999, p. 15), responsabilizado por sua entrada e manutenção no mercado de trabalho em nome de uma autonomia fictícia que esconde relações de poder no trabalho (DUGUÉ, 1998, p. 124). Pode-se, então, afirmar que a empregabilidade-iniciativa é a definição operacional descrita por Gazier (1999, p. 11) que melhor corresponde à ideia difundida na lógica das competências e no discurso da parceria que conferem ao PLANFOR suas três ideias-força (OLIVEIRA, 2005, 2006). No dizer de Cêa, a respeito do plano,

entre a desresponsabilização do Estado e o descompromisso do capital com a oportunidade e a geração de novos postos de trabalho, estão a crença na individualização da problemática do desemprego e a promessa da qualificação profissional como uma forma de ampliar a capacidade do trabalhador de ser gerador de trabalho, gestor de sua empregabilidade, gerente de si mesmo; em quaisquer circunstâncias, cabe ao indivíduo a iniciativa e a responsabilidade sobre a sua condição social (CÊA, 2006, p. 240).

Sozinho, isolado e crente na força de seu poder pessoal que lhe oferece sucesso ou fracasso, o trabalhador ou desempregado em tempos de competências profissionais desconhece o poder das referências coletivas que conferiam direitos e poder aos empregados no sistema das qualificações. A empregabilidade-iniciativa substitui as “exigências

negociadas coletivamente” pela “negociação pretensamente livre” (DUGUÉ, 2004, p. 31), no nível de microdecisões (1998, p. 106), entre o trabalhador individual e sua chefia, não permitindo que se perceba que tal iniciativa fica realmente “sob controle” dos empregadores, pois os assalariados são mantidos em um “estatuto de executantes que têm pouco acesso às decisões verdadeiras”, “nos limites estreitos estabelecidos pela divisão do trabalho” (DUGUÉ, 1998, p. 105-106). A lógica da competência dissimula as oposições, os confrontos, as contradições entre interesses divergentes de empregados e empregadores.

Assiste-se a uma desagregação do espírito de coesão outrora característico dos empregados. [...] O coletivo que, nas organizações taylorianas, era uma amálgama de indivíduos intercambiáveis e dependentes uns dos outros, torna-se uma soma de indivíduos independentes, diferenciados, concorrentes e às vezes potencialmente antagônicos. [...]

[Os empregados] são impelidos a desenvolver uma lógica de “ator da mudança” que os leva a romper as solidariedades de equipe deixando-se atrair para o espaço da empresa [...].

A lógica da competência, contribuindo para impedir os confrontos institucionais, oculta as oposições entre a instituição e os assalariados que são devolvidos à sua solidão de indivíduos responsáveis, autônomos e concorrentes (DUGUÉ, 1998, p. 124 e 126-127).

Em tempos de reestruturação produtiva, com profundas transformações nas relações de trabalho e no próprio movimento político dos trabalhadores, seja na perspectiva das novas formas de organização do trabalho – “por meio da externalização de certas áreas, articulando-se com uma rede de empresas subcontratadas, e terceirizando também o trabalho” (MONTAÑO, 2002, p. 29), com vistas a redimensionar “a fábrica”, em busca do incremento da produtividade do trabalho (TANGUY, 1999, p. 15) –, seja na perspectiva da adesão ao novo projeto, com um engajamento que oculta as relações de poder, o que se tem de concreto é a desconstrução das conquistas trabalhistas obtidas com dificuldade, durante décadas, pela coletividade de trabalhadores.

No caso específico do PLANFOR, a ênfase dedicada à lógica das competências e ao discurso da empregabilidade era ainda mais aflitiva. Em primeiro lugar, a exigência por trabalhadores que dominassem os fundamentos técnico-científicos ensinados/aprendidos na escola e que demonstrassem qualidades pessoais ligadas ao trabalho em equipe (iniciativa, capacidade de comunicação, relações interpessoais, entre outras), de modo a estarem aptos para atuar na empresa flexível e integrada, como preconiza a lógica da competência, esbarrava não somente na escolaridade baixa da população – especialmente a que era alvo do programa –, que ainda não havia tido acesso universal à educação básica, mas em “outros problemas

sociais jamais resolvidos como a profunda desigualdade da distribuição da renda” (SEGNINI, 2000, p. 73). Em segundo lugar, vivia-se no Brasil da década de 1990 um período de lento crescimento econômico e pequena capacidade de geração de postos de trabalho marcado pelo desemprego e deterioração das relações de trabalho (MORETTO; GIMENEZ; PRONI, 2003, p. 231). Se na década de 1980 a inflação era o “vilão da economia”, na década seguinte esse papel foi transferido para o desemprego (GORI MAIA, 2009, p. 259).

Segundo Costa e Teixeira (2008, p. 105), a taxa de desemprego na década de 1980 no Brasil ficou em torno de 5,3% ao ano (mesmo com baixos níveis de atividade econômica) graças à absorção dos trabalhadores nas áreas comerciais e no serviço público. Na década seguinte, as taxas de desemprego aumentaram, especialmente depois do Plano Real (1994), ficando na média de 8,7% ao ano nos dois mandatos de FHC (1995-2002).

O baixo crescimento econômico da década de 90, aliado à liberalização comercial, financeira, racionalização e modernização da estrutura produtiva repercutiram no nível de emprego e afetaram os setores mais estruturados e organizados da economia. Reduziu a criação de novos postos no mercado de trabalho e cresceu assustadoramente o desemprego, diversas formas de trabalho temporário, parcial, precário, terceirizado, subcontratado, vinculado à economia informal e ao setor de serviços (GORI MAIA, 2009, p. 260).

Com a liberalização comercial, produtos importados passaram a ser comercializados a preços mais baixos e em grande quantidade no país, obrigando que os produtores nacionais, devido à competitividade, reestruturassem suas empresas, de modo a reduzir custos. Como consequência, a composição ocupacional dos trabalhadores passou por transformações, pois as alternativas mais frequentes de redução de custos para não afetar tanto a margem de lucro foram justamente demissões, redução do quadro de funcionários e recurso à terceirização e subcontratação (SANTOS, G., 2008, p. 157). A sobrevalorização pela qual o real passou entre 1994 e 1998 e a política de elevados juros também contribuiu para a queda dos níveis de atividade econômica. Pode-se afirmar, assim, que durante o governo FHC o “comportamento do mercado de trabalho”, baseado sobretudo na redução dos níveis de emprego, “foi marcado por rearranjos advindos das políticas de estabilização macroeconômica, em particular das políticas cambial e monetária”, da “reestruturação do Estado”, “além da intensificação do processo de abertura” (COSTA; TEIXEIRA, 2008, p. 102 e 106).

A conjuntura que marcou a época, no entanto, não era debatida no âmbito do PLANFOR, de modo a se esclarecer que as taxas de desemprego e a dificuldade na contratação com carteira de trabalho assinada eram fruto de múltiplos fatores de ordem política, econômica, social que se relacionavam, mas apresentada como passível de ser

solucionada e superada por meio da qualificação profissional oferecida no plano, numa leitura linear da realidade que atrelava diretamente formação profissional, emprego e desenvolvimento econômico. Lembra-se que um dos objetivos do PLANFOR era “contribuir para a redução do desemprego e do subemprego da PEA” (BRASIL, 2001a). Dentro dessa “fuga do assunto”, cada treinando era, portanto, total e individualmente responsabilizado pela obtenção de um trabalho no “contexto de um mundo sem emprego” (FERRETTI; SILVA JUNIOR, 2000, p. 65), gerando toda sorte de sentimentos negativos.

A ameaça de desemprego já causa sentimentos de vergonha, rejeição, abandono, insegurança, angústia e ansiedade que adentram o cotidiano dos indivíduos, configurando uma sociedade marcada pela indiferença, pela desconfiança e pela falta de compromisso mútuo entre as pessoas, que passam a buscar soluções individuais para problemas produzidos socialmente (SANTOS, G. 2008, p. 155).

#### 4.2.3 Reforma da educação profissional no Brasil: saberes transversais em evidência

Se no sistema da qualificação a formação profissional se constituía em um dos modos de regulação (o outro eram as negociações coletivas) que o caracterizavam e lhe davam força, especialmente no que diz respeito à transmissão e à aprendizagem dos saberes-fazer necessários para execução dos ofícios (os quais eram descritos minuciosamente nas grades de classificação profissional acordadas entre os atores do mundo do trabalho), na lógica das competências a formação profissional, mais que preparar prática e tecnicamente os futuros trabalhadores para assumir ocupações nos vários setores produtivos, visa à aquisição de “atitudes e comportamentos” que, independentes dos saberes-fazer, constituem a verdadeira competência exigida na atualidade (DUGUÉ, 1998, p. 114). Isso é compreensível quando se considera a dificuldade ou recusa em compilar (p. 107) os saberes-fazer típicos de cada ofício em benefício dos saberes-ser e do “aprender a aprender” (ROPÉ; TANGUY, 1997b, p. 202) que dão fundamento à lógica das competências.

Com as exigências de flexibilidade e readaptação permanente por parte do trabalhador em decorrência das novas concepções de trabalho, que o impelem a atuar em várias frentes e em rede (ROCHE, 2004, p. 45), os diplomas, que chancelavam o nível de formação profissional que era, na análise de Naville, fator essencial na qualificação, passam a ser

considerados inoperantes na esfera do trabalho (p. 47), fazendo com que postos de trabalho, níveis de classificação e modos de recrutamento sofram modificações no âmbito das empresas.

Esse caráter parece encontrar uma explicação no fato de que a flexibilidade pressupõe um abandono dos sistemas de descrição de tarefas específicas, ferramenta preciosa se considerarmos o modelo taylorista. Mais ainda, significa uma ruptura com a certeza e a previsibilidade dos comportamentos. Assim, podemos observar, nos anúncios de recrutamento, que são procuradas competências mais gerais, sem recorrer de maneira precisa a uma referência de qualificação (de acordo com os recrutadores, a qualificação normaliza e congela as realidades quando se demanda adaptabilidade) (WITTORSKI, 2004, p. 76).

No caso da França, a educação nacional – a exemplo do que aconteceu em 1947, quando se apropriou da noção de qualificação –, tomou para si a tarefa de “repensar e renovar os referenciais dos diplomas” (DADOY, 2004, p. 117-118) em termos das competências profissionais gerais, transversais, exigidas na contemporaneidade, o que veio a impactar diretamente na formação profissional. Tanguy (1998, p. 48) comenta que essa reorganização da formação profissional não se trata de uma correspondência linear entre técnica, imperativos econômicos e saberes, de “instrumento capaz de transformar a sociedade”, de “movimento de adaptação dos homens àquele mais rápido das tecnologias”, mas de um fenômeno inscrito no interior das próprias instituições de formação, fundamentados em lógica própria que considera outros fatores (como as gerações diferentes de instrutores que convivem, por exemplo) além daqueles mencionados.

A lógica da competência impõe um consenso de que a instituição escolar responsável pela formação profissional limita-se a promover o desenvolvimento de capacidades gerais que são comuns às atividades humanas, como ler, escrever, contar, comparar, classificar, hierarquizar, observar, distinguir, escolher, decidir, entre outras (DADOY, 2004, p. 116). Desenvolve capacidades e não competências pois, como já descrito, estas últimas são mobilizadas em situações concretas de trabalho, pressupondo, portanto, requisitos de qualidade (eficácia) e produtividade (eficiência) que só são possíveis em situações específicas. As capacidades, sim, têm a natureza de serem transferíveis, uma vez que são descontextualizadas: “assim, devemos sem dúvida falar de transferência de capacidades e não de transferência de competências” (WITTORSKI, 2004, p. 89-90). Estando o processo produtivo sujeito a mudanças constantes na atualidade, sempre em termos de alcance de um padrão de produtividade ótimo, o trabalhador, ao ser submetido a uma ação formativa, sob

risco de receber uma formação profissional obsoleta já no momento que egressa do programa, é orientado a desenvolver capacidades transversais (ou gerais, relacionais), as quais são requeridas e mesmo solicitadas pelos representantes de empresas, uma vez que estes consideram que as capacidades específicas são desenvolvidas no futuro trabalhador com mais resultados em situações reais de trabalho, ou seja, no chão de fábrica.

A escola só pode preparar para grandes categorias de empregos, por uma iniciação a um vocabulário particular, a tipos de problemas e seu modo de resolução. O que explica que a formação profissional operacional só possa se construir no local de trabalho, no trabalho concreto. [...]

Os empregadores sentem-se, então, mais à vontade na construção das capacidades técnicas, uma vez que a questão das competências relacionais está resolvida (DADOY, 2004, p. 116 e 129).

Os saberes específicos do trabalho (os saberes-fazer), portanto, ficam desvalorizados em benefício das “capacidades gerais ou sociais supostamente adquiridas e exercidas da mesma maneira em toda atividade profissional” (DUGUÉ, 2004, p. 21). Observa-se, assim, um duplo movimento da formação profissional: na instituição escolar, ela tem como objetivo promover o desenvolvimento de capacidades sociais (trabalho em equipe, comunicação, integração), organizativas (zelo, precisão) e metodológicas (planejamento, coordenação, racionalização), abordando superficialmente as capacidades técnicas que são inerentes aos ofícios, naquilo que Naville denominou de “iniciação às formas sociais e econômicas gerais de um ramo de produção” (1948, p. 13); na empresa, ela continua no estilo *on the job* ou *sur le tas*, a exemplo das formações aceleradas havidas durante e após a Segunda Guerra Mundial nos Estados Unidos e depois no Japão, nas quais o TWI foi o foco e a referência, respectivamente, enfatizando os saberes-fazer que a instituição de formação não dá conta de transmitir.

De acordo com Tanguy (1998), as capacidades operatórias não desaparecem por completo na formação profissional, mas ficam em segundo plano, obscurecidas pelas capacidades metodológicas e procedimentais cognitivas, próprias dos métodos dedutivos caros ao saber científico. Dessa forma, mais importante que praticar uma ação de soldagem em um dispositivo qualquer, por exemplo, é compreender as noções de causalidade e de consequência (por que, como e quando acontece) que têm a ver com a propriedade dos materiais, com as técnicas apropriadas, com a segurança da operação. A questão da transferibilidade das capacidades subjacente na lógica das competências (DUGUÉ, 1998, p. 106-107; WITTORSKI, 2004, p. 89-90) prescinde, portanto, da contextualização, já que o

desenvolvimento de capacidades visa à instrumentalização, por parte do aluno, dos conceitos gerais necessários para compreensão do “esquema de funcionamento dos objetos técnicos destacados de seu uso imediato”, ficando a relação com a técnica não no campo da prática (como se ensinava, formava, instruía antes da lógica da competência), mas no âmbito do conhecimento racional (TANGUY, 1998, p. 73).

O modo de transmissão, pelo estudo das funções técnicas, cuja força reside na plasticidade dos saberes que ele transmite, na sua capacidade de serem transpostas a uma multiplicidade de circunstância onde eles se aplicam de uma maneira igual, opõe-se aos saberes dos ofícios que são indissociáveis de um contexto singular (TANGUY, 1998, p. 69).

Os saberes do ofício a que se refere a autora são típicos do sistema da qualificação, no qual as ocupações tinham conteúdo relativamente fixo, estabelecidos pelos departamentos de organização e métodos (DUGUÉ, 2004, p. 25). Tais saberes pressupunham uma tecnologia particular que era, na formação profissional, necessariamente colocada em prática em situações específicas. Sua justificava residia, assim, no uso dado à formação: “o objeto técnico é apreendido enquanto criado pelo trabalho e utilizado no trabalho”, tratando-se de uma “pedagogia do concreto”. Na lógica da competência, diferentemente, a ênfase recai na integração das tecnologias por meio do reconhecimento de procedimentos e métodos que instrumentalizam o sujeito em formação para se adaptar a mais de uma atividade profissional, de modo que os objetos técnicos sejam apreendidos em sua funcionalidade e estrutura, numa prática que é, antes de tudo, “modal” (TANGUY, 1998, p. 73). Resulta disso uma desvirtuação da formação profissional.

Mas esse modo de ensino é minado por contradições que faz surgir um ensino técnico que tende a formar uma **inteligência discursiva**, enquanto um ensino profissional é, por definição, obrigado a produzir uma **inteligência prática**. Do mesmo modo, a busca de uma conciliação do universal e do singular, inscrita nesse ensino, choca-se, inexoravelmente, com os limites da contingência com a qual toda ação sobre o concreto deve contar (TANGUY, 1998, p. 69, grifos nossos).

No caso específico do PLANFOR, constata-se que há a primazia da busca pela formação da inteligência discursiva em detrimento da necessária inteligência prática. Isso pode ser demonstrado pela remuneração assegurada (custo por aluno-hora) às entidades executoras parceiras responsáveis pela operacionalização dos cursos (BRASIL, 1996c):

- a) R\$ 2,00 para cursos dedicados ao desenvolvimento de habilidades básicas;

- b) R\$ 2,50 para cursos dedicados ao desenvolvimento de habilidades específicas;
- c) R\$ 3,00 para cursos dedicados ao desenvolvimento de habilidades de gestão.

É notório que a formação profissional, por envolver laboratórios, materiais de consumo os mais diversos (do tecido, na área têxtil e de vestuário, aos metais, na metalurgia; das matérias-primas perecíveis, na área de alimentos e bebidas, aos componentes eletroeletrônicos, na área de mesmo nome) e máquinas, equipamentos e instrumentos dos mais genéricos aos mais específicos, tem um custo elevado quando comparada a outras modalidades de ensino. A SEFOR, todavia, ressarcia mais generosamente seus parceiros que desenvolviam cursos com as chamadas habilidades de gestão – ou capacidades gerais, capacidades transversais, capacidades metodológicas ou saberes relacionais – que aqueles que desenvolviam cursos que visavam à formação de capacidades técnicas que dão às ocupações sua razão de ser. Considerando que a oferta de um curso sobre habilidades de gestão não requer laboratório, tampouco infraestrutura similar a de um curso que objetive o desenvolvimento de habilidades técnicas (de maneira geral, requer sala de aula, quadro de giz ou branco, material didático e de consumo como canetas, papéis e outros para realização de dinâmicas de grupo), pode-se comportar em uma mesma turma um número elevado de treinandos,<sup>73</sup> proporcionando à entidade executora da ação formativa considerável retorno financeiro. Por exemplo, em curso de 40 horas, cujos conteúdos versassem sobre habilidades de gestão, com turmas de 30 alunos, o ressarcimento à executora seria de R\$ 3.600,00 por turma. Em cursos voltados para o desenvolvimento de habilidades técnicas, por sua vez, uma turma de 30 alunos mostra-se inviável do ponto de vista educacional. Geralmente, nos cursos de qualificação ou capacitação profissional, as turmas são compostas por, em média, 16 alunos, o que representa, ao final, em curso hipotético de 80 horas, por exemplo, o pagamento à executora de R\$ 3.200,00 – formando, a um valor de ressarcimento menor, num cenário sem evasão e repetência, metade dos alunos de um curso de habilidades de gestão e em uma carga horária correspondente ao dobro. Observa-se que o custo de R\$ 2,50 por aluno-hora independe do tipo de curso ofertado. Assim, a formação profissional de soldadores (uma das mais dispendiosas na área da indústria, em função das máquinas, equipamentos e materiais de consumo utilizados) é ressarcida pela SEFOR da mesma forma que a de auxiliar administrativo (que requer investimento menor), por exemplo. Não se pode esquecer, também, que os convênios firmados entre as Secretarias Estaduais do Trabalho e as entidades executoras para operacionalização do PLANFOR pressupunham uma contrapartida por parte das últimas

---

<sup>73</sup> Termo a que se refere os alunos, educandos, participantes das ações formativas no âmbito do PLANFOR (BRASIL, 1996c, 1998c, 2000a, 2001a).

(BRASIL, 2001a, p. 10), decorrendo daí que, em razão da natureza do curso ofertado, as entidades executoras poderiam ter superávits (certamente nos cursos de habilidades de gestão), receber exatamente pelos custos ou ter déficits (o que provavelmente acontecia em cursos de habilidades técnicas mais dispendiosos). De acordo com a Resolução CODEFAT nº 126/98, deveria haver uma integração, por meio de organização modular, das ações formativas com vistas ao desenvolvimento das habilidades básicas, específicas e de gestão (BRASIL, 1996c). Se assim fosse, não haveria o privilégio, do ponto de vista financeiro, da oferta de cursos voltados para o desenvolvimento da inteligência discursiva dos futuros trabalhadores em processo de formação, evidenciado pelo custeio, por aluno-hora, daqueles referentes a cada uma das habilidades em jogo.

Outra contradição evidente no discurso que dava sustentação ao PLANFOR e que se ancorava na construção de uma agenda de “nova institucionalidade” para a educação profissional dizia respeito à reforma do ensino médio e da educação profissional, tida como necessária para por fim à dicotomia entre educação geral e educação profissional (BRASIL, 1998a). Concomitantemente às primeiras ações realizadas no âmbito do PLANFOR, estabeleceu-se em 1996 uma nova LDB (1996a) e, logo em seguida, em abril do ano seguinte, houve a regulamentação dos artigos relativos à educação profissional com a promulgação do Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997, cujo conteúdo não encontrava correspondência no ideário da referida “nova institucionalidade”, ao contrário, determinava a separação (MORAES, 1999, 2000), a divisão (RUMMERT; VENTURA, 2007), a dissociação (SILVA; MARQUES, 2007), a desarticulação e desvinculação (OLIVEIRA, 2001), o descolamento (CIAVATTA, 2007) da formação geral e da formação profissional.

No artigo 3º do referido decreto, estabeleceu-se que a educação profissional seria composta de três níveis:

- I – básico: destinado à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, independente de escolaridade prévia;
- II – técnico: destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio, devendo ser ministrado na forma estabelecida por este Decreto;
- III – tecnológico: correspondente a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico (BRASIL, 1997a).

O nível básico referia-se à educação não-formal, sem requisito de escolaridade e de regulamentação curricular (conteúdos, carga horária, padronização de títulos), com a oferta livre de cursos os mais variados com vistas a capacitar e atualizar trabalhadores “para o

exercício de funções demandadas pelo mundo do trabalho, compatíveis com a complexidade tecnológica do trabalho, o seu grau de conhecimento técnico e o nível de escolaridade do aluno”. O egresso, ao final do curso, quando aprovado, receberia certificado de qualificação profissional. No nível técnico, estavam concentrados cursos de ensino técnico sujeitos à regulamentação (pelas Secretarias Estaduais de Educação e pelo Ministério da Educação), com organização curricular específica – de forma disciplinar e preferencialmente modularizada, de modo a propiciar saídas intermediárias para o mercado de trabalho – e “independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou seqüencial a este” (BRASIL, 1997a). O egresso, ou seja, o técnico, ao final do curso e tendo concluído com aproveitamento todos os módulos, receberia diploma de habilitação profissional; na conclusão de módulos intermediários com saídas para o mercado de trabalho, teria direito a certificados de qualificação profissional. O nível tecnológico, por sua vez, comportaria a novidade dos cursos superiores de tecnologia, cujos egressos, os tecnólogos, mediante posse de diploma, atuariam em áreas especializadas de diversos setores econômicos (BRASIL, 1997a).

O que chama a atenção no decreto é a “reforma do ensino médio e do ensino técnico” que consistiu na promoção da ruptura entre formação básica e formação profissional, já que os cursos de nível médio que oferecessem profissionalização integrada ficaram inviabilizados.

O ensino técnico foi definido como sendo *independente* do ensino médio. Isso significava que um aluno poderia cursar o ensino técnico ao mesmo tempo do ensino médio, depois deste e até mesmo independentemente. Os cursos chamados integrados, que ofereciam num mesmo currículo a educação geral de nível médio e a educação técnico-profissional, foram literalmente proibidos. Tolerados apenas no caso das escolas agrotécnicas (CUNHA, 2000d, p. 64).<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Cunha (2000d) observa que oito meses após a promulgação do Decreto nº 7.044/82 o Conselho Nacional de Educação (CNE) obrigou-se a emitir o Parecer nº 17/97, da Câmara de Educação Básica (CEB), estabelecendo as diretrizes operacionais para a educação profissional nacional. Nesse documento, ficou definido que somente teria direito ao diploma de técnico aqueles que tivessem concluído o ensino médio. “Uma das mais importantes mudanças introduzidas pelo Decreto nº 2.208/97 refere-se à educação profissional técnica, cuja organização curricular passa a ser própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou seqüencial a este. Significa que será possível a matrícula e freqüência no ensino médio e concomitantemente, desde o seu início, no curso técnico, na mesma escola ou em estabelecimento distintos. Em função das exigências de conhecimentos prévios, entretanto, determinados cursos técnicos poderão ser organizados de forma seqüencial para alunos com o ensino médio já concluído. Fica, ainda, a possibilidade de se adotar forma combinada, ou seja, concomitância e seqüencialidade, isto é, a exigência para ingresso em curso técnico de matrícula e freqüência na 2ª ou 3ª série do ensino médio, sempre em função dos perfis de entrada e de saída da habilitação” (BRASIL, 1997b).

A independência dos dois tipos de ensino – fazendo da educação profissional um sistema paralelo à educação básica (CÊA, 2007b, p. 164) – era justificada pelo Ministério da Educação, de acordo com Cunha (2000d, p. 64), sob o ponto de vista da relação custo-benefício: o ensino profissional deveria ser ofertado de modo a direcionar os egressos ao mercado de trabalho, fato que não acontecia nos cursos integrados realizados na rede pública (especialmente nas escolas técnicas da rede federal), nos quais os concluintes geralmente prestavam vestibular ao término do ensino médio e rumavam ao ensino superior, sem ocupar vagas de técnicos no mundo produtivo, como governo e empregadores esperavam. O objetivo, por conseguinte, era garantir “uma profissionalização mais rápida e mais flexível para os setores das camadas populares” (OLIVEIRA, 2001, p. 197). A essa justificativa Ferretti (1997, p. 244) acrescenta outra: era necessário demarcar uma “identidade” ao ensino médio, mais maleável e apartada da formação profissional. Assim, embora a nova institucionalidade da educação profissional preconizasse uma formação integral, holística, na prática, por meio do decreto, reforçou a continuidade da antinomia formação geral/formação profissional (MORAES, C., 2000, p. 96; 2002, p. 43), recompôs “a dicotomia entre o ensino intelectual e o ensino profissional” (OLIVEIRA, 2001, p. 197), historicamente assentada na educação brasileira (MORAES, 1999, p. 17; SILVA; MARQUES, 2007, p. 127), e consolidou a dualidade entre educação geral e educação para o trabalho (APRILE; BARONE, 2006, p. 61).

Especificamente no chamado nível básico de educação profissional, sem regulamentação, observou-se um acirramento da formação profissional com vistas à inserção rápida no mercado de trabalho, com “objetivos pragmáticos, imediatistas”, acenando aos jovens com a “conquista da ‘empregabilidade’” (CIAVATTA, 2007, p. 84) em “cursos instrumentais, de curta duração e desvinculados da escolaridade” para as “frações mais fragilizadas da classe trabalhadora” (RUMMERT; VENTURA, 2007, p. 33). Nos primórdios do PLANFOR, o nível básico identificou-se com o programa, virando sinônimo de capacitação promovida pelo Ministério do Trabalho.

A educação profissional tornou-se órfã do dever de Estado em matéria de financiamento e sua responsabilidade ficou diluída. É crescente a presença do Ministério do Trabalho nesta área, sobretudo em cursos de educação profissional de nível básico [...] por meio do Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT). É nesta disjunção organizacional que ganha sentido o discurso e a prática das parcerias que, sem negar seu caráter supletivo, não podem assumir função primordial cabível aos poderes públicos (CURY, 2002, p. 187).

Ao Ministério da Educação, por sua vez, caberia a regulamentação e o controle dos cursos de nível técnico e de nível tecnológico – uma verdadeira “divisão de tarefas” (OLIVEIRA, 2001, RUMMERT; VENTURA, 2007, p. 33).

Além do retrocesso da desarticulação entre educação básica e educação profissional (OLIVEIRA, 2001, p. 197), a nova política do ensino profissional deflagrada pelo Decreto nº 2.208/97 trouxe prejuízos para a educação dos segmentos trabalhadores ao desvincular os cursos de nível básico a qualquer requisito de escolaridade, desqualificando, por conseguinte, a EJA (RUMMERT; VENTURA, 2007, p. 32). Não era esse, todavia, o entendimento do Conselho Nacional de Educação (CNE) a respeito do tema.

A escolaridade, exigida ou não como requisito de entrada, constitui **simples referência** para a educação profissional básica, em função do perfil de saída requerido para o desempenho de profissões no mercado. Além dos seus cursos regulares de educação profissional, conforme preconizam o artigo 42 da LDB e § 1º do artigo 4º do Decreto, as instituições especializadas oferecerão programas abertos à comunidade, cuja exigência para matrícula seja a capacidade de aproveitamento e não necessariamente o nível de escolaridade. Neste caso, sempre que necessário e viável, em consonância com a prioridade nacional de valorização do ensino fundamental, as instituições deverão proporcionar oportunidades e condições de regularização e complementação desse nível de ensino (BRASIL, 1997b, grifo nosso).

Opcional, eventual, desejável, a escolaridade, no decreto e nos documentos elaborados pelo CNE, emerge não como direito, mas como “simples referência”, pré-requisito que pode ser determinado, a critério da instituição formadora, para ingresso em cursos de nível básico. Ignora-se o preceito constitucional então em vigor de que o ensino fundamental deveria ser obrigatório (dever do Estado) e gratuito, com oferta assegurada também para aqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 1988).<sup>75</sup> A elevação da escolaridade, assim, torna-se, segundo o decreto e as deliberações do CNE, uma expectativa que fica sob responsabilidade do indivíduo – ou boa vontade das instituições educacionais – que deve se enquadrar nas “várias situações” que a ruptura entre educação básica e educação profissional promove em matéria de formação.

A articulação entre a educação profissional básica e a educação básica admite várias situações, entre as quais:

---

<sup>75</sup> Com a Emenda Constitucional nº 59/2009, a educação básica (ou seja, o ensino fundamental e o ensino médio) passa a ser obrigatória (dever do Estado) e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, sendo sua oferta assegurada também para aqueles que a ela não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 2009k).

- a) exigência de ensino fundamental concluído no todo ou em parte para acesso à qualificação profissional;
- b) dispensa do ensino fundamental para acesso e exigência de sua conclusão, no todo ou em parte, para certificação de qualificação profissional;
- c) independência, para acesso e certificação, entre a educação profissional básica e a educação básica, com articulação entre as respectivas instituições educacionais, objetivando proporcionar aos alunos dos programas de qualificação profissional oportunidades e condições de regularização e complementação do ensino fundamental.

Nesse *menu* de pseudo-opções de formação, os trabalhadores com baixa escolaridade são os grandes perdedores, pois a única possibilidade a que têm acesso são os cursos de nível básico que, pelas características já relatadas de “vale tudo”, não garantem nem formação básica nem formação profissional nos termos chamados por Naville de “interpenetração orgânica” (1948, p. 21).

Ao subdividir em níveis independentes a formação profissional, sendo o primeiro nível básico, desvinculado de qualquer nível de escolaridade mínimo, o Decreto [2.208/97] concorreu para gerar o campo propício para a oferta de cursos aligeirados de formação profissional que pouco, ou nada, acrescentavam à formação plena dos jovens e adultos trabalhadores (RUMMERT; VENTURA, 2007, p. 32).

Além das ideias-força da empregabilidade e da parceria que estão subjacentes no Decreto nº 2.208/97, explicita-se no texto pela primeira vez a ideia da competência, ausente até mesmo da nova LDB, promulgada no ano anterior. A competência é abordada quando da descrição da formulação dos currículos dos cursos técnicos.

Art 7º – Para a elaboração das diretrizes curriculares para o ensino técnico, deverão ser realizados estudos de identificação do perfil de competências necessárias à atividade requerida, ouvidos os setores interessados, inclusive trabalhadores e empregadores.

Parágrafo único – Para atualização permanente do perfil e das competências de que trata o *caput*, o Ministério da Educação e do Desporto criará mecanismos institucionalizados, com a participação de professores, empresários e trabalhadores (BRASIL, 1997a).

Como os cursos de nível básico não estavam sujeitos à regulamentação, não há referência às competências para esse nível. Observa-se que a lógica da competência na legislação educacional brasileira é introduzida por meio das deliberações do CNE, inicialmente no Parecer da Câmara de Educação Básica (CEB) nº 17/97 (BRASIL, 1997b) e mais especialmente na Resolução CEB nº 4, de 8 de dezembro de 1999, que institui as

Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico (BRASIL, 1999b).

Art. 3º – São princípios norteadores da educação profissional de nível técnico os enunciados no artigo 3º da LDB, mais os seguintes:

I – independência e articulação com o ensino médio; [...]

III – **desenvolvimento de competências para a laborabilidade;**

IV – flexibilidade, interdisciplinaridade e contextualização; [...]

Art. 6º – Entende-se por competência profissional a capacidade de mobilizar, articular e colocar em ação valores, conhecimentos e habilidades necessários para o desempenho eficiente e eficaz de atividades requeridas pela natureza do trabalho (BRASIL, 1999b, grifo nosso).

Nota-se que a noção de competência do Ministério da Educação é a mesma que prevalece na lógica que veio sobrepujar a noção de qualificação: ênfase na mobilização individual do trabalhador, no resultado obtido solitariamente em situação de trabalho específica. Chama atenção também a relação de articulação entre ensino médio e educação profissional, no nível técnico, descrita na resolução e que não aparece originalmente no Decreto nº 2.208/97, cuja explicitação, dois anos após a entrada do decreto em vigor, tornou-se necessária.

A reforma da educação profissional e do ensino médio havida em meados da década de 1990, longe de promover a modernização das bases de ensino e de aprendizagem, conferindo direitos aos educandos, priorizou “a formação para o trabalho em detrimento da educação geral” (APRILE; BARONE, 2006, p. 61), respondendo às exigências, naquele contexto, de desenvolvimento sustentado com base na elevação da produtividade, da qualidade e da competitividade do setor produtivo (BRASIL, 2001a). A oficialização da reforma deu-se por meio do Decreto nº 2.208/97, que, invertendo a forma compulsória da profissionalização estabelecida na antiga LDB (Lei nº 5.692/72) (CÊA, 2007b, p. 164), optou pela fragmentação e pela departamentalização do conhecimento em contraposição à integração, à formação holística (SILVA; MARQUES, 2007, p. 134) tão essencial para a formação humana, seja em termos de educação geral, seja em termos de educação para o trabalho.

O decreto desescolariza o ensino técnico e reforça a dualidade dos sistemas (educação geral e educação profissional). Ao contrário dos objetivos declarados, a lei reafirma a antinomia entre formação geral e formação técnica, impedindo a construção de uma educação politécnica ampla, condizente com os requisitos da cidadania (MORAES, 1999, p. 16-17).

\* \* \*

De 1996 a 2002, passaram pelos cursos do PLANFOR aproximadamente 17,2 milhões de pessoas. As ações formativas aconteceram, em graus variados, em 87% dos municípios brasileiros. Os recursos do FAT investidos na sua operacionalização se aproximaram da ordem de R\$ 2,6 bilhões (BRASIL, 2002a). Sem considerar a efetividade das ações de qualificação profissional no que tange à colocação ou recolocação dos “treinandos” no mercado de trabalho, é possível afirmar que a participação nas ações formativas no âmbito do PLANFOR tenha sido uma das poucas oportunidades para milhares de trabalhadores de voltar a frequentar, depois de muito tempo, uma sala de aula, ou para compartilhar, mesmo que em espaço de tempo exíguo, suas experiências e esperanças com outras pessoas. Dedecca (1998, p. 290) chega a afirmar que, em muitas situações, participar dos cursos pode ter criado um “alento”, especialmente para desempregados e empregados informais, de melhorar suas capacidades para enfrentar o mundo do trabalho, embora o componente da elevação da escolaridade não estivesse presente e o discurso da empregabilidade fosse a tônica.

A Tabela 5 apresenta as metas financeiras e físicas do PLANFOR (1996-2002) e nos anos anteriores a sua implantação. Verifica-se que o plano chegou a decuplicar os gastos com qualificação profissional quando se toma o primeiro ano de governo e 2001; considerando-se os anos de 1995 (menores metas) e 2001 (maiores metas), os valores iniciais foram suplantados em 17,5 vezes. Em relação às metas físicas,<sup>76</sup> a sucessiva ampliação do número de treinandos acompanha a escala de alocação de recursos, com exceção do último ano do PLANFOR, em 2002, cujas metas tiveram de ser reduzidas em razão de “restrições orçamentárias impostas pelo cenário de dificuldades econômicas” (BRASIL, 2011c).<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> A meta física indicada no PPA 1996-1999 (BRASIL, 1996b), de 5 milhões de matrículas, foi superada em muito, com mais de 8 milhões de matrículas no período. Para o PPA 2000-2003, não foi possível fazer a comparação, pois não foram localizados dados de metas executadas no PLANFOR, apenas de previstas.

<sup>77</sup> A meta física inicial para o período 2000-2002 era a qualificação de 12 milhões de trabalhadores: acabou com previsão de 7,8 milhões (BRASIL, 2011c).

Tabela 5 – Metas financeiras e físicas realizadas em 1994 e 1995 e durante o PLANFOR (1996-2002)

Ano	Meta financeira (em milhões)	Meta física <sup>78</sup> (em treinandos)
1994 <sup>79</sup>	40,07	66.432
1995	28,21	153.444
1996	220,00	1.198.100
1997	348,2	2.001.300
1998	408,9	2.265.200
1999	353,5	2.600.000
2000	243,98	3.000.000
2001	494,30	3.600.000
2002	161,00	1.800.000
Total	2.298,16	16.684.476

Fonte: BRASIL (1995b, 1996d, 1997c, 1998d, 1999c, 2001b, 2001c, 2002b, 2011b).

Foram duas, na visão de Cêa (2006, 2007c), as razões que fizeram do PLANFOR um programa de política pública da magnitude expressa pelos números acima:

- a) inserção das ações de qualificação profissional no planejamento estratégico do governo FHC – como no Brasil em Ação e no PPA 1996-1999 –, ou seja, em seu *projeto político macroeconômico*; e
- b) *condições estáveis de financiamento* das ações formativas por meio do FAT.

Mais que simples instrumento de formação de mão de obra, o PLANFOR foi, no projeto político do referido governo, uma política que mesclava questões afetas ao trabalho e geração de renda à temática da educação profissional, em busca de uma “nova institucionalidade” para esta última, ancorando-se na falsa ideia de que a formação profissional era suficiente para gerar empregos e desenvolvimento no país. O programa, em nome da modernização produtiva e do desenvolvimento sustentado do Brasil, foi alicerçado sobre as premissas da descentralização da implementação das atividades de formação profissional, consideradas primordiais, porém como serviços não exclusivos, isto é, articulados por um Estado fomentador mas executados por parceiros sob o regime jurídico da propriedade pública não-estatal no processo chamado de publicização: em suma, baseou-se, no campo político, no ideário liberal e no gerencialismo como forma mais adequada para administração do aparelho de Estado (então objeto de reforma) e oferta de serviços sociais à

<sup>78</sup> As metas físicas de 2000 a 2002 são previstas.

<sup>79</sup> Em 1994, no primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, as ações de qualificação profissional do trabalhador financiadas com recursos do FAT eram denominadas genericamente de “reciclagem e formação profissional” e estavam a cargo do Sistema Nacional de Emprego (SINE). As metas financeiras disponibilizadas para aquele ano dizem respeito a todas as ações no âmbito do SINE, que incluem, além da qualificação profissional, intermediação de mão de obra, seguro-desemprego, geração e análise de informações sobre o mercado de trabalho e geração de emprego e renda (BRASIL, 1995b).

população. No conjunto das políticas sociais, focalizou a formação profissional inicial, priorizando públicos com perfil laboral e educacional desfavorecido, afastando-se do tratamento universal que deveria proporcionar a todos os sujeitos que em tese têm direito à qualificação profissional, além de negligenciar o tratamento da questão dos baixos índices de escolaridade média do brasileiro. No campo econômico, assumiu os pressupostos da acumulação flexível e curvou-se às exigências da empresa integrada e flexível, privilegiando os saberes relacionais – considerados naquele contexto os mais importantes a serem aprendidos em formação fora do âmbito laboral – capazes de constituir trabalhadores multifuncionais e multiqualificados, em detrimento dos saberes técnicos, próprios da inteligência prática, então em franco desprestígio. No campo da formação profissional, amparou-se em noções tidas como conceitualmente avançadas (dentre as quais a de empregabilidade), propôs articulação institucional entre as pastas ministeriais da educação e do trabalho (o que não se efetivou) e elegeu a lógica das competências como teoria orientadora dos currículos e da prática pedagógica (também na educação básica), a qual consubstanciava e irradiava a matéria dos fenômenos sociais de ordem política e econômica que então se apresentavam. Em nome do atendimento quantitativo da PEA e em detrimento da qualidade dos cursos ofertados, investiu em ações de carga horária reduzida, cuja concepção e planejamento eram deixados a cargo das entidades executoras, sem preocupação, assim, com uniformidade na oferta e, por conseguinte, com o estabelecimento de itinerários formativos que pudessem se constituir em um horizonte de formação inicial e continuada para os egressos. Se no campo das ideias o PLANFOR era blindado por um forte aparato de leis e documentação publicada pela SEFOR, do ponto de vista de sua materialização, foi agraciado com recursos garantidos de um fundo público específico.

Tal como o PIPMO, o PLANFOR foi uma estratégia de formação de mão de obra em massa que teve o mercado como foco, como seus próprios documentos indicam. Se o PIPMO terminou sob os auspícios do Ministério do Trabalho depois de ser deflagrado na pasta da educação, o PLANFOR teve início e fim sob a batuta do Ministério do Trabalho. A diferença que separa um e outro programa, além do contexto próprio de cada período (1963-1982 e 1996-2002, respectivamente), reside no papel instrumental conferido à formação profissional e à educação em geral na obtenção de emprego e no alcance do desenvolvimento econômico por meio do aquecimento da concorrência e do crescimento da produtividade, cuidadosamente justificado nos documentos do programa – na época do PIPMO, o fraco desempenho educacional da população não era tido como óbice ao desenvolvimento socioeconômico. Outra diferença consiste no volume de pessoas que passaram pelos cursos: em vinte anos, o

PIPMO “formou” a décima parte do que o PLANFOR em seus seis anos. O aumento da escolaridade do trabalhador, por sua vez, não foi tema de primeira grandeza em ambos os programas e as cargas horárias dos cursos do PLANFOR, assim como do PIPMO, não eram estipuladas em termos de valores mínimos. Na Tabela 6 é possível ver a evolução das cargas horárias médias ao longo do PLANFOR, caracterizada por tendência de decréscimo.

Tabela 6 – Carga horária média por treinando no PLANFOR, entre 1996 e 2002 (nível nacional)

Ano	Carga horária média (por educando)
1996	103
1997	102
1998	86,4
1999	94
2000 <sup>80</sup>	-
2001	57
2002	62,4
Período 1996-2002	84,13

Fonte: BRASIL (1997c, 1998d, 1999c, 2001b, 2003c).

Outra similitude diz respeito ao recurso às entidades executoras para operacionalização das ações formativas (de certa forma pela privatização de recursos públicos) e à coordenação das ações em dois níveis (coordenações nacionais e regionais no PIPMO; Ministério do Trabalho e Emprego e Secretarias Estaduais do Trabalho no PLANFOR). No PIPMO, no entanto, as entidades executoras eram restritas a escolas técnicas públicas e entidades do Sistema S; já no PLANFOR, havia uma infinidade de entidades que iam das mesmas eleitas naquele programa até organizações não governamentais com missões as mais pulverizadas, chegando ao número aproximado de 1.500 no ano de 1999.

Por outro lado, diferentemente do PIPMO, o PLANFOR teve, desde o início, seu conteúdo e sua gestão muito bem definidos. Justamente por ser uma peça importante do projeto político macroeconômico do governo FHC, o programa teve como meta traçada a qualificação e requalificação de 20% da PEA ao ano (sem, no entanto, cumpri-la), chegou a ter uma capilaridade próxima dos 90% em relação aos municípios do país e, como já descrito, concretizou-se por meio dos recursos do FAT, sem os frequentes sobressaltos relacionados a verbas públicas insuficientes. O processo da política pública, portanto, manteve-se estável ao longo do tempo.

<sup>80</sup> Dado relativo a 2000 não localizado nos documentos oficiais.

Em razão dessas características, pode-se afirmar, portanto, que o PLANFOR foi uma *política pública instrumental e tencionada*: instrumental como o PIPMO (todavia por motivos diferentes), porém pensada e efetuada estrategicamente.

### **4.3 Plano Nacional de Qualificação (PNQ) (2003-)**

Se do término do PIPMO ao início do PLANFOR passaram-se quatorze anos, do PLANFOR a seu sucedâneo foi questão de revogação de uma resolução do CODEFAT e entrada em vigor de outra. Assim, no início do primeiro semestre de 2003, sob o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que havia derrotado nas eleições o candidato da situação, entrava em vigor, por meio da Resolução CODEFAT nº 333<sup>81</sup> (de 10 de julho), o Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Tal como o PLANFOR era um programa de governo incluído no PPA 1996-1999, o PNQ era parte integrante do PPA 2004-2007, que tinha como megaobjetivos: a) a inclusão social e a redução das desigualdades sociais; b) o crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais; e c) a promoção e a expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. O PNQ se inscrevia no segundo megaobjetivo, com o desafio da ampliação da oferta de postos de trabalho, da promoção da informação e da formação profissional e regulação do mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade, e fazia parte do grande programa de Qualificação Social e Profissional (QSP), sob responsabilidade do MTE (BRASIL, 2004d).

#### **4.3.1 A “herança que atrapalha” e as dimensões da mudança**

Concomitante à publicação da Resolução CODEFAT nº 333/03, divulgou-se um Documento-Base (DB) que contextualizava a implantação do PNQ no programa global do

---

<sup>81</sup> No âmbito do CODEFAT, à Resolução nº 333 atrelam-se a Resolução nº 408, de 28 de outubro de 2004 (que lhe é complementar), Resolução nº 368, de 6 de novembro de 2003 e Resolução nº 478, de 28 de março de 2006 (que lhe alteram). Sua sucedânea é a Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008, que vigora atualmente, à qual estão associadas a Resolução nº 578, de 11 de junho de 2008, a Resolução nº 634, de 25 de março de 2010 e a Resolução nº 638, de 12 de abril de 2010 (que lhe alteram).

governo que então se estabelecia e cuja meta era promover um “novo ciclo de desenvolvimento para o país”, um “Brasil para todos”, com inclusão social e “expansão da cidadania” (BRASIL, 2003c, p. 11-12). Assim, em resposta às práticas levadas a cabo no governo FHC (1995-2002) – guiadas pelas premissas neoliberais de reforma do aparelho do Estado e descentralização das políticas públicas por meio de parcerias –, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), cujo partido intentava defender os trabalhadores, mais do que em normas legais, procurava alicerçar sua visão de mundo em documentos que davam mais sentido a suas políticas públicas. Especialmente no DB em questão, mencionava-se a necessidade de alteração do legado deixado pelo governo anterior, inclusive de rever as bases do PLANFOR.

Por isso, o compromisso com a mudança tem de estar presente em todos os debates e ações do Governo. Uma das ênfases que o Ministério do Trabalho está dando é modificar as estruturas anteriores. Não basta apenas melhorar a gestão. Não basta apenas eticamente melhorar os recursos públicos. É preciso modificar profundamente a herança que recebemos. E essa herança nos atrapalha e amarra o tempo todo, dificulta o nosso trabalho, pois herdamos orçamentos e valores que não são os nossos, equipes que estão formadas **em uma outra lógica, em outra perspectiva, outra cultura**. E isso muitas vezes amarra a capacidade de execução, a rapidez de respostas (BRASIL, 2003c, p. 11, grifo nosso).

O PNQ, portanto, era compreendido, naquele momento de transição, como uma política inscrita em outra lógica, em outra perspectiva, em outra cultura, e trazia em seu bojo mudanças que, de acordo com o documento, podiam ser didaticamente agrupadas em cinco dimensões: política, conceitual, institucional, pedagógica e ética (BRASIL, 2003c, p. 12-14). Essas mudanças, portanto, baseadas na experiência do passado recente – ou seja, no “balanço crítico” do PLANFOR (p. 18) –, proporcionaram a definição de novas diretrizes para a política brasileira de qualificação profissional, no caso a que configurava o PNQ já no primeiro ano de governo Lula. Tais diretrizes (que obviamente mantêm ligação com as dimensões de mudança já descritas) eram elencadas no DB como campo político, campo conceitual, campo institucional, campo ético, campo pedagógico e campo operacional. Por meio dessa divisão temática, portanto, serão apresentadas as principais propostas do PNQ.

No *campo político*, a qualificação profissional é entendida como política pública, orientada, como consequência, por objetivos sociais e planejada de acordo com as estratégias de desenvolvimento local, estadual, regional e nacional, na perspectiva da sustentabilidade social e ambiental, bem como da diversidade social e econômica da PEA nas diversas configurações territoriais (BRASIL, 2003c, p. 28). Por ser política pública, trata-se de “direito

de cidadania em bases contínuas” que articula formação profissional e educação básica (fundamental e média) por meio das dimensões técnico-científica, sociopolítica, ético-cultural e político-pedagógica e considerando as desigualdades e diferenças de classe, etnia, gênero, geração, região, entre outras (p. 27-28). A qualificação também é espaço de negociação coletiva, elemento “constitutivo de uma política de desenvolvimento sustentável” (p. 20). O objetivo do PNQ, portanto, era a execução de ações de *qualificação social e profissional*, entendida esta última como “aquela que permite a inserção e atuação cidadã no mundo do trabalho, com efetivo impacto para a consecução” da gradativa “universalização do direito dos trabalhadores à qualificação” (BRASIL, 2003b), “uma ação de educação profissional (formação inicial e continuada) de caráter incluyente e não compensatório” (BRASIL, 2008m, p. 3).

Apesar das novas diretrizes introduzidas com o PNQ dizerem respeito ao reconhecimento das políticas públicas de qualificação como um direito do cidadão e, portanto, como universais, há ressalvas quanto ao público-alvo a ser atingido: deve-se priorizar o atendimento aos mais necessitados, aos excluídos, àqueles “com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho” (BRASIL, 2003c, p. 12), com idade igual ou superior a 16 anos (BRASIL, 2008m, p. 4). São considerados grupos da população prioritária no PNQ (BRASIL, 2008k):<sup>82</sup>

- a) beneficiários do Programa do Seguro-Desemprego;
- b) trabalhadores domésticos;
- c) trabalhadores em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica e outras formas de reestruturação produtiva;
- d) beneficiários de políticas de inclusão social (Bolsa Família, ações afirmativas de combate à discriminação), de integração e desenvolvimento regional e local;
- e) trabalhadores internos e egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas socioeducativas;
- f) trabalhadores libertados de regime de trabalho degradante e de familiares de egressos do trabalho infantil;

---

<sup>82</sup> Na Resolução CODEFAT nº 333/03, não faziam parte da população prioritária descrita em 2008: trabalhadores do setor artístico, trabalhadores de micro e pequenas empresas, estagiários. Em contrapartida, havia outras categorias de trabalhadores que foram suprimidas na Resolução CODEFAT nº 575/08: trabalhadores do Sistema Único de Saúde, Educação, Meio Ambiente e Segurança e Administração Pública; gestores e gestoras em políticas públicas e representantes em fóruns, comissões e conselhos de formulação e implementação de políticas públicas e sociais (BRASIL, 2003b) – demonstrando que o PNQ foi instrumento, também, no início do governo Lula, para capacitação de servidores públicos.

- g) trabalhadores de empresas incluídas em arranjos produtivos locais;
- h) trabalhadores de setores considerados estratégicos da economia, segundo a perspectiva do desenvolvimento sustentável e da geração de emprego e renda;
- i) trabalhadores do setor artístico, cultural e de artesanato;
- j) trabalhadores autônomos, por conta própria, cooperativados, em condição associativa ou autogestionada;
- k) trabalhadores de micro e pequenas empresas;
- l) estagiários;
- m) trabalhadores rurais e da pesca;
- n) pessoas com deficiência.

Tais populações, para terem acesso às ações de QSP, devem, necessariamente, possuir número de cadastro no Programa de Integração Social (PIS) ou no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), ou Número de Identificação Social (NIS) (BRASIL, 2008l). Essa imposição, que não existia na Resolução CODEFAT nº 333/03, deve-se ao fato de ter sido criado em 2007 o Cadastro Único (CadÚnico), “instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda” (até meio salário mínimo per capita ao mês ou três salários mínimos para a família), gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), “a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público”, no qual cada pessoa cadastrada recebe um número, o NIS, vinculado ao cadastro da família (BRASIL, 2007b). Dentre essas populações ditas como prioritárias, ainda há preferência no acesso às ações de QSP no âmbito do PNQ pessoas mais vulneráveis do ponto de vista econômico, especialmente trabalhadores com baixa renda e baixa escolaridade, bem como populações sujeitas à discriminação social e com dificuldades de acesso a um posto de trabalho, como desempregados há muito tempo, afrodescendentes, indiodescendentes, mulheres, jovens, portadores de deficiência, pessoas com mais de quarenta anos, entre outras (BRASIL, 2008m). A respeito desse público especial, existe recomendação, na resolução atual, quanto aos deficientes físicos (que não tenham impedimentos para o desenvolvimento de atividades laborais) e aos segurados da Previdência Social em processo de reabilitação profissional, de obrigatoriedade da destinação de 10% das vagas das ações de QSP (BRASIL, 2008l). Eventualmente, além da população especificada, podem ser atendidos representantes de fóruns, comissões e conselhos de formulação e implementação de políticas públicas de trabalho, emprego e renda.

Ainda no que concerne ao campo político, esclarece-se que ao Estado deve-se atribuir, segundo o DB, um papel de equilíbrio entre o de prover recursos e executar ações, e a assimetria entre os governos federal, estaduais e municipais deve ser minorada, de modo que os recursos e condições estejam disponíveis nas “pontas”, ou seja, nos municípios, onde as políticas sociais, de fato, acontecem.

No *campo conceitual*, a qualificação é reconhecida como uma construção social repleta de conflitos (dimensão sociopolítica) no interior dos quais se dão a construção, a transmissão e o acesso de/aos conhecimentos (dimensão pedagógica), e que tem na categoria trabalho (dimensão epistemológica) o principal elemento de explicação da realidade. A noção que ancora o PNQ vai na contramão, portanto, das ideias que preconizam a qualificação como a somatória de “processos estritamente individuais e como uma derivação das exigências dos postos de trabalho” (BRASIL, 2003c, p. 23). Verifica-se uma aproximação desse conceito com a noção de qualificação de Naville, com apresentação de ideias como negociação coletiva entre empregados e empregadores, mediação do Estado, confronto e conflito, papel relativo do conteúdo das ocupações para definição das qualificações, relação entre educação e trabalho por meio de ministérios. A qualificação, assim, é considerada

uma relação conflituosa, uma relação de poder no local de trabalho que é fundamental ser negociada entre trabalhadores e empresários. Mas o Estado tem um papel nesse processo, acenando para a possibilidade de Políticas Públicas de Qualificação. E a política pública é ambígua, híbrida, pois, ao mesmo tempo, é uma política de trabalho e renda e é uma política educacional. Ela tem um espaço intermediário que a localiza numa ponte entre Ministério do Trabalho e Ministério da Educação, ou seja, entre o campo da Educação e o campo do Trabalho (BRASIL, 2003c, p. 13).

Como “complexa construção social” a qualificação também

inclui, necessariamente, uma dimensão pedagógica, ao mesmo tempo em que não se restringe a uma ação educativa, nem muito menos a um processo educativo de caráter exclusivamente técnico. Por outro lado, quanto mais associada estiver a uma visão educativa que a tome como um direito de cidadania, mais poderá contribuir para a democratização das relações de trabalho e para imprimir um caráter social e participativo ao modelo de desenvolvimento (BRASIL, 2003c, p. 23).

Há recusa, assim, da ideia-força da empregabilidade que a qualificação trazia consigo na concepção do PLANFOR, pois se supõe que, ao ser tratada como relação social que engloba fenômenos de áreas distintas que são objeto de disputas de projetos de diferentes

interlocutores, a qualificação seja uma “construção social, expressão dos conflitos próprios das relações de trabalho e, portanto, como objeto passível de negociação privada (no âmbito da relação capital-trabalho) e pública (por meio dos espaços de gestão multipartite, com destaque para o CODEFAT)” (BRASIL, 2003c, p. 27) que ultrapassa o caráter individualizante das premissas da lógica da competência. Por ser uma construção, uma relação social, a qualificação repercute fenômenos próprios da economia, da política, das relações privadas, da cultura, da tecnologia, ou seja, tudo que representa a sociedade em dado território e em dado período histórico e que está ligado, necessariamente, não ao homem individual (que trabalha em sua ocupação e negocia seu salário diretamente), mas ao homem social, ao conjunto de sujeitos que compõem esta mesma sociedade. Destaca-se também a importância dada à intersetorialidade no tratamento da questão da qualificação profissional, com as pastas ministeriais da educação e do trabalho devendo apresentar convergência, remetendo à ideia de Naville (1948) sobre a imprescindível relação da formação técnica com a formação escolar.

Também receberam tratamento diferenciado, no campo conceitual, a noção de território – que passou a ser compreendida como “espaço de intervenção” que vai além dos limites de União, estados e municípios, organizando-se em arranjos microrregionais, mesorregionais e macrorregionais, ou seja, como base de articulação do desenvolvimento local (BRASIL, 2003c, p. 14 e 20) e de política pública de qualificação, que extrapola a ideia de formação por meio de cursos, dirigindo-se também a questões de orientação profissional, certificação de experiências profissionais e documentação e memória (p. 14). Outras noções são também incorporadas ao campo conceitual, como *educação integral* (intelectual, técnica, cultural e cidadã) (BRASIL, 2003b), com vistas a superar as práticas de qualificação profissional que se valem de mero “treinamento operacional, imediatista, segmentado e pragmático” (BRASIL, 2003c, p. 30); *saberes socialmente produzidos pelos trabalhadores*, adquiridos na vivência social e no trabalho (p. 20, 30 e 38); e *efetividade social*, pela obtenção de benefícios econômicos, sociais e culturais efetivamente trazidos pela política de qualificação profissional, os quais extrapolam os tradicionais critérios de eficiência e de eficácia (voltados para metas) (p. 29), representando “consistência de ações e projetos, executados ou em execução” em relação a “concepção, objetivos e população prioritária do PNQ” bem como “articulação com o sistema público de emprego” (BRASIL, 2003b).

O *campo institucional*, por sua vez, é tratado sob dois aspectos: o papel dos municípios nas políticas de qualificação (o que, de certa, forma, relaciona-se com a dimensão política, já descrita), até então alijados do acesso aos recursos do FAT para tais políticas, que

passam a ser “agentes do processo vinculado ao desenvolvimento local” (BRASIL, 2003c, p. 21) e a necessária integração das políticas públicas de emprego, uma vez que há um “descompasso” entre elas, pois nem sempre o trabalhador que é beneficiário do seguro-desemprego ou de microcrédito participa de processos de qualificação profissional (p. 13); imprescindível também é a integração das políticas públicas de emprego com as políticas de educação e de desenvolvimento, entre outras (p. 21).

A *dimensão ética* relaciona-se com a transparência na execução e na avaliação das ações de qualificação – sobretudo no uso e na gestão de recursos públicos oriundos do FAT – a qual não teria sido devidamente observada em tempos de PLANFOR, gerando denúncias sobre qualidade do plano e malversação de recursos (BRASIL, 2003c, p. 19-20). Tornava-se imprescindível, assim, um mecanismo de monitoramento constante e eficiente, com incorporação das recomendações da Corregedoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), adoção de estratégias de monitoramento dos contratos e convênios (que passaram a ser uniformizados), disponibilização de informações atualizadas na internet, redução de custos intermediários (como passagens, hospedagens, diárias) e introdução de um sistema autônomo de avaliação externa frente à gestão e à realização dos planos (BRASIL, 2003c, p. 13 e 19-20), o Sistema Nacional de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (SPMA), objetivando o incremento da efetividade social das ações de qualificação e sua integração às políticas públicas de educação e desenvolvimento econômico e social (p. 45).

O PNQ deverá ser avaliado e controlado, de modo a garantir a efetividade social, qualidade pedagógica, eficiência, a eficácia das ações previstas, além da transparência e lisura na aplicação dos recursos. [...]

O PNQ disporá de um sistema integrado de planejamento, monitoramento e avaliação (SPMA) envolvendo um processo permanente de acompanhamento de ações (BRASIL, 2003b).

No âmbito do SPMA, seria elaborado um conjunto de indicadores de qualidade pedagógica e social que serviriam como base para a análise dos programas e projetos de qualificação. Por meio desses indicadores, procedimentos como análise documental, aplicação de questionários e entrevistas, pesquisa nacional amostral de egressos das ações de qualificação e estudo de boas práticas levantariam as informações necessárias para a) integrar as dimensões estratégica e operacional, política e técnica (planejamento); b) fornecer subsídios para orientação dos agentes em relação à superação de problemas (monitoramento); e, sob um enfoque qualitativo, c) possibilitar a transformação da realidade (avaliação). Como consequência, o PNQ seria constantemente aperfeiçoado em relação à gestão administrativo-

financeira, à gestão pedagógico-metodológica, aos impactos para os trabalhadores envolvidos, à integração do plano com outras políticas públicas (geração de emprego e renda, educação e desenvolvimento socioeconômico) (BRASIL, 2003c, p. 45-47). Trata-se, pois, da introdução de uma visão de supervisão de política pública de qualificação.

A nova concepção de supervisão enfatiza a sua ação na perspectiva da orientação dos agentes, centrada na questão da qualidade social e pedagógica das atividades de qualificação, visando superar uma visão burocratizada, estritamente fiscalizadora, inspetora e fragmentada, que veio caracterizando a ação supervisora nos últimos anos (SAUL et al., 2007b, p. 114).

No que tange à *dimensão pedagógica*, as mudanças são em termos de garantia da qualidade das ações formativas que caracterizaram o PLANFOR, especialmente quanto à carga horária média e às estratégias de elevação da escolaridade do trabalhador (SAUL et al., 2007a, p. 94). Pretende-se, por conseguinte, que o PNQ desenvolva metodologias que coadunem formação geral e formação profissional, em uma “ação educativa de caráter mais integral” (BRASIL, 2003c, p. 13 e 19).

Em relação às cargas horárias, com vistas a “assegurar a qualidade pedagógica das atividades de qualificação oferecidas no âmbito do PNQ”, deve-se observar, segundo a Resolução CODEFAT nº 575/08:

- I – **mínimo de 90%** (noventa por cento) de ações formativas denominadas  **cursos, aulas teóricas e práticas**, que não poderão ter carga horária inferior a **40 (quarenta) horas**;
- II – **até 10%** (dez por cento) de ações formativas denominadas **seminários**, complementares às ações denominadas cursos;
- III – **carga horária média de 200 h** (duzentas horas) quando considerado o **conjunto das ações formativas**, salvo quando justificativa fundamentada do proponente for aceita pela equipe técnica da SPPE (BRASIL, 2008k, grifo nosso).

Anteriormente, na Resolução CODEFAT nº 333/03, a redação dava-se desta forma:

- I – **mínimo de 75%** de ações formativas denominadas  **cursos**, que não poderão ter carga horária inferior a **40 horas**;
- II – **até 25%** de ações formativas denominadas **seminários, oficinas, laboratórios e outras modalidades**, cuja duração **não poderá ser inferior a 16 horas**;

III – **média não inferior a duzentas horas** quando considerado o conjunto das ações formativas” (BRASIL, 2003b, grifo nosso).<sup>83</sup>

Observa-se, assim, que, em cinco anos de PNQ, a opção pelas ações formativas propriamente ditas, constituídas de cursos para formação profissional, reforçou-se em relação a ações complementares, cuja possibilidade caiu de 25 para 10%. Com o expediente de carga horária mínima média, por sua vez, resgata-se, desde o início do PNQ, a ideia, também defendida por Naville (1948, 1956), de que o tempo de formação profissional é fator determinante da qualificação do trabalho, mas sem que se entre em detalhes sobre que tipo de formação e de trabalhador devem ser objetos das ações formativas, uma vez que no Brasil a ausência de estruturas ocupacionais (DEDECCA, 1998, p. 278-279) e da relação cargo-certificado/diploma (KOBBER, 2004, p. 122) – especialmente no que se refere a ocupações afetas à formação profissional inicial – impedem essa discussão. O estabelecimento de carga horária média para as ações formativas no PNQ objetiva combater a prática comum no PLANFOR de realização de cursos rápidos, de curtíssima duração, que foram se tornando mais comuns com a passagem dos anos – passando de 150 horas médias para aproximadamente 60 horas nos últimos dois anos (BRASIL, 2003c, p. 21).

Na criação do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), a partir de 2003, houve grande preocupação em reverter os efeitos sobre a qualidade que a forte diminuição da carga horária dos cursos certamente trouxe. Daí, entre outras iniciativas, o esforço em aumentar a carga horária média dos cursos de qualificação. Saindo de 61 horas em 2002, o PNQ iniciou uma importante reversão da tendência, chegando a praticamente 200 horas já em 2004 (PAIVA, 2006, p. 32).

Em relação aos conteúdos a serem ministrados, preconiza-se que sejam trabalhados de forma integrada e foquem, conforme a realidade local, as necessidades dos trabalhadores, o desenvolvimento do território, o mercado de trabalho e o perfil da população a ser atendida (BRASIL, 2003c). Recomenda-se, assim, que as ações formativas contemplem os seguintes conteúdos:

- a) comunicação verbal e escrita; leitura e compreensão de textos; raciocínio lógico-matemático – conteúdos básicos;

---

<sup>83</sup> Na transição do PLANFOR ao PNQ, em 2003, estipulou-se, na Resolução CODEFAT nº 333/03, que a carga horária média das ações formativas no exercício seria de 160h; em novembro, no entanto, a Resolução CODEFAT nº 368/03, alterou a média para 120h.

- b) saúde e segurança no trabalho; educação ambiental; direitos humanos, sociais e trabalhistas; relações interpessoais no trabalho; informação e orientação profissional – conteúdos básicos obrigatórios;
- c) processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos específicos das ocupações – conteúdos específicos;
- d) empoderamento, gestão, autogestão, associativismo, cooperativismo; melhoria da qualidade e da produtividade – conteúdos específicos (BRASIL, 2008m, p. 6).

Os conteúdos formativos específicos devem contemplar de 70 a 80% do total da carga horária dos cursos, que podem ser ministrados na estratégia presencial ou a distância. Quanto ao item c), relativo aos saberes-fazer, há menção à CBO, cuja última versão fora concluída em 2002, de modo que oriente o estabelecimento de títulos e conteúdos técnicos para as ações formativas (BRASIL, 2008m, p. 6). Tal orientação era negligenciada no PLANFOR, que não priorizava cargas horárias, conteúdos ou títulos dos cursos. No PNQ, em contrapartida, as entidades executoras das ações formativas têm de apresentar projetos pedagógicos com a descrição das características mais essenciais dos cursos a serem ministrados (BRASIL, 2003c, p. 20).

No PNQ, como descrito no campo político, elegeu-se para ter atendimento prioritário, dentre outras populações, aquela com perfil desfavorável em termos de escolaridade justamente para promover neste grupo, além da formação profissional, a recuperação da formação geral – por conseguinte, elevando a escolaridade da PEA (BRASIL, 2003c, p. 28-29).

A articulação entre a qualificação social e profissional com a elevação da escolaridade, ao estabelecer a complementaridade entre as formas alternativas e a oficial de ensino, contribui para o resgate de um aspecto fundamental da dívida social – o direito à educação (LIMA, 2007, p. 87).

O direito à educação, assim sendo, estaria associado ao direito à qualificação profissional por meio de integração de políticas públicas objetivando a “superação em particular da separação entre a educação profissional [...] e a educação básica (fundamental e média, educação de jovens e adultos, educação do campo)” (BRASIL, 2003c, p. 28). Não há menção, nos documentos do PNQ, no entanto, a indicações precisas de como essa elevação da escolaridade poderia acontecer. Na Resolução CODEFAT nº 333/03 há a orientação de que a população prioritária atendida no âmbito do PNQ seja encaminhada ao sistema público de educação regular ou de jovens e adultos, quando necessário, e que a meta, nesse caso, seja de

pelo menos metade do público dirigido a ações de continuidade de estudos na educação básica. No mesmo documento, constata-se que a elevação da escolaridade do trabalhador ou futuro trabalhador é opcional no conjunto das ações do PNQ, uma vez que *têm primazia* “projetos que garantam, à população prioritária [...], elevação de escolaridade integrada a ações de QSP” (BRASIL, 2003b). Já na Resolução CODEFAT nº 575/08, a aprovação dos planos de QSP fica condicionada à “proposição de estratégias visando à elevação de escolaridade” (bem como à inclusão no mercado de trabalho ou ao acesso dos participantes a programas de informação, orientação profissional e intermediação de mão de obra), porém sem estabelecimento de metas no caso do aumento da escolaridade, como na resolução anterior. Há, no entanto, meta para inserção, por parte das entidades executoras, dos beneficiários das ações de QSP no mundo do trabalho: mínimo de vinte por cento dos egressos devem ser alocados em emprego formal, estágio remunerado, em ações de jovem aprendiz ou em Formas Alternativas Geradoras de Renda (FAGR) (empreendimento próprio, trabalho autônomo, prestação de serviços, cooperativismo) (BRASIL, 2008k).

No *campo operacional*, o PNQ ficava sob gestão do Departamento de Qualificação (DEQ) da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) do MTE que visava um sistema integrado de planejamento, monitoramento, avaliação e acompanhamento dos egressos – inclusive informático, com o Sistema de Informações Gerenciais sobre Ações de Emprego (SIGAE) – que possibilitasse a definição da melhor distribuição dos recursos do FAT para as ações de qualificação em todo o país de modo a cumprir um calendário plurianual (BRASIL, 2003c, p. 21). A implementação do PNQ era realizada em âmbito nacional, “sob diretrizes e procedimentos institucionais comuns”, porém conduzida de forma descentralizada, por meio de três “mecanismos distintos e complementares”: os Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs), os Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs), os Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs) e ações de Certificação Profissional (BRASIL, 2003c, p. 34, 2008k, 2008m, p. 8).

Os PlanTeQs, como o próprio nome indica, abarcam ações de QSP circunscritas a um território (que, segundo as diretrizes do campo conceitual, pode significar unidade federativa, mesorregião, microrregião ou município), as quais necessitam ser obrigatoriamente aprovadas e homologadas pelas Comissões ou Conselhos Estaduais/Municipais<sup>84</sup> de Trabalho e Emprego, dependendo do território em questão. A estas cabe o papel de “articular e priorizar

---

<sup>84</sup> Até a entrada em vigor da Resolução CODEFAT nº 575/08, não havia pré-requisito quanto ao número de habitantes dos municípios candidatos a receberem recursos do FAT para implementação de ações de QSP. A partir dela, somente municípios com mais de 200 mil habitantes (computados pelo IBGE) podem participar do PNQ gerindo os referidos recursos.

demandas de QSP levantadas pelo poder público e pela sociedade civil organizada, bem como supervisionar a execução do plano”. A gestão do arranjo institucional do território fica, então, a cargo das Secretarias Municipais/Estaduais de Trabalho ou suas equivalentes e de ONGs (BRASIL, 2008k). Os PlanTeQs são viabilizados mediante convênios firmados entre o MTE, por intermédio da DEQ/SPPE e entidades executoras que podem ser (BRASIL, 2008k):

- a) secretarias estaduais ou municipais de trabalho;
- b) escolas técnicas públicas;
- c) empresas públicas e outros órgãos da administração pública que desenvolvam atividades de ensino, pesquisa ou ações de qualificação profissional;
- d) serviços nacionais sociais e de aprendizagem (como SESI, SENAI, SESC, SENAC);
- e) centrais sindicais, confederações empresariais e outras entidades representativas de setores sociais organizados, por meio de seus órgãos específicos de qualificação profissional (escolas, institutos, fundações ou outros);
- f) universidades públicas ou outras instituições públicas de ensino superior, devidamente reconhecidas pelo MEC, na sua área de especialidade;
- g) fundações, institutos, escolas comunitárias rurais e urbanas e outras entidades comprovadamente especializadas na qualificação profissional; e
- h) ONGs sem fins lucrativos que comprovadamente realizarem atividades de qualificação profissional.

É no âmbito dos PlanTeQs que acontecem efetivamente os cursos de qualificação profissional cujas cargas horárias devem apresentar média de 200 horas e cujos programas devem contemplar conteúdos básicos (leitura, interpretação, comunicação oral e escrita, matemática; segurança no trabalho, qualidade e produtividade, educação ambiental, relações interpessoais) e específicos (técnicas e procedimentos das ocupações; empoderamento, gestão, autogestão, associativismo, cooperativismo; melhoria da qualidade e da produtividade). Quanto à disponibilização de vagas em ações de QSP no PlanTeQ, no mínimo 90% devem ser destinadas à população prioritária e até 10% podem ser ocupadas por público eventual devidamente credenciado (BRASIL, 2008k).

Com os ProEsqs, viabilizam-se – em escala reduzida e exclusivamente com o caráter de experimentação e validação – estudos e pesquisas, elaboração de materiais técnico-didáticos, estabelecimento de metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional com vistas a atender populações prioritárias específicas ou abordar aspectos de demanda, oferta e aperfeiçoamento de políticas públicas de qualificação (BRASIL, 2008m, p. 16). Esses

projetos, que devem ser efetivados por entidades de comprovada competência técnica e capacidade de execução, só podem ser de caráter regional (envolvendo três ou mais estados) ou nacional (envolvendo oito estados, no mínimo, nas cinco regiões do país) e devem ser, após conclusão, disponibilizados como documentos ostensivos, públicos, servindo as metodologias e/ou tecnologias desenvolvidas como subsídios para intervenções nos próprios PlanTeQs, de acordo com suas prioridades de desenvolvimento (BRASIL, 2008k, 2008m).

Os PlanSeQs foram criados apenas no segundo ano do PNQ, especificamente introduzidos pela Resolução CODEFAT nº 408, de 28 de outubro de 2004, que complementa a Resolução CODEFAT nº 333/03 (BRASIL, 2004e). Foram criados para atender, transversal e de maneira concertada, demandas que não puderem, por volume ou temporalidade, ser atendidas durante o planejamento dos PlanTeQs, sendo, portanto, complementares a este (BRASIL, 2008m, p. 15). Tais demandas emergenciais por qualificação – que representam, portanto, oportunidades concretas de inserção laboral do trabalhador – devem, necessariamente, atender, sob instrumento jurídico de convênio, determinados setores a pedido de demandantes (governos, sindicatos, empresas privadas ou entidades da sociedade civil) ou do próprio MTE (BRASIL, 2008k). São aprovadas por Comissão de Concertação, organizada de forma paritária e tripartite pelos próprios demandantes, que não pode, em hipótese alguma, ser constituída por entidades convenientes para execução dos PlanSeQs. Não há, por conseguinte, participação das Comissões ou Conselhos Estaduais/Municipais de Trabalho no processo, pois as demandas são tratadas diretamente pelo MTE, que promove audiência pública para apresentação do projeto de PlanSeQ, convoca Comissão de Concertação para analisar e aprovar o projeto e lança editais de chamada pública para seleção das entidades executoras. São três as modalidades de PlanSeQ (BRASIL, 2010c):

- a) formal – para atendimento a trabalhadores assalariados do setor produtivo, em determinado setor de atividade econômica, geralmente em decorrência de ampliação ou implantação de unidade produtiva em territórios circunscritos, por demanda de governos, empresas ou entidades sindicais, empresariais ou sociais, desde que com justificativa plausível;
- b) social – para qualificação profissional de autônomos, empreendedores, agricultores familiares, integrantes da economia solidária, trabalhadores rurais ou trabalhadores em situação de vulnerabilidade social, podendo abarcar mais de um setor da atividade econômica e mais de uma categoria de população prioritária por demanda da sociedade civil organizada, de governos, de empresas ou de entidades sindicais, empresariais ou sociais;

- c) emergencial – para atendimento a vítimas do desemprego em massa causado por fatores ecológicos, econômicos, tecnológicos e/ou sociais relevantes, podendo contemplar mais de um setor da atividade econômica, por demanda da sociedade civil organizada, de governos, de empresas ou de entidades sindicais, empresariais ou sociais.

Assim como os PlanTeQs, os PlanSeQs devem obedecer à orientação sobre recrutamento de populações prioritárias para participação das ações formativas de qualificação social e profissional, bem como sobre entidades executoras credenciadas para a implementação.

As ações de Certificação Profissional, por sua vez, consistem no “reconhecimento dos saberes, habilidades e práticas profissionais, desenvolvidas em processos formais ou informais de aprendizagem”, de modo a permitir sua mobilidade no mundo do trabalho (BRASIL, 2008k). São implementadas por meio de convênios ou contratos com entidades sem fins lucrativos ou com governos estaduais e municipais (BRASIL, 2008m, p. 12).

Quanto ao financiamento, o PNQ depende majoritariamente de recursos do FAT,<sup>85</sup> cujas transferências são realizadas, com base nos convênios, pela DEQ/SPPE. A cada ano, recursos do FAT destinados à implementação do PNQ devem obedecer a seguinte dinâmica:

- a) no máximo, 70% (setenta por cento) para os PlanTeQs;
- b) no mínimo, 20% (vinte por cento) para os PlanSeQs;
- c) no máximo, 7% (sete por cento) para ProEsQs e Certificação Profissional;
- d) no máximo, 3% (três por cento) para as ações de sustentação (diárias e passagens, realização de eventos e custeio de atividades envolvendo capacitação e alinhamento dos gestores das ações), implementadas mediante aplicação direta (BRASIL, 2008k, 2008m, p. 12).

No âmbito dos PlanTeQs:

- a) quanto aos recursos: no mínimo 85% devem ser aplicados em ações de formação profissional propriamente ditas para população prioritária; até 10% podem ser aplicados em ações de QSP para público eventual devidamente credenciado; até 5% podem ser aplicados em ações de supervisão e monitoramento;
- b) quanto às vagas: 90% (noventa por cento) em ações de qualificação profissional devem ser destinadas à população prioritária (BRASIL, 2008k).

---

<sup>85</sup> “O MTE poderá adicionar ao PNQ, a seu critério, outros recursos de outras fontes complementares aos recursos do FAT, devendo a utilização de tais recursos ser explicitada e submetida ao estabelecido nesta resolução [575/08]” (BRASIL, 2008k).

Como já mencionado, os convênios se constituem nos principais instrumentos jurídicos firmados entre MTE, secretarias estaduais e municipais de trabalho e destas com as entidades executoras. Entende-se por convênio

acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (BRASIL, 2007c).

Em se tratando de mútua cooperação no convênio, pressupõe-se que a entidade conveniente entre com contrapartida financeira ou não financeira (por meio de bens e serviços). Assim, com base no “volume real de contrapartida dos convenientes”, define-se o valor médio por aluno-hora que é repassado às entidades executoras das ações de QSP. No exercício de 2010, para qualquer dos mecanismos do PNQ, o custo aluno-hora médio era de R\$ 4,36 (BRASIL, 2010d), o que inclui:

- a) remuneração direta de docentes, educadores, supervisores, orientadores, pesquisadores e consultores, inclusive mediante bolsa de pesquisador;
- b) encargos trabalhistas e fiscais;
- c) material didático;
- d) auxílios ou bolsas de alimentação e transporte para os educandos;
- e) passagens e diárias;
- f) divulgação dos programas e material de consumo (BRASIL, 2008m, p. 20).

Diferentemente do PLANFOR, as ações formativas de QSP não podem ter custos separados, por tipo, como as que privilegiavam habilidades básicas ou habilidades específicas ou habilidades de gestão. As ações de QSP devem incluir necessariamente conteúdos básicos (obrigatórios ou não) e específicos.

A transferência de recursos do FAT às entidades executoras está sujeita ao alcance das metas estipuladas nos convênios, as quais incluem, além do encaminhamento dos egressos para o mundo do trabalho, entrega de documentação detalhada e número máximo de alunos evadidos por turma. Assim, para comprovar a efetiva execução das ações de QSP, as entidades executoras devem disponibilizar os seguintes documentos, todos assinados pelos educandos: frequência diária, recibo de vale-transporte, recibo de material didático e recibo de

certificado (quando há conclusão com aproveitamento). No caso da evasão, a taxa máxima permitida, sem que haja desconto do recurso do FAT a ser ressarcido às entidades executoras, é de 10% nos PlanTeQs e 20% nos PlanSeQs Sociais. Nos PlanTeQs,

[de 10%] até 50%, deverá a entidade conveniada repassar à entidade executora somente o valor correspondente aos concluintes mais os 10% permitidos como taxa de evasão, sendo o restante (acima de 10%) contabilizado como recursos proveniente da entidade executora. Quando a evasão for acima de 50%, a turma não deverá ser paga e o recurso será integralmente contabilizado como recursos da entidade executora (BRASIL, 2008m, p. 21).

Tanto a documentação exigida (com os formulários devidamente assinados pelos educandos) quanto as taxas de inserção no mundo do trabalho e máxima de evasão são procedimentos tomados para imprimir mais transparência ao processo de repasse de recursos públicos a entidades executoras, bem como qualidade pedagógica às ações de QSP: procura-se evitar assim, matrículas de educandos “fantasmas” e ações formativas de caráter duvidoso, uma vez que a realização de recuperações paralelas tende a torna-se mais frequente a fim de resgatar educandos com dificuldades de aprendizagem e que estão em vias de se evadir.

Em resumo, o PNQ, por meio das dimensões ou campos que, teoricamente, organizavam seus propósitos e visão de mundo, visa ao desenvolvimento de sete ações:

- I – formação intelectual, técnica e cultural do trabalhador brasileiro;<sup>86</sup>
- II – elevação da escolaridade do trabalhador, por meio da articulação com as políticas públicas de educação, em particular com a educação de jovens e adultos e a educação profissional e tecnológica;
- III – inclusão social do trabalhador, o combate à discriminação e a vulnerabilidade das populações;
- IV – obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda;
- V – permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade;
- V – êxito do empreendimento individual ou coletivo, na perspectiva da economia popular solidária;
- VII – elevação da produtividade, da competitividade e da renda;
- VIII – articulação com as ações de caráter macroeconômico e com micro e pequenos empreendimentos, para permitir o aproveitamento, pelos

<sup>86</sup> Na Resolução CODEFAT nº 333/03, quando da menção às grandes ações perseguidas pelo PNQ, havia mais ênfase na questão da formação integral e da articulação das temáticas trabalho e educação: “I – a **formação integral** (intelectual, técnica, cultural e cidadã) dos/as trabalhadores/as brasileiros/as; [...] VII – efetiva contribuição para **articulação** e consolidação do Sistema Nacional de Formação Profissional, articulado ao Sistema Público de Emprego e ao Sistema Nacional de Educação (BRASIL, 2003b, grifo nosso).

trabalhadores, das oportunidades geradas pelo desenvolvimento local e regional;  
IX – articulação com todas as ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, inclusive com os beneficiários do seguro-desemprego (BRASIL, 2008k).

Desse excerto da Resolução CODEFAT nº 575/08 e de tudo que já foi objeto de apresentação e análise, é possível depreender que a proposta do PNQ guardava, concomitantemente, diferenças e similitudes em relação aos programas anteriores. O que de imediato diferenciava a proposta do PNQ em relação às outras duas já abordadas era o reconhecimento da qualificação profissional como um fenômeno social (daí a expressão qualificação social e profissional) que tinha *status* de direito, assim como a necessidade de proporcionar a formação integral do trabalhador, inclusive por meio do aumento de sua escolaridade. Permaneciam, no entanto, questões ligadas à promoção do desenvolvimento sustentado do país, no qual a qualificação profissional teria papel essencial, e à articulação da qualificação profissional com outras políticas de trabalho e geração de renda.

É importante também salientar que já no segundo ano do PNQ entrou em vigor o Decreto nº 5.154/04, que regulamenta até o presente momento os artigos da LDB referentes à educação profissional, o qual foi objeto de discussão no item 3.1, sobre legislação educacional relativa à formação profissional inicial.

#### 4.3.2 Considerações sobre a implementação do PNQ

Graças às ferramentas de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de QSP no âmbito do PNQ,<sup>87</sup> é possível ter uma visão de conjunto do programa que permite a publicação de informações levantadas a partir de referenciais que são elaborados para, justamente, orientar a continuidade ou melhoria dos procedimentos. No caso específico do PNQ, a avaliação da política pública procura centrar-se “no processo e nos impactos das ações

---

<sup>87</sup> Durante o primeiro governo Lula (2003-2006), a avaliação externa do PNQ ficou a cargo da Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (Unitrabalho) (SAUL et al., 2007a). No segundo mandato, a partir de 2008, foi desenvolvida pela Universidade de Brasília (UnB) como parte da avaliação mais global do programa de seguro-desemprego – a qualificação profissional é uma vertente deste, como já descrito (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010).

do programa” mais que nos aspectos meramente economicistas e administrativos/burocráticos (SAUL et al., 2007a, p. 97-98).

A opção metodológica coerente com esse significado da avaliação é o enfoque qualitativo, definido como uma orientação que enfatiza uma composição equilibrada entre as análises de processos e produtos. Esse enfoque incorpora tanto dados qualitativos propriamente ditos, quanto dados quantitativos. Os estudos sobre os processos devem registrar sua evolução, em seu estado de progresso, indagando sobre julgamentos, interpretações e perspectivas dos participantes (SAUL et al., 2007a, p. 97).

A avaliação do PNQ, dentre outras, procurou, em um primeiro momento, a partir da ideia de avaliação apresentada, enfatizar as seguintes dimensões:

- a) controle social e gestão administrativa;
- b) qualidade social e pedagógica das ações de qualificação;
- c) impacto junto aos trabalhadores envolvidos;
- d) integração com outras políticas públicas de trabalho, emprego e renda, educação e desenvolvimento econômico (SAUL et al., 2007a, p. 99).

Assim, são válidas nesta pesquisa a apresentação e os comentários sobre alguns resultados obtidos nas ações de QSP empreendidas por meio do PNQ, utilizando-se, para isso, um recorte que privilegia as dimensões descritas neste parágrafo.

No tocante à utilização de recursos do FAT, em referência à dimensão do controle social e da gestão administrativa, observa-se que há um refluxo em sua aplicação em ações de QSP quando se leva em conta o montante transferido à época do PLANFOR. Consequentemente, o número de educandos também se afasta dos patamares observados no programa precedente. A Tabela 7, elaborada a partir dos Relatórios de Gestão do FAT, nos exercícios de 2003 a 2009, bem como de outros documentos divulgados pelo MTE, apresenta dados que possibilitam algumas análises.

Tabela 7 – Metas financeiras e físicas, previstas e realizadas, no PNQ entre 2003 e 2009

Ano	Meta financeira (em milhões)			Meta física (em educandos)		
	Prevista	Realizada	Índice de execução (%)	Prevista	Realizada	Índice de execução (%)
2003 <sup>88</sup>	115,00	47,70	41,47	-	143.897	-
2004	97,70	73,00	74,71	155.142	142.363	91,76
2005	88,90	88,90	100,00	100.570	344.457	342,50
2006	86,90	85,40	98,27	105.300	173.341	164,61
2007	120,61	64,11	53,15	108.511	117.598	108,37
2008	445,11	138,96	31,21	728.660	188.467	25,86
2009	311,60	156,78	50,31	333.751	115.084	34,48
<b>Total</b>	<b>1265,82</b>	<b>654,85</b>	<b>51,73</b>	<b>-</b>	<b>1.225.207</b>	<b>-</b>

Fonte: BRASIL (2004f, 2005a, 2005b, 2006b, 2007d, 2008n, 2009a, 2010e).

No primeiro ano do PNQ, em 2003, menos da metade dos recursos previstos foi aplicada em ações de QSP, o que proporcionou a formação de 143.897 educandos, cerca de 8% do que se previa para o PLANFOR em seu último ano. Essa diferença entre orçado e executado, bem como a queda do número de trabalhadores atendidos, é perfeitamente explicável por se tratar de um período de transição. De 2004 a 2006, reduziu-se a diferença entre metas financeiras previstas e realizadas e houve considerável incremento nas metas físicas. O ano de 2005 apresenta-se como aquele em que mais houve trabalhadores qualificados (344.457), com superação das metas previstas em mais que o triplo e com aplicação total dos recursos orçados. A partir de 2007, primeiro ano do segundo governo Lula, porém, tanto metas financeiras quanto físicas realizadas ficaram abaixo do previsto (exceto para meta física de 2007). Essa variação entre previsto e executado pode ter sua explicação no contingenciamento orçamentário consubstanciado na aplicação da política de superávit primário (PAIVA, 2006, p. 36), entendido como

um mecanismo contábil que virou política econômica para, ao destinar grande parte do orçamento público para o pagamento da dívida, tornar o Brasil um país “confiável” do ponto de vista dos credores internacionais. Em contrapartida, esse mecanismo tornado política tem aumentado a dívida social, fazendo o país economizar o que não pode e arrecadar a partir de uma estrutura tributária extremamente injusta (FÓRUM BRASIL DE ORÇAMENTO, 2004, p. 3).

<sup>88</sup> Meta física prevista para o exercício de 2003, ano da entrada em vigor do PNQ, não foi localizada na documentação do MTE disponível.

Ou seja, em busca de uma arrecadação maior que a despesa – sem considerar o pagamento de juros da dívida – acaba-se por sacrificar programas e ações governamentais, efetivando ações aquém do que os recursos possibilitariam. Essa prática vem acontecendo desde 1999 (portanto desde o governo FHC) por ocasião de solicitação de mais um empréstimo ao FMI pelo governo brasileiro a fim de pagar a dívida externa. O superávit primário foi a condicionalidade<sup>89</sup> exigida pelo organismo internacional pela concessão dos recursos. São três as possibilidades de se obter superávit primário: com corte de gastos sociais, com aumento da carga tributária e com aumento da oferta de mercadorias. Enquanto as duas primeiras alternativas são as mais recorrentes – respectivamente concretizadas pelo “sucateamento” de recursos materiais e insuficiência de recursos humanos (em número e/ou em qualidade técnica) em serviços públicos nas áreas da saúde, educação, transporte, segurança pública e outras, bem como pela tributação extorsiva a que está submetida a população brasileira –, a última, por contrariar as premissas dos organismos internacionais financeiros (pois pressupõe um “círculo virtuoso de crescimento”) quase não é mencionada pelo governo (FÓRUM BRASIL DE ORÇAMENTO, 2004, p. 8).

De acordo com Marques e Mendes (2007, p. 16), o governo Lula manteve não só a política de superávit primário nas contas públicas deflagrada no governo anterior, como também as práticas voltadas para metas inflacionárias, dando continuidade, portanto, na visão de Cêa (2007c), à política macroeconômica do governo FHC. Outros autores contribuem para fortalecer a ideia de que o governo Lula não representou ruptura com o antecessor, ao contrário, significou uma espécie de ligação ininterrupta com “expressiva continuidade na agenda”, manutenção e ampliação das “bases essenciais do arranjo implementado pelo governo FHC” (COSTA, N., 2009, p. 694 e 704), constituindo-se em “mais um passo no longo processo de destruição do Estado desenvolvimentista” (MARQUES; MENDES, 2007, p. 18). Em outras palavras, no governo Lula, embora não se falasse em reforma do Estado, em áreas de atuação do aparelho estatal (núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos, produção de bens e serviços para o mercado) ou em tipos de propriedade (estatal, privada, pública não estatal) – marcas do gerencialismo à brasileira defendido no mandato de FHC –, manteve-se, dentre outras práticas, a redução dos gastos sociais, a descentralização das políticas públicas (com gestão transferida a entidades de direito público e/ou privado que recebem recursos públicos para implementar políticas públicas) bem como a focalização nas

---

<sup>89</sup> “Condicionalidade é definida como a vinculação explícita do desembolso de recursos do Fundo [Monetário Internacional] à implementação de políticas econômicas acordadas nos planos de ajuste” (BUENO, 2006, p. 29).

políticas sociais. Segundo Moraes (2006, p. 405), no entanto, mais do que simples continuidade do projeto de governo de seu antecessor, havia no governo Lula um embate entre forças favoráveis à implementação de políticas universais e forças amparadas na “multiplicidade de políticas públicas de caráter provisório e assistencialista, fragmentadas em vários ministérios no nível central do governo”.

[As] medidas desenvolvidas pelo atual governo expressam clara disputa entre propostas que se orientam na direção da continuidade das políticas neoliberais herdadas, de flexibilização e mercantilização dos direitos sociais, e aquelas que propõem a implementação de um projeto voltado para a construção de um modelo alternativo de desenvolvimento econômico e social democrático (MORAES, 2006, p. 405).

Assim, ao mesmo tempo em que se verifica a permanência de políticas como a que privilegia o superávit primário, o corte em gastos sociais em certas áreas e políticas focalizadas, políticas novas, que provocam “reformas estruturais e promovem a superação da atual estrutura social geradora da desigualdade” (Moraes, 2006, p. 405) são implementadas, além de haver incremento de recursos para outras áreas sociais.

Em relação aos gastos sociais executados na esfera da União, pela Tabela 8 é possível acompanhá-los nas principais áreas sociais durante os dois mandatos do governo Lula, tanto em valores absolutos quanto em porcentagem relativa ao Produto Interno Bruto (PIB).<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> O PIB é o somatório dos valores finais de tudo que é produzido no território de um país no período de um ano.

Tabela 8 – Execução de gastos sociais pela União em reais (R\$) e em percentuais relativos ao PIB no governo Lula (2003-2010)<sup>91</sup>

Área social	Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Em milhões (R\$) e em percentual (%) relativo ao PIB do respectivo ano									
Previdência Social		212.530,51 <b>8,56</b>	221.023,10 <b>8,52</b>	237.557,75 <b>8,78</b>	263.229,36 <b>8,96</b>	274.898,98 <b>8,76</b>	272.398,17 <b>8,48</b>	301.501,13 <b>9,09</b>	341.082,38 <b>8,90</b>
Assistência Social		12.295,58 <b>0,49</b>	18.513,19 <b>0,71</b>	19.919,09 <b>0,73</b>	26.697,17 <b>0,91</b>	29.055,09 <b>0,92</b>	30.364,82 <b>0,94</b>	34.468,31 <b>1,04</b>	40.674,99 <b>1,06</b>
Saúde		39.695,79 <b>1,60</b>	44.032,35 <b>1,70</b>	45.976,81 <b>1,70</b>	49.224,54 <b>1,67</b>	46.483,47 <b>1,48</b>	46.236,96 <b>1,44</b>	50.683,49 <b>1,52</b>	57.213,87 <b>1,49</b>
Educação <sup>92</sup>		20.780,47 <b>0,83</b>	19.407,42 <b>0,75</b>	20.399,99 <b>0,75</b>	21.475,83 <b>0,73</b>	22.266,48 <b>0,71</b>	23.232,62 <b>0,72</b>	29.612,19 <b>0,89</b>	40.156,60 <b>1,04</b>
Trabalho		13.871,16 <b>0,56</b>	14.297,90 <b>0,55</b>	16.026,06 <b>0,59</b>	20.337,59 <b>0,69</b>	22.817,92 <b>0,73</b>	23.120,17 <b>0,71</b>	29.603,04 <b>0,89</b>	32.382,90 <b>0,85</b>
Saneamento		85,73 <b>0,003</b>	102,22 <b>0,004</b>	111,23 <b>0,004</b>	69,59 <b>0,002</b>	46,76 <b>0,001</b>	506,60 <b>0,016</b>	879,73 <b>0,026</b>	541,38 <b>0,014</b>

Fonte: BRASIL (2011d).

Observa-se que, dentre as áreas sociais mencionadas na Tabela 8, a assistência social é a que mais teve aumentados os recursos durante o governo Lula, mais que dobrando o percentual em relação ao PIB. Na sequência, destaca-se a área do trabalho (na qual se inclui o PNQ), com aumento de 50% em relação à participação no PIB. São destaques negativos a área da educação, que teve os percentuais em queda por cinco anos, vindo a superar a situação inicial do governo Lula somente nos dois últimos anos do mandato, e a área da saúde, que se manteve estável no primeiro mandato, porém mostrou queda nos percentuais de transferências no segundo, chegando em 2010 a um patamar inferior ao executado em 2003. Nos extremos, as áreas da previdência social e de saneamento, respectivamente com os maiores (e estáveis) e menores (e instáveis) gastos sociais.

Volta-se a atenção agora para a discussão de alguns resultados das ações de QSP no PNQ, ainda no tratamento da dimensão ligada ao controle social e gestão administrativa. Além das metas financeiras e físicas, previstas e realizadas entre 2003 e 2009, dispostas na Tabela 7, é importante ressaltar outra informação a respeito da distribuição dos recursos do FAT no interior do PNQ no que se refere aos montantes estimados e aplicados nos PlanTeQs e nos PlanSeQs nos anos de 2008 e 2009, bem como metas físicas, os quais emergem das Tabelas 9 e 10, respectivamente.

<sup>91</sup> Valores atualizados com base no Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) (BRASIL, 2011d).

<sup>92</sup> O percentual de investimento público direto em relação ao PIB, calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), para o ano de 2009, chegou a 5% (2011b). É importante salientar que tal índice se refere à aplicação de recursos públicos em todas as dependências administrativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), enquanto os dados da Tabela 8 dizem respeito somente aos gastos executados pela União.

Tabela 9 – Metas financeiras e físicas, previstas e realizadas, em 2008 e 2009 nos PlanTeQs (nível nacional)<sup>93</sup>

Ano	Meta financeira (em milhões)			Meta física (em educandos)		
	Prevista	Realizada	Índice de execução (%)	Prevista	Realizada	Índice de execução (%)
2008	58,69	37,25	63,49	98.485	52.897	53,71
2009	57,00	53,57	94,07	67.291	47.323	70,33

Fonte: BRASIL (2008n, 2009a).

Tabela 10 – Metas financeiras e físicas, previstas e realizadas, em 2008 e 2009 nos PlanSeQs (nível nacional)<sup>94</sup>

Ano	Meta financeira (em milhões)			Meta física (em educandos)		
	Prevista	Realizada	Índice de execução (%)	Prevista	Realizada	Índice de execução (%)
2008	357,04	97,42	27,29	630.175	135.570	21,51
2009	240,34	100,42	41,78	266.460	67.761	25,43

Fonte: BRASIL (2008n, 2009a).

Observa-se que há descompasso entre metas financeiras e físicas nas duas vertentes. Em 2008, ano em que acontece a maior diferença, para cada R\$ 1,00 previsto nos PlanTeQs, previam-se R\$ 6,00 nos PlanSeQs. Em se tratando de recursos efetivados, a diferença cai para R\$ 2,60. Em 2009, para cada R\$ 1,00 previsto nos PlanTeQs, previam-se R\$ 4,20 nos PlanSeQs; para cada R\$ 1,00 executado nos PlanTeQs, efetivavam-se R\$ 1,8 nos PlanSeQs. E quanto às metas físicas, constata-se que os índices de execução nos PlanTeQs ultrapassam em muito os apresentados para os PlanSeQs. Não obstante, o número de educandos qualificados nos PlanTeQs é inferior ao dos PlanSeQs: 2,6 vezes em 2008 e 1,4 vez em 2009. Infere-se desses dados que na atualidade o PlanSeQ, que nasceu com a natureza de ser complementar ao PlanTeQ, tornou-se o principal instrumento de qualificação profissional no PNQ, tanto no tocante a metas financeiras (previstas e realizadas) – o que é perfeitamente legal, pois a Resolução CODEFAT nº 575/08 estipula que os recursos do FAT disponibilizados anualmente para o PNQ sejam de no mínimo 20% para os PlanSeQs e de no máximo 70% para os PlanTeQs – quanto nas metas físicas (previstas e realizadas). A maior parte dos recursos do PNQ está sendo aplicada em ações que visam ao atendimento imediato de

<sup>93</sup> Não foram localizadas na documentação do MTE disponível nem metas físicas nem financeiras (previstas e realizadas) para PlanTeQs em exercícios anteriores a 2008.

<sup>94</sup> Não foram localizadas na documentação do MTE disponível nem metas físicas nem financeiras (previstas e realizadas) para PlanSeQs em exercícios anteriores a 2008.

demandas setoriais, as mais diversas, solicitadas por instituições públicas e privadas, gerando oportunidades mais concretas de inserção profissional.

Uma das razões para a preferência pelos PlanSeQs está nos efeitos que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) desencadeou em relação à necessidade de qualificação profissional para possibilitar seus empreendimentos. Lançado em janeiro de 2007, o PAC consiste em um conjunto de investimentos em infraestrutura aliado a medidas econômicas que objetiva, de forma concomitante, “estimular setores produtivos” e “levar benefícios para todas as regiões do país” (BRASIL, 2011e). Sob coordenação de equipe interministerial (Casa Civil, Fazenda e Planejamento), o PAC está organizado em três eixos:

- a) Logístico: construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias;
- b) Energético: geração e transmissão de energia elétrica; produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis;
- c) Social e urbano: promoção de saneamento, habitação, transporte urbano, luz para todos e recursos hídricos.

Dessa forma, a partir de 2008, PlanSeQs começaram a ser lançados por meio de editais convocando entidades executoras parceiras a implementarem ações de QSP em áreas relacionadas aos três eixos do PAC. São exemplos os PlanSeQs Nacional da Construção Civil (Edital 01/2008), Naval Rio Grande e São Lourenço do Sul (RS) (Edital 18/2008), Trabalhadores do Polo Industrial de Manaus (AM) (Edital 21/2009), Construção Civil Pesada (Edital 30/2009), Petróleo e Gás Natural (Edital 6/2010) e Sucroalcooleiro – Nacional (Edital 27/2010). Além dos ligados ao PAC, porém, há uma série de PlanSeQs demandados por sindicatos, associações, empresas e governos, em segmentos econômicos diversos para suprir suas necessidades relacionadas à qualificação profissional. Enumeram-se a seguir os editais de PlanSeQs lançados entre 2009 e 2010 (BRASIL, 2011f):

- a) Metalurgia Osasco e Região (SP) (Edital 19/2008);
- b) Motofrete de Goiânia (Edital 20/2008);
- c) Profissionalização de Jovens em Situação de Exploração Sexual (Edital 21/2008);
- d) Profissionais de Educação Física – Ceará (Editais 2 e 34/2009);
- e) Emergencial Vale do Assú – Construção Civil – Rio Grande do Norte (Edital 06/2009);
- f) Emergencial Vale do Assú – Fruticultura – Rio Grande do Norte (Edital 07/2009);
- g) Comércio e Serviços – Alagoas (Edital 8/2009);
- h) Turismo – Alagoas (Edital 9/2009);

- i) Emergencial Portuário – Santa Catarina (Edital 10/2009);
- j) Comércio e Serviços para Profissionais Afrodescendentes (Edital 11/2009);
- k) Trabalho Doméstico Cidadão (Edital 12/2009);
- l) Serviços Nacional (Edital 13/2009);
- m) Têxtil – Ceará (Edital 14/2009);
- n) Construção Civil – Rio Grande do Sul (Edital 15/2009);
- o) Vestuário – Goiás (Edital 16/2009);
- p) Artesanato – Santa Catarina (Edital 17/2009);
- q) Serviços São José – Santa Catarina (Edital 18/2009);
- r) Siderurgia – Rio de Janeiro (Edital 19/2009);
- s) Social Produção Rural – Agroecologia, Agroextrativismo e Pesca Artesanal – Rondônia (Edital 20/2009);
- t) Estética e Beleza – Rio de Janeiro (Edital 23/2009);
- u) Vigilantes – Santa Catarina (Edital 24/2009);
- v) Telemarketing Nacional (Edital 26/2009);
- w) Comércio Varejista de Combustíveis (Edital 27/2009);
- x) Turismo Nacional (Edital 28/2009);
- y) Indústria do Carnaval – Segmento Escola de Samba (Edital 29/2009);
- z) Comércio de Shopping Center – Distrito Federal (Edital 31/2009);
- aa) Nacional de Tecnologia da Informação (Edital 32/2009);
- bb) Comércio São Paulo e Ceará (Edital 33/2009);
- cc) Populações do Campo – Nacional (Edital 35/2009);
- dd) Motofrete – Distrito Federal e Paraná (Edital 1/2010);
- ee) Petróleo e Gás Natural – Amazonas e Ceará (Edital 12/2010);
- ff) Cuidadores de Idosos – Rio de Janeiro (Edital 16/2010);
- gg) Têxtil – Santa Catarina (Edital 18/2010);
- hh) Comércio Supermercado de Santa Catarina e Paraná (Edital 19/2010);
- ii) Serviços Encosta da Serra – Santa Catarina (Edital 20/2010);
- jj) Petróleo e Gás Natural – Ceará (Edital 21/2010);
- kk) Telemarketing – Espírito Santo (Edital 23/2010);
- ll) Turismo Costa Esmeralda – Santa Catarina (Edital 25/2010).

Alguns exemplos de PlanSeQs, com detalhamento, lançados por meio de editais nos últimos anos constam na Tabela 11.

Tabela 11 – Recursos, educandos, locais de atendimento e ações formativas em exemplos de PlanSeQs nos anos de 2008 a 2010

<b>PlanSeQ Nacional da Construção Civil (Edital 01/2008)</b>			
<b>Recursos previstos (milhões de R\$)</b>	<b>Trabalhadores qualificados (previsão)</b>	<b>UF atendida(s)</b>	<b>Cursos / Ocupações</b>
75	94.937	AL, AM, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MG, MS, PA, PE, PR, RJ, RS, SE, SP, TO	Almojarife, armador, auxiliar de escritório, azulejista, carpinteiro, encanador, eletricista, eletricista industrial, gesseiro, guincheiro/grueiro, montador, operador de betoneira, operador de caminhão, operador de trator, pedreiro, pintor, projetista.
<b>PlanSeQ Bares, Hotéis e Restaurantes – Nacional (Edital 25/2009)</b>			
<b>Recursos previstos (milhões de R\$)</b>	<b>Trabalhadores qualificados (previsão)</b>	<b>UF atendida(s)</b>	<b>Cursos / Ocupações (alguns exemplos)</b>
3,64	4.605	RJ, SP e DF	<i>Bartender/barman</i> , camareiro/arrumador, garçom, porteiro/mensageiro.
<b>PlanSeQ Sucroalcooleiro – Nacional (Edital 27/2010)</b>			
<b>Recursos previstos (milhões de R\$)</b>	<b>Trabalhadores qualificados (previsão)</b>	<b>UF atendida(s)</b>	<b>Cursos / Ocupações</b>
5,7	6.603	AL, MS, MT, PB, PE, PR, RN, RO	Caldeireiro industrial, destilador, eletricista de manutenção industrial, instrumentista industrial, mecânico de máquinas agrícolas, mecânico de refrigeração, operador de caldeira, operador de cristalização na refinação de açúcar, operador de moagem, operador de processo de fermentação e destilação, soldador industrial, torneiro mecânico, entre outras.

Fonte: BRASIL (2008o, 2009b, 2010f).

Dentre os três exemplos citados na Tabela 11, destaca-se o PlanSeQ Nacional da Construção Civil, também chamado de PlanSeQ Bolsa Família ou Próximo Passo, que visa capacitar trabalhadores pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família<sup>95</sup> para inserção em postos de trabalho na área da construção civil.

A valorização dos PlanSeQs em detrimento dos PlanTeQs pode estar acontecendo em razão de falha na prospecção de demandas de trabalho e qualificação profissional, aspecto que faz parte tanto das ações de sustentação ao PNQ como dos estudos e pesquisas oriundos dos

<sup>95</sup> Mecanismo direto de distribuição monetária (transferência de renda) a indivíduos ou famílias que comprovem insuficiência de renda, concedido pelo governo mediante exigência de algum tipo de contrapartida por parte do beneficiado (também chamada de condicionalidade) (VANDERBORGHT; VAN PARIJS, 2006).

ProEsqs, cuja finalidade é subsidiar o planejamento das ações de QSP. Assim, pode-se inferir que os PlanTeQs, que deveriam contemplar ações alinhadas entre demanda e oferta de qualificação nos territórios, não estão sendo suficientemente respaldados por estudos voltados à antecipação de demandas por formação profissional, o que indica, por conseguinte, que as Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho não estão cumprindo seu papel de supervisão das ações do PNQ que inclui, entre outras atividades, a articulação e o monitoramento das ações de QSP. Essa supervisão desarranjada, no entanto, deve ter mais razão de ser na falta de tradição – em nível nacional e com informações detalhadas para os municípios – de centros ou observatórios de situação de trabalho e formação que na atuação das mencionadas comissões. Moraes (2002, p. 58) e Moraes e Lopes Neto (2005, p. 1456-1457) advertem para a necessidade urgente de estabelecer estudos e metodologias voltados para a geração de informações sobre emprego e desemprego, bem como movimentação de ocupações, que “subsidiem a atuação das comissões paritárias setoriais e a elaboração de políticas públicas”. Tais centros ou observatórios, que atuariam como espaço público e multipartite de prospecção (investigação do presente e de elaboração de perspectivas do futuro) referente ao mundo do trabalho, teriam o objetivo de indicar tendências relativas ao curto, médio e longo prazos (SÃO PAULO, 2000, p. 19-21), isto é, identificando

demandas presentes no mercado de trabalho e elabora[ndo] projeções futuras, direcionando seu foco para a mobilidade das qualificações profissionais. Realiza, portanto, uma prospecção das qualificações em ascensão e identifica as suprimidas nos principais setores e subsetores da economia, em razão dos processos de reorganização da produção. Nesse sentido, fornece subsídios não só às instituições governamentais mas a todas as demais que atuam na área, agregando informações e produzindo pesquisas e diagnósticos (SÃO PAULO, 2000, p. 21).

Sem as informações de um sistema prospectivo confiável a respeito de demandas e ofertas por qualificação, a tendência, no PNQ, é lançar mão dos PlanSeQs, que têm o escopo de atender de maneira transversal e concertada as solicitações de caráter emergencial, estrutural e setorial de QSP que não foram previstas nos PlanTeQs. Se a vantagem do PlanSeQ é oferecer formação profissional com possibilidade mais concreta de emprego ao egresso, uma vez que a emergência por profissionais qualificados é sua tônica, questiona-se se a qualidade, a efetividade social (no sentido da qualificação social e profissional) da ação formativa, em razão do caráter imediatista, não seria comprometida com uma reedição, quarenta anos depois, do PIPMO, dada sua natureza de programa intensivo para formação de mão de obra. A forma como o PNQ está sendo implementado, portanto, preterindo as ações

formativas no âmbito dos PlanTeQs, mostra-se um contrassenso quando, em seus documentos oficiais, afirma que a qualificação profissional tem como proposição “anteceder as demandas do desenvolvimento econômico e social” e formar profissionalmente o trabalhador “de maneira mais perene e não apenas momentânea e pontualmente” (SAUL et al., 2007a, p. 94). Não se deve negligenciar também o fato de que a implementação dos PlanSeQs prescinde das Comissões ou Conselhos Estaduais/Municipais de Trabalho, o que, em tese, representaria mais agilidade no atendimento às demandas no entendimento do MTE.

A propósito da qualidade social e pedagógica das ações de QSP, os dados oriundos do PNQ, quando analisados, também oferecem informações sobre as cargas horárias médias despendidas por pessoa nos cursos.

Tabela 12 – Carga horária média por educando no PNQ, entre 2003 e 2009 (nível nacional)

Ano	Carga horária média (por educando)
2003	110,97
2004	194
2005	191
2006	192
2007	197,54
2008	195,53
2009	198,86
Período 2003-2009	182,84

Fonte: BRASIL (2004f, 2005a, 2005b, 2006b, 2007d, 2008n, 2009a, 2010e).

Quando se leva em consideração que no último ano de PLANFOR a carga horária média por treinando era de 62,4 horas (BRASIL, 2005b), os esforços para elevar esse número no PNQ – embora não se tenha ainda alcançado a média de 200 horas descrita nas resoluções do CODEFAT – são significativos e merecem destaque. O PNQ já nasceu com a condição de perseguir uma carga horária mínima média para o conjunto das ações de QSP, o que não era prioridade no programa anterior. A questão da carga horária média por educando, além de ser um indicador quantitativo, também revela fatores qualitativos, pois diz respeito ao tempo dispendido com os conteúdos, com a aprendizagem relacionada a eles, o que, para Naville, constitui-se no elemento essencial, insubstituível, da qualificação do trabalho (1956, p. 72). Evidentemente, não há fórmula universal para receitar cargas horárias para este ou aquele curso de formação profissional inicial, uma vez que cada contexto – época e lugar – tem particularidades advindas da relação de diferentes critérios que concorrem para configurá-las e que a duração da aprendizagem de um mesmo ofício, em termos das capacidades requeridas para executá-lo, pode variar segundo fatores como escolaridade, idade, gênero e capacidades

psicofisiológicas dos educandos; segundo regiões geográficas; segundo os métodos pedagógicos aplicados; segundo a infraestrutura colocada à disposição no processo de ensino e aprendizagem (p. 73). Para efeito de comparação entre o tempo de formação de uma ocupação em vários países, apresenta-se a Tabela 13.

Tabela 13 – Duração, pré-requisitos e tipo de formação para o curso de Garçon<sup>96</sup> no Brasil, na Espanha, na França e em Portugal

País	Duração do curso (em horas)	Escolaridade mínima obrigatória	Tipo de formação
Brasil	200	Não	Não regulamentada. O egresso recebe certificado de qualificação profissional sem reconhecimento legal, mas aceito pelo mercado de trabalho, dependendo da instituição de formação profissional.
Espanha	540	Educação secundária obrigatória (equivalente ao ensino fundamental completo) 3º ano completo	Regulamentada. O egresso recebe certificado de profissionalidade reconhecido pelo Ministério da Educação.
França	700	(equivalente ao nono ano do ensino fundamental) 9º ano completo	Regulamentada. O egresso recebe certificado de competências profissionais reconhecido pelo Ministério do Emprego.
Portugal	975	(equivalente ao ensino fundamental completo)	Regulamentada. O egresso recebe certificado reconhecido pelo Turismo de Portugal.

Fonte: BRASIL (2009b), ESPAÑA (2011), FRANCE (2011), PORTUGAL (2011).

No Brasil, as profissões que não são regulamentadas, tanto pelas instâncias educacionais quanto por órgãos de classe, são objeto de cursos de capacitação profissional (formação inicial de trabalhadores, de acordo com as normas legais) que, quando muito, orientam-se pelas descrições disponibilizadas na CBO-02. É o caso dos cursos que formam garçons, o exemplo retirado do PlanSeQ Bares, Hotéis e Restaurantes, e demais ocupações relacionadas no universo do PNQ. Sem regulamentação, não há requisitos de escolaridade para ingresso e julga-se que a carga horária necessária para a efetivação da formação seja de 200 horas (coincidentemente o valor médio perseguido no PNQ no tocante à duração da formação), das quais de 30 a 20%, ou seja, de 40 a 60 horas, são destinadas aos conteúdos básicos. Restam, assim, de 160 a 140 horas para dedicação aos conteúdos específicos, aqueles que estão diretamente voltados para o desenvolvimento das capacidades próprias das ocupações, dos ofícios. Observa-se, na Tabela 13, que a formação referente à ocupação

<sup>96</sup> *Camarero*, na Espanha; *garçon de restaurant*, na França; empregado de mesa, em Portugal.

garçom no Brasil – tomando-se o exemplo do PlanSeQ – tem duração 2,7 vezes menor que na Espanha, 3,5 menor que na França e 4,8 vezes menor que em Portugal. Cada um desses países tem características próprias quanto à formação geral e profissional, bem como quanto à regulamentação das profissões, peculiaridades que resultam da sua história, do resultado de fatores sociais, culturais, econômicos e políticos que concorreram entre si. Assim, em cada um dos países mencionados, atribui-se um valor à formação profissional dos garçons – o exemplo aqui escolhido –, sendo a carga horária dispendida nesse processo um dos fatores relacionados a tal concessão de valor. É curioso verificar que no Brasil, onde não há requisito de escolaridade para ingresso no curso, a carga horária é a menor dentre os países em discussão. Nos demais, a participação na ação formativa está atrelada à escolaridade mínima (equivalente ao ensino fundamental completo no Brasil), o que supõe que o educando disponha de um repertório mínimo de conhecimentos básicos, de domínio de fundamentos técnicos e científicos, compatível com as atividades profissionais que o garçom, após formado, deve desenvolver em ambiente laboral. No Brasil, especificamente no âmbito do PNQ, espera-se que o educando tenha acesso, em 200 horas, a “formação intelectual, técnica e cultural” (BRASIL, 2008k), bem como a elevação da escolaridade.

Como mencionado, a quantidade de carga horária de um curso de formação, do ponto de vista qualitativo, relaciona-se diretamente aos conteúdos, aos saberes que são objeto de transmissão e apreensão durante a prática pedagógica. Esses conteúdos, que se constituem em básicos e específicos no PNQ (BRASIL, 2008k), devem ser abordados de forma integrada (BRASIL, 2008m). Acontece, no entanto, que a partir do momento em que as cargas horárias são determinadas para cada tipo de conteúdo – de 70 a 80% do tempo devem ser destinados para os conteúdos específicos, reza a norma (BRASIL, 2008k) –, a integração fica prejudicada, pois o que se observa, como tendência natural e mais cômoda, é o tratamento apartado dos conteúdos. Em avaliação externa realizada nos primeiros anos do PNQ, esse fato já havia sido constatado.

Os indicadores relativos a conteúdos trabalhados nos cursos mostraram que os educandos reconheciam terem sido tratados os conteúdos previstos pela Resolução 333. Isso foi patente tanto na avaliação de 2004, quanto na de 2005. [...]

Entretanto, educadores mostraram ter dificuldade na articulação dos temas mencionados (direito de acesso a educação, a saúde, a participação social etc.) com conteúdos específicos de disciplinas que ministravam, sugerindo que a educação profissional e os temas de cidadania ainda não foram devidamente articulados por eles (SAUL et al., 2007c, 158-159).

Trata-se, pois, do divórcio entre formação geral (tratada no excerto como “temas de cidadania”) e formação profissional – alertado e repudiado por Naville (1948) – devidamente transplantado para o microuniverso dos cursos do PNQ. É prática corrente,<sup>97</sup> nos cursos de qualificação profissional, o que vale para PlanTeQs e PlanSeQs, que um professor ministre conteúdos básicos e outro ministre conteúdos específicos. Dada a carga horária relativamente pequena das ações formativas, muitas vezes eles sequer se encontram, inexistindo, assim, qualquer tipo de planejamento para implementação das aulas visando à integração dos conteúdos.

Em relação às dimensões da avaliação “impacto junto aos trabalhadores envolvidos” e “integração com outras políticas públicas de trabalho, emprego e renda, educação e desenvolvimento econômico”, apresenta-se a Tabela 14.

Tabela 14 – Distribuição dos educandos dos cursos no âmbito do PNQ por grupos de anos de estudo, entre 2005 e 2008 (nível nacional)

Ano	Anos de estudo						Total
	Até 1 ano	1 a 3 anos	4 a 7 anos	8 a 10 anos	11 a 14 anos	15 anos ou mais	
	(em %)						
2005	0,6	5,7	18,9	33,0	39,5	2,3	100,0
2006	0,4	5,3	17,6	34,3	40,4	2,0	100,0
2007	0,5	4,4	17,5	32,1	43,5	2,0	100,0
2008 <sup>98</sup>	0,2	3,3	20,5	29,0	45,8	1,3	100,0

Fonte: DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (2007a, 2007b, 2008, 2009).

Constata-se que desde os primeiros anos do PNQ cerca de 40% dos educandos têm – considerando-se um cenário ideal, isento de sucessivas reprovações – ensino médio completo, o que equivale a onze anos de escolaridade. Em segundo lugar está o grupo de pessoas que têm o ensino fundamental completo, ou seja, que estudaram de 8 a 10 anos. Na terceira colocação, estão as pessoas que têm o ensino fundamental incompleto, porém com a primeira etapa concluída. Não é demais lembrar que

em todas as ações do PNQ, a preferência de acesso será de pessoas em maior vulnerabilidade econômica e social, populações mais sujeitas às diversas formas de discriminação social que, conseqüentemente, têm maiores dificuldades de acesso a um posto de trabalho, particularmente os/as trabalhadores/as desempregados/as com baixa renda e **baixa escolaridade**,

<sup>97</sup> Informação obtida a partir da experiência da pesquisadora em educação profissional.

<sup>98</sup> Enquanto os dados de 2005 a 2007 referem-se a educandos concluintes dos cursos, os dados de 2008 dizem respeito aos educandos inscritos nas ações de QSP.

desempregados de longa duração, afrodescendentes, indiodescendentes, mulheres, jovens, pessoas com deficiência, pessoas com mais de quarenta anos e outras (BRASIL, 2008m, grifo nosso.).

Os resultados evidenciados na Tabela 14, portanto, indicam que a população prioritária para atendimento no PNQ, no que tange à escolaridade, parece estar sendo “preterida” (SAUL et al., 2007c, p. 156). Daí que o tema “encaminhamento de egressos para outras políticas de educação”, com vistas à elevação da escolaridade, surgido inicialmente na Resolução CODEFAT nº 333/03, tenha desaparecido na Resolução CODEFAT nº 575/08, ainda em vigor. O impacto do aumento de escolaridade (elemento selecionado para representar a dimensão em questão do processo avaliativo) junto ao egresso não procede porque esse mesmo egresso já possui, em quase metade dos casos, o ensino médio completo.

Se não há interface da política de qualificação do PNQ com políticas de educação para elevação efetiva da escolaridade, também não há integração com outras áreas. Nem mesmo dentro do Programa do Seguro-Desemprego, do qual o PNQ faz parte, na vertente qualificação profissional, as políticas se articulam (SAUL et al., 2007c, p. 147): “a integração do Seguro-Desemprego com a qualificação profissional e a intermediação de mão de obra quase não ocorre”, sendo que a “integração das ações, portanto, claramente continua sendo uma lacuna no Programa Seguro-Desemprego” (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 45).

\* \* \*

Apesar de defender uma “mudança na dimensão conceitual” da qualificação profissional em resposta aos referenciais do PLANFOR e de sua “nova institucionalidade”, agora com o adjetivo “social” atrelado, de modo que fosse apreendida como uma construção coletiva – repleta de embates – que considerasse os saberes e as experiências de todos os agentes envolvidos e que levasse ao desenvolvimento socioeconômico sustentável, o PNQ, pelos elementos que foram expostos quanto a sua implementação, pode ser considerado um aperfeiçoamento do plano que o antecedeu.

A estrutura de sustentação do PNQ permaneceu a mesma do PLANFOR: a política pública de formação profissional inicial mais relevante do país em número de treinandos e recursos dispendidos continuou atrelada ao MTE. Se no governo FHC havia a SEFOR, para

coordenar suas ações, no governo Lula havia o DEQ. Assim como seu antecessor, o PNQ estava estrategicamente disposto nos planos plurianuais do governo federal. A fonte de recursos públicos para operacionalização das ações de QSP continuou oriunda do FAT. Os mecanismos de implementação do PNQ mantiveram o escopo daqueles do PLANFOR: os PlanTeQs se remetiam aos PEQs; os ProEsQs tinham os mesmos pressupostos das parcerias. A coordenação geral continuou junto ao MTE e o controle da descentralização operacional permaneceu a cargo das secretarias estaduais e municipais (nesse último caso, uma inovação do PNQ) que estabeleciam convênios com as entidades executoras (herança do PIPMO).

Em ambos os planos cogitou-se uma integração das pastas ministeriais do trabalho e educação, mas ela, de fato, não foi verificada. Ao se mencionar como um dos objetivos do PNQ a elevação da escolaridade do trabalhador sem o desenvolvimento de políticas integradas com o MEC ou as secretarias estaduais e municipais de educação, confundiu-se recuperação e/ou continuidade de estudos com frequência a ações formativas, numa ideia de que o aumento de escolaridade já estaria garantido na simples conclusão de um curso de formação profissional com 200 horas de duração. Além disso, quando se sugere o aumento da escolaridade do trabalhador no desenvolvimento de políticas públicas de qualificação profissional, mas não se oferece as condições para fazê-lo de maneira integrada com a formação para o trabalho, recai no indivíduo a obrigação de, por meios próprios, recuperar os estudos que não pôde concluir pelas mais diversas razões. Observa-se, assim, tal como na ideia da empregabilidade defendida no PLANFOR, a “focalização sobre o indivíduo” mencionada por Tanguy (1999) e o que se poderia chamar de *escolaridade-iniciativa* – tomando de empréstimo a noção de empregabilidade-iniciativa desenvolvida por Gazier (1999). Curiosamente, apesar do discurso sobre a necessária elevação da escolaridade dos educandos que participam de ações de QSP no PNQ, observa-se que os participantes em maior número são aqueles que justamente têm o ensino médio completo, conforme dados disponibilizados na Tabela 14.

A focalização pretendida pelo PLANFOR, com a introdução do conceito de “clientela prioritária”, foi potencializada no PNQ, com o aumento do rol dos “públicos prioritários”. Se no PLANFOR tinham preferência para se inscrever nos cursos os beneficiários do seguro-desemprego e de programas de geração de emprego e renda (objetivando integrar as políticas na área do trabalho), bem como trabalhadores sob risco de perda do emprego, desempregados, trabalhadores autônomos ou do setor informal e pessoas (especialmente mulheres, jovens e idosos) em situação de vulnerabilidade, no PNQ permaneceram os mesmos estratos, com a diferença de que o grupo de sujeitos em situação de risco social foi detalhado, incluindo-se

egressos do sistema penal, deficientes físicos, trabalhadores domésticos, artesãos, entre outros. As políticas públicas de formação profissional inicial financiadas com recursos do FAT, portanto, desde sua gênese, com o PLANFOR, baseiam-se em atendimentos segmentados, amparados na focalização da questão social, não na universalização do acesso.

As ações de QSP no PNQ, diferentemente do que aconteceu no PLANFOR, foram desenvolvidas em uma conjuntura menos afetada por baixas taxas de crescimento e altos índices de desemprego. Nos oito anos do governo Lula, foram criados aproximadamente 15 milhões de novos postos de trabalho com carteira assinada (BRASIL, 2011g). Com vistas a catalisar o crescimento econômico, assim, lançou-se o PAC com suas interferências na infraestrutura nacional e, antes ainda, lançou-se o PlanSeQ, que nasceu complementar ao PlanTeQ, com vistas a atender demandas por qualificação de caráter emergencial. A exemplo do PIPMO, os PlanSeQs têm se comportado como verdadeiras “formações aceleradas”: demandas não previstas nos PlanTeQs são rapidamente apresentadas pela equipe do MTE em audiências públicas, prescindindo da análise das Comissões ou Conselhos Estaduais/Municipais, e os editais são lançados na sequência, em busca de parceiros que operacionalizem as ações de QSP; se as cargas horárias médias, por força da Resolução CODEFAT nº 575/08, não podem ser radicalmente alteradas, como acontecia à época de Naville, em que o tempo de formação era reduzido com vistas a formar mão de obra rapidamente absorvível pelo mercado de trabalho em situações extraordinárias (guerras ou no pós-guerra), ao menos o processo de implementação da política pública – por meio da definição do setor a ser atendido, do número de vagas a ser disponibilizado, dos recursos em jogo – pode ser acelerado. Constatou-se, por meio dos dados da Tabelas 9 e 10, quanto os PlanSeQs vêm nos últimos anos superando os PlanTeQs em metas financeiras e físicas realizadas.

O PNQ, todavia, trouxe aperfeiçoamentos em relação ao PLANFOR. Quando se leva em consideração a “dimensão pedagógica”, pode-se citar o controle das cargas horárias dos cursos, o fim das ações por tipo de habilidade (básicas, específicas e gestão, cada qual com um valor distinto de ressarcimento para a entidade executora) e a consulta à CBO-02 na formulação de títulos de cursos. As cargas horárias médias do PLANFOR, como já mencionado, variaram de 60 a 150 horas ao longo dos anos. As do PNQ ainda não alcançaram as 200 horas, mas estão muito próximas disso. Mais do que delimitar um padrão mínimo, no entanto, observa-se que as 200 horas em média<sup>99</sup> acabaram por ser a carga horária eleita para

---

<sup>99</sup> Não foi possível localizar a razão da estipulação das 200 horas como carga horária média no PNQ.

os cursos quase que na totalidade, independente da ocupação que é objeto da formação. Uma leitura rápida nos editais dos PlanSeQs é suficiente para se constatar que cursos de formação de motofretistas, soldadores, depiladores e cenógrafos, apenas citando alguns, têm, em sua maioria, 200 horas de duração. Nesse aspecto, vale lembrar Naville (1956, p. 27), a respeito da duração da aprendizagem de uma ocupação: elemento constitutivo essencial da qualificação do trabalho, a carga horária de uma ação formativa é relativa à estrutura do setor econômico em questão em dada época e “não supõe qualquer norma absoluta”. Quanto à existência de apenas um tipo de ação formativa, que integre conteúdos básicos e específicos, o PNQ deu um passo importante para o tratamento adequado dos saberes a que o trabalhador deve ter acesso, mas a dita integração ainda está sendo em muitas ocasiões difícil de ser colocada em prática na sala de aula, de acordo com Saul et al. (2007). A CBO, cuja última versão foi lançada em 2002, está sendo levada em conta na elaboração dos planos de trabalho e nas propostas de QSP no âmbito do PNQ, o que garante mais legitimidade aos certificados dos egressos, uma vez que os títulos de cursos e as ocupações – se não são regulamentados por órgãos públicos da área da educação ou do trabalho e por entidades de classe, caso das ações de formação profissional inicial – ao menos seguem uma orientação do MTE. Outra melhoria que não se pode deixar de mencionar foi, na “dimensão da gestão”, eleger indicadores de qualidade (carga horária média, custo médio por aluno, taxas de evasão, entre outros) a serem observados por ocasião da avaliação externa, o que não ocorria de modo sistemático no plano antecedente. Destaque também para a participação mais ativa de municípios nas políticas de qualificação profissional do governo federal, bem como da valorização dos territórios como espaços alternativos às tradicionais configurações de municípios, estados e União.

O PLANFOR buscava inserir a qualificação profissional em uma “nova institucionalidade”, na qual a educação profissional fosse renovada de sentido, buscando a formação do trabalhador competente – que deveria estar ciente de suas habilidades básicas, específicas e de gestão – e promovendo por meio de parcerias as ações formativas que possibilitariam incrementar a empregabilidade do treinando. O PNQ, por sua vez, nega a herança recebida e propõe uma noção de qualificação social e profissional diferente – aproximando-se mesmo da concepção relativista de qualificação propugnada por Naville – de forma a se constituir em direito mais que em política compensatória. Mesmo com argumentos díspares em seus documentos-base ou termos de referência, PLANFOR e PNQ, em relação à prática, ao atendimento real das demandas por qualificação, pelo que foi comentado nos parágrafos anteriores, apesar de algumas inovações positivas trazidas pelo último, guardam

uma mesma essência, sobretudo no que concerne à formação de quadros profissionais para setores produtivos os mais diversos, prescindindo da formação básica e de forma pontual, sem considerar nenhum tipo de itinerário formativo. Há, no entanto, algo que difere um do outro: enquanto o primeiro se baseava em princípios que eram abertamente declarados na legislação e nos documentos (como a função redentora da formação profissional, a empregabilidade, o foco na competência e na reforma do aparelho do Estado), o segundo defende um discurso (de qualificação profissional como direito, como relação e construção social; de elevação da escolaridade como prioridade no âmbito da formação profissional) mas operacionaliza ideias divergentes (focalização do atendimento, que passa a priorizar, com urgência, certos setores produtivos por meios dos PlanSeQs; desconsideração da elevação da escolaridade, delegando ao indivíduo sua efetivação). Uma razão para esse descompasso no PNQ pode estar no que Spink (2001) denomina de “descontinuidade administrativa”, ou seja, na ruptura da operacionalização da ação política – que pode impactar tanto na formulação de políticas públicas quanto no direcionamento prático das atividades diárias (p. 18) –, a qual emerge nas ocasiões em que ocorrem mudanças de governo, de ministérios, ou mesmo de chefias em secretarias e agências (p. 12). Desde o início do governo Lula, quando as bases do PNQ foram lançadas, até seu término, quatro ministros<sup>100</sup> dividiram o comando do MTE, resultando, conseqüentemente, em várias equipes técnicas que tiveram de assumir o PNQ em meio a sua implementação. Tanto o direcionamento prático das atividades quanto a formulação da política, assim, podem ter sofrido uma guinada a partir da mudança do primeiro ministro, quando, respectivamente, o tema da elevação da escolaridade no âmbito das ações de QSP deixou de apresentar a importância que lhe foi atribuída nos documentos elaborados em 2003, e quando o PlanSeQ veio se juntar ao conjunto das ações de QSP em 2004. A descontinuidade administrativa, continua Spink, acaba por resultar em uma “perda de memória institucional” (p. 17) que leva ao obscurecimento de certas atividades enquanto outras, antes não abordadas ou pouco importantes, entram em cena.

Em razão do que foi apresentado, portanto, pode-se afirmar que o PNQ se constitui de uma *política pública de qualificação profissional instrumental e divergente*: instrumental como o PLANFOR e divergente porque não conseguiu executar aquilo que estabeleceu como objetivos.

---

<sup>100</sup> Jaques Wagner (janeiro de 2003 a janeiro de 2004), Ricardo Berzoini (janeiro de 2004 a julho de 2005), Luiz Marinho (julho de 2005 a março de 2007) e Carlos Lupi (março de 2007 até a atualidade) (BRASIL, 2011s).

#### **4.4 Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – Formação Inicial e Continuada com Ensino Fundamental (PROEJA FIC) (2006-)**

Em 2005, atendendo às “reivindicações apresentadas por entidades representativas dos educadores e do movimento popular” em busca de inclusão social por meio de políticas integradas de educação e trabalho (MORAES, 2006, p. 406), o MEC iniciou a implementação de um programa que associava formação inicial à educação de jovens e adultos, de modo a possibilitar a elevação da escolaridade desse público – que, por várias razões, ausentou-se da escola e não concluiu os estudos – bem como a preparação para uma ocupação no mundo do trabalho. Tal associação, que é entendida em termos de *integração* da educação básica (no caso, o ensino fundamental) com a formação profissional inicial só teve seu tratamento incluído no âmbito do PROEJA um ano após o lançamento do programa, que priorizava, inicialmente, a EJA em nível de ensino médio.

##### **4.4.1 Gênese do PROEJA: da ênfase ao ensino médio ao resgate do direito ao ensino fundamental**

Em 2005, por meio do Decreto nº 5.478, o governo federal instituía o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), no âmbito da rede federal de educação profissional, com vistas a ofertar cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores e/ou educação profissional técnica de nível médio de modo integrado ao ensino médio na modalidade de EJA. Assim, seria possível que o jovem ou adulto cursasse o ensino médio e obtivesse, em curso com currículo integrado, formação profissional em nível inicial (recebendo certificado de qualificação profissional ao final do curso) ou em nível técnico (recebendo diploma ao final do curso). As cargas horárias, em decorrência do tipo de curso ou programa de educação profissional, variariam entre o máximo de 1.600 horas para formação inicial integrada ao

ensino médio (sendo cargas horárias mínimas de 1.200 horas na formação geral e 200 horas<sup>101</sup> na formação profissional) e o máximo de 2.400 horas para a formação técnica integrada ao ensino médio (sendo cargas horárias mínimas de 1.200 horas na formação geral e carga horária mínima relativa a cada habilitação profissional técnica). A respeito das cargas horárias no PROEJA, Frigotto, Ciavatta e Ramos advertem que não faz sentido decretar um patamar máximo.

Observamos algumas incoerências na disposição sobre as cargas horárias que, ao nosso ver, incorrem em deslizes éticos, políticos e pedagógicos. Primeiramente, não há por que defini-las como máximas. A redução da carga horária de cursos na modalidade EJA com relação aos mínimos estabelecidos em lei para a educação regular não deve ser uma imposição, mas sim uma possibilidade. [...] Limitar a carga horária dos cursos a um “máximo” é, na verdade, admitir que aos jovens e adultos trabalhadores se pode proporcionar uma formação “mínima” (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005b, p. 1098).

A formação técnica de nível médio a ser ofertada na rede federal de educação profissional por meio do PROEJA deveria estar “em sintonia” com as demandas locais, de modo a fortalecer as “estratégias de desenvolvimento socioeconômico”, no sentido de oferecer educação profissional em consonância com a vocação do município ou região, e só poderiam se matricular nos cursos quem já tivesse o ensino fundamental completo. Estipulou-se que dez por cento das vagas das instituições – considerando as metas físicas realizadas no ano anterior – seria o percentual mínimo a ser destinado a cursos do PROEJA (BRASIL, 2005c, 2005d).

A implantação de uma política pública que conciliasse elevação da escolaridade com formação profissional técnica de nível médio de maneira integrada começou a ser discutida de forma mais enfática a partir do ano de 2003, primeiro ano do primeiro mandato de Lula, quando dois importantes eventos aconteceram no âmbito do MEC: Seminário Nacional “Ensino Médio: Construção Política” e Seminário Nacional de Educação Profissional “Concepções, experiências, problemas e propostas”. Embora cada evento tivesse suas próprias pautas, relacionadas às especificidades do ensino médio e da educação profissional técnica de nível médio, respectivamente, emergiu como temática comum a necessária união entre educação básica e educação profissional. Naquele momento, é necessário lembrar, vigorava o Decreto nº 2.208/97, que determinava que o ensino médio não poderia ser integrado à educação profissional. Dessas discussões emergiu uma proposta de “integração da formação

---

<sup>101</sup> Em uma clara alusão à carga horária média do PNQ.

básica e profissional de forma orgânica num mesmo currículo”, a qual foi consubstanciada no Decreto nº 5.154/04 (BRASIL, 2007e). No ano seguinte, o princípio da integração da educação básica com a educação profissional foi ampliado com o lançamento do PROEJA, considerando a EJA também como espaço para a formação integral dos sujeitos.

Em fevereiro de 2006 foi apresentado ao público o Documento-Base (DB) do PROEJA – elaborado por grupo de trabalho constituído por representantes do MEC, de instituições federais de educação profissional e tecnológica e de universidades. Apesar de o Decreto nº 5.478 se referir, no âmbito da educação profissional, a cursos e programas de formação inicial e continuada e habilitações técnicas integrados ao ensino médio, o DB trata apenas das segundas, ou seja, da educação profissional técnica de nível médio. No texto, há contextualização da EJA, educação básica e educação profissional no Brasil, demonstrando o quanto sua integração é necessária para superar as condições adversas a que milhares de brasileiros que não concluíram a escolaridade e que não têm formação profissional alguma estão sujeitos. A formação desses brasileiros, a qual deve ser integral, segundo o documento, constitui-se não em uma reposição de estudos ou qualificação profissional de forma emergencial em programa compensatório, mas em um direito fundamental.

A formação humana aqui tratada impõe produzir um arcabouço reflexivo que não atrele mecanicamente educação-economia, mas que expresse uma política pública de educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio para jovens e adultos como direito e como parte da educação básica, em um projeto nacional de desenvolvimento soberano, frente aos desafios de inclusão social e da globalização econômica (BRASIL, 2006c, p. 11).

Isso não significa, ainda segundo o DB, que educação integral do trabalhador, por ser direito e não estar pautada em leituras lineares entre educação/qualificação e desenvolvimento socioeconômico, deva desconsiderar as características inerentes ao mundo do trabalho e a sua gama de fatores de ordem produtiva. Para se contemplar a formação integrada, é preciso ter em vista que as relações sociais são complexas e ultrapassam simples esquemas de causas e efeitos: a educação profissional, assim, associada à educação básica, é muito mais que instrumento para suprir determinado segmento da economia no que se refere a mão de obra (ela não se resume ao mundo do trabalho), é formação de “cidadãos-profissionais capazes de compreender a realidade social econômica, política, cultural e do mundo do trabalho” de modo a atuarem competente e eticamente nessa mesma realidade para transformar a sociedade de acordo com o bem comum (BRASIL, 2006c, p. 32-33).

Quanto à EJA, modalidade em que se dará a formação integrada, o documento apresenta o desafio que os profissionais de educação da rede federal de educação profissional encarregada de implementar o PROEJA têm de enfrentar ao se deparar com um público até então desconhecido em seu trabalho cotidiano:<sup>102</sup> “os marginais ao sistema” (BRASIL, 2006c, p. 8). Para tanto, as especificidades da modalidade são apresentadas, com menção às estatísticas sobre jovens e adultos com baixa escolaridade, ao tratamento precário em termos de financiamento e continuidade que suas políticas enfrentam, entre outras.

Apesar de as questões da EJA não estarem resolvidas no nível de ensino fundamental, cuja oferta é dever do Estado por força constitucional, entende-se ser impossível ficar imóvel diante de algumas constatações que vêm sendo apontadas no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica como, por exemplo, a baixa expectativa de inclusão de jovens de classes populares entre os atendidos pelo sistema público de educação profissional (BRASIL, 2006c, p. 8).

O PROEJA, por conseguinte, na qualidade de política pública, incrementa a formação básica e a formação técnica de nível médio ao integrá-las em currículo único, mas inova mesmo é no atendimento, na rede federal de educação profissional, ao público que não pôde concluir estudos no ensino médio e quer conquistar uma profissão regulamentada, promovendo sua formação na EJA, modalidade com características próprias (dentre as quais a necessidade do reconhecimento dos saberes dos trabalhadores, obtidos dentro e/ou fora dos processos formativos). Diferentemente de políticas ligadas à formação profissional ou à EJA marcadas pela descontinuidade e pela focalização, o PROEJA convoca para si a missão de se constituir em “política pública perene”, com condições materiais adequadas e comprometimento de todos os envolvidos com o atendimento coerente do público-alvo, tornando-se referência na oferta do ensino médio integrado à educação profissional na modalidade EJA (BRASIL, 2006c p. 8, 31 e 40-41).

São seis, de acordo com o DB, os princípios que norteiam o PROEJA. O primeiro é a “inclusão [pela rede pública de ensino] da população em suas ofertas educacionais”, o que significa oportunizar o acesso e a permanência às/nas ações formativas daqueles jovens e adultos excluídos da escola e da formação profissional. O segundo é a “inserção orgânica da modalidade EJA integrada à educação profissional nos sistemas educacionais públicos”, o que reflete a ideia de que o acesso ao PROEJA é um direito de todos os que desejam elevar os

---

<sup>102</sup> As instituições de educação profissional e tecnológica não tinham tradição em ofertar ações formativas ligadas à EJA, apenas as de caráter regular.

níveis de escolaridade, aprender uma profissão e dar continuidade aos estudos. O terceiro princípio consiste na “ampliação do direito à educação básica, pela universalização do ensino médio”. O quarto princípio compreende o “trabalho como princípio educativo”, ou seja, educação e trabalho relacionam-se a partir da característica que os seres humanos têm de transformar o mundo por meio do trabalho, que é, também, conhecimento aplicado. O quinto princípio remete à “pesquisa como fundamento da formação”, uma vez que a autonomia intelectual possibilitada nas ações formativas é proporcional ao grau de construção e reconstrução dos saberes advindo das atividades de pesquisa dentro e fora da sala de aula. O sexto e último princípio diz respeito à necessidade de tomar o educando do PROEJA para além do sujeito sem escolaridade, considerando suas “condições geracionais, de gênero, de relações étnico-raciais”, as quais são “fundantes da formação humana e dos modos como se produzem as identidades sociais” (BRASIL, 2006c, p. 34-35).

Tais princípios estão claramente a serviço da noção de formação integrada defendida pelo PROEJA, e que, segundo Ciavatta (2005, p. 85), representa uma concepção de educação comprometida em oferecer aos educandos que dela se valem os meios para poderem “ler” o mundo de modo a compreender não só o que surge na superfície dos fenômenos, mas principalmente o que lhe é subjacente em termos de relações sociais.

O que é integrar? [...] Remetemos o termo ao seu sentido de completude, de compreensão das partes no seu todo ou da unidade no diverso, de tratar a educação como uma totalidade social, isto é, nas múltiplas mediações históricas que concretizam os processos educativos. No caso da formação integrada ou do ensino médio integrado ao ensino técnico, queremos que a educação geral se torne parte inseparável da educação profissional em todos os campos onde se dá a preparação para o trabalho: seja nos processos produtivos, seja nos processos educativos como a formação inicial, como o ensino técnico, tecnológico ou superior. Significa que buscamos enfocar o trabalho como princípio educativo, no sentido de superar a dicotomia trabalho manual/trabalho intelectual, de incorporar a dimensão intelectual ao trabalho produtivo, de formar trabalhadores capazes de atuar como dirigentes e cidadãos (CIAVATTA, 2005, p. 84).

A compreensão e a implantação da formação integrada requerem, portanto, um esforço em considerar que educação básica e educação profissional, apesar de individualmente apresentarem especificidades, são “engrenagens de um mesmo mecanismo” que têm como finalidade colocar em ação a “máquina” que é o ser humano, não cabendo, assim, dicotomias que confrontam trabalho intelectual e trabalho manual, raciocínio e técnica, por exemplo. Quando se considera que o trabalho é princípio educativo, essas oposições tendem a desaparecer. De acordo com Saviani (2003, p. 132-144), a existência humana é definida pelo

trabalho, diferentemente dos animais, que se servem das condições deixadas pela natureza, sem modificá-la. Os homens, ao agirem conjuntamente sobre a natureza, transformando-a, criam cultura, ou seja, trabalham, sendo a escola, portanto, organizada em função do “conceito e do fato do trabalho” já que é por meio dele que os homens “produzem continuamente sua própria existência”: a “formação do homem está centrada no trabalho”. Assim, ao longo da história, os homens foram produzindo sua existência de formas diferentes, caracterizando modos de produção tais como o escravista, o feudalista e o capitalista, citando apenas alguns, nos quais a escola reflete os processos pelos quais se dá a transformação da natureza pelo homem. Na sociedade capitalista atual, a escola se organiza também em função da divisão social do trabalho, separando verticalmente o ensino dos que vão dirigir do ensino dos que vão executar. Daí a persistência das dicotomias já mencionadas. A formação integrada ou politécnica caminha na direção contrária ao considerar, portanto, o trabalho como princípio educativo, possibilitando que os educandos compreendam de maneira aprofundada os fundamentos técnico-científicos que estão por detrás da organização social do trabalho, em outras palavras, que consigam entender o funcionamento da sociedade.

Politecnia diz respeito ao domínio dos fundamentos científicos das diferentes técnicas que caracterizam o processo de trabalho produtivo moderno. Está relacionada aos fundamentos das diferentes modalidades de trabalho e tem como base determinados princípios, determinados fundamentos, que devem ser garantidos pela formação politécnica. Por quê? Supõe-se que, dominando esses fundamentos, esses princípios, o trabalhador está em condições de desenvolver as diferentes modalidades de trabalho, com a compreensão do seu caráter, da sua essência. Não se trata de um trabalhador adestrado para executar com perfeição determinada tarefa e que se encaixe no mercado de trabalho para desenvolver aquele tipo de habilidade. Diferentemente, trata-se de propiciar-lhe um desenvolvimento multilateral, um desenvolvimento que abarca todos os ângulos da prática produtiva na medida em que ele domina aqueles princípios que estão na base da organização da produção moderna (SAVIANI, 2003, p. 140).

A formação integrada ou politécnica, portanto, vai ao encontro do que Naville (1948, p. 18, 21 e 37) chama de interpenetração orgânica entre formação geral e formação profissional, política integrada de instrução geral e de formação profissional ou doutrina geral de relações entre preparação escolar e preparação profissional.

No entendimento de Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005b), a formação integrada, ao associar saberes gerais e específicos com vistas à aprendizagem da realidade de maneira sistêmica pelo educando, pressupõe verdadeira unidade dos dois tipos de conhecimento, o que

é contradito quando cargas horárias para formação geral e para formação profissional são estipuladas separadamente.

Um currículo assim concebido baseia-se numa epistemologia que considere a unidade de conhecimentos gerais e conhecimentos específicos e numa metodologia que permita a identificação das especificidades desses conhecimentos quanto à sua historicidade, finalidades e potencialidades. Baseia-se, ainda, numa pedagogia que visa à construção conjunta de conhecimentos gerais e específicos, no sentido de que os primeiros fundamentam os segundos e estes evidenciam o caráter produtivo concreto dos primeiros [...]. Nessa perspectiva, não procede delimitar o quanto se destina à formação geral e à específica, posto que, na formação em que o trabalho é princípio educativo, estas são indissociáveis e, portanto, não podem ser predeterminadas e recortadas quantitativamente (FRIGOTTO, CIAVATTA, RAMOS, 2005b, p. 1098-1099).

A fim de materializar a proposta de formação integrada no PROEJA, estabelece-se no DB que os currículos dos cursos devam ser necessariamente integrados do ponto de vista epistemológico, dos conteúdos, das metodologias e das práticas educativas, de modo que teoria e prática, saber e saber-fazer, formação humana geral para o ensino médio e formação profissional sejam partes inseparáveis de uma mesma totalidade (BRASIL, 2006c, p. 37). Em primeiro lugar, portanto, o currículo deve refletir fortemente que se trata da intersecção de educação básica geral, educação profissional e EJA. Em relação à última, que é o diferencial da proposta do PROEJA, é necessário que o currículo leve em consideração suas características e necessidades.

Como **modalidade** que é da educação básica, a EJA não pode ser pensada como oferta menor, nem pior, nem menos importante. Ela, como modalidade, é um modo próprio de fazer a educação básica, modo esse determinado pelos sujeitos que recebe: jovens e adultos (PAIVA, 2004, p. 209).

Nesse modo próprio, que é diferente da maneira como se ensina e se aprende na escola regular frequentada por crianças e adolescentes, não deve haver lugar para formação exclusivamente propedêutica nem para formação estrita para o mercado. Compreendido isso, é preciso que o currículo seja construído de modo a considerar que o público de EJA vem ao ambiente escolar trazendo suas experiências de vida, seus saberes construídos nos mais variados espaços sociais e que, por conseguinte, merece ter suas histórias ouvidas e relacionadas com os saberes tradicionalmente transmitidos e necessários para a compreensão dos fenômenos naturais e sociais. Dessa forma, a motivação tão necessária que dá margem à

permanência na ação formativa minimiza a carga de frustração das experiências escolares malsucedidas e promove uma aprendizagem com mais sentido.

Sabe-se que os alunos realizam novas aprendizagens escolares a partir de conhecimentos, de conceitos e de representações que produziram previamente. O currículo escolar, então, deve representar um vínculo entre os conhecimentos prévios e a nova aprendizagem, por meio de uma relação substantiva e não arbitrária com o que já sabem. Se essa relação se estabelece, a aprendizagem se torna significativa e sua maior ou menor significância está diretamente ligada à sua funcionalidade, isto é, ao fato de poder efetivamente ser usada por eles quando as circunstâncias assim o exigirem (PAIVA, 2004, p. 216).

O currículo do PROEJA preconiza a contextualização, em relação às vivências dos educandos, dos fundamentos técnicos e científicos de maneira a “ressignificarem” seu cotidiano, necessitando para isso que os docentes utilizem estratégias dinâmicas, diferentes das tradicionais – como aulas expositivas, realização de exercícios baseados no sistema pergunta-resposta –, promovendo a percepção por parte dos educandos de que os saberes construídos e revalidados na sala de aula são parte de um conjunto complexo e não de áreas apartadas umas das outras. Esses procedimentos, que concretizam o ideal da formação integrada, quando negligenciados, promovem a parcelarização dos saberes na prática docente e seu entendimento fragmentado por parte dos educandos. Naville, comentando especificamente sobre a formação profissional pela qual jovens passavam na metade do século passado, afirma o quanto o papel do docente é primordial para fazer a ligação entre saberes gerais e saberes técnicos.

É verdade que a maioria dos jovens faz uma diferença radical entre o que aprendem na oficina (sobretudo quando se trata de uma oficina de empresa ou de artesanato e não de escola) e o que aprendem na aula. A oficina é o lugar de uma imitação produtiva, de aquisição do gesto adulto, do poder eficaz, do efeito imediatamente controlado. A aula é apenas o meio de uma assimilação desatenta, muito passiva, de um puro saber. Essa diferença assim radical [...] é, sobretudo, devida ao divórcio prolongado entre o conhecimento geral ou abstrato e o conhecimento técnico, característico do estado de coisas atual. Ela pode ser consideravelmente reduzida pela introdução de métodos novos que resultarão de interdependência de exigências da técnica e da cultura. Sabe-se que um chefe de oficina, um monitor, um contramestre, que podem ser bons profissionais, são maus professores se não têm conhecimentos que incidam na criança tanto a história, as ciências etc. quanto a tecnologia propriamente dita que eles ensinam (NAVILLE, 1948, p. 26, tradução nossa).

Torna-se necessário, portanto, o rompimento com o paradigma de conteúdos compartimentalizados em disciplinas consagradas que, em muitos casos, são apreendidos pelos educando de forma estanque, apenas no campo em que se inserem, sem que as ligações necessárias entre os saberes consigam ser estabelecidas. Tal ruptura não significa abolir as disciplinas, mas promover sua interação, sua cooperação, ou seja, significa dar margem à interdisciplinaridade.

Em termos de interdisciplinaridade, ter-se-ia uma relação de reciprocidade, de mutualidade, ou, melhor dizendo, um regime de co-propriedade, de interação, que irá possibilitar o diálogo entre os interessados, dependendo basicamente de uma atitude cuja tônica primeira será o estabelecimento de uma intersubjetividade. A interdisciplinaridade depende então, basicamente, de uma mudança de atitude perante o problema do conhecimento, da substituição de uma concepção fragmentária pela unitária do ser humano (FAZENDA, 2002, p. 31).

Se depende de atitude, complementa Fazenda (1994, p. 28), a interdisciplinaridade é uma “categoria de ação”, pois a eliminação das barreiras entre as disciplinas pressupõe, igualmente, a eliminação de barreiras entre as pessoas que pretendem desenvolvê-la. Uma vez adotada na prática educacional, a interdisciplinaridade torna-se meio, assim, para potencializar a formação geral, a formação profissional e a formação de pesquisadores (2002, p. 33).

Em suma, o currículo deve proporcionar, segundo o DB, uma qualificação social e profissional, que, compreendendo muitas dimensões, não é apenas considerada na vertente técnica, mas também de forma mais ampla, em uma dimensão sociolaboral (BRASIL, 2006c, p. 44). Observa-se que o conceito de QSP descrito no PROEJA é o mesmo apresentado no PNQ (inclusive há referência a seu DB).

Coerente com o currículo integrado, baseado nos princípios da interdisciplinaridade, deve estar o tratamento dado à organização dos tempos e espaços de aprendizagem. O referencial de rigidez que caracteriza a escola regular não pode ser transferido diretamente para ações formativas de EJA, sob risco de se constituir em novo obstáculo à permanência dos educandos na escola (DI PIERRO, 2005, p. 1118).

Para atender a especificidade da modalidade EJA, necessária se faz a organização de tempos e espaços formativos adequados a cada realidade. Assim, a organização do calendário escolar pode considerar as peculiaridades existentes: sazonalidade, alternância, turnos de trabalho, entre outras especificidades que surgirem à medida que essa política seja efetivamente implementada (BRASIL, 2006c, p. 50).

Também em consonância com a integração e a interdisciplinaridade, a avaliação educacional, com suas dimensões diagnóstica, processual, formativa e somativa, deve permitir, em primeiro lugar, possibilitar o efetivo acompanhamento da aprendizagem dos educandos, reorientando, quando necessário, aspectos pensados no planejamento – a respeito do desempenho dos alunos e/ou da própria prática educativa – e que não se desenvolveram conforme o programado. A avaliação, assim, partindo do pressuposto que os educandos do PROEJA são sujeitos que, por meio de suas vivências e dos saberes com que se deparam no ambiente escolar, reorganizam os conhecimentos, reconstruindo-os, não deve reproduzir as “exclusões vigentes no sistema”, mas conciliar aprendizagem com elevação da autoestima (BRASIL, 2006c, p. 53-54).

Após apresentar os princípios educacionais do PROEJA, o DB dedica-se a pontuar como deve ser sua operacionalização, tanto do ponto de vista administrativo quanto do ponto de vista educacional. Com coordenação-geral pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do MEC, o programa pode ser proposto pelas seguintes instituições (BRASIL, 2006c, p. 55):

- a) instituições federais de educação;
- b) secretarias estaduais e municipais de educação;
- c) instituições de ensino estaduais e municipais públicas.

Como proponentes, essas instituições devem se responsabilizar pela elaboração de plano de trabalho plurianual, construção de projeto político-pedagógico, certificação dos concluintes e capacitação de gestores, docentes e demais servidores envolvidos sobre as especificidades do programa. É possível, também, contar com instituições parceiras na implementação das ações, as quais podem ser, além das proponentes, entidades do Sistema S ou outras organizações da sociedade civil que não tenham fins lucrativos. Nesse caso, a responsabilidade pela elaboração do plano de trabalho e do projeto político pedagógico, bem como a certificação, deve ser dividida entre proponentes e parceiros. Em referência aos recursos humanos que levarão a cabo o plano de trabalho, podem ser, indistintamente, do quadro da instituição proponente ou da instituição parceira (BRASIL, 2006, p. 55-57).

A oferta do PROEJA, que se trata, como já mencionado, de ensino médio integrado à educação profissional de nível técnico na modalidade EJA, deve ser prioritariamente integrada, sendo aceita a possibilidade de ser concomitante – ou seja, de representar duas matrículas para o mesmo aluno em instituições diferentes, a proponente e a parceira – apenas em casos excepcionais.

Não obstante o esforço pela integração, sabe-se o quanto é grande a diversidade entre as instituições que executarão essa política pública educacional, em função de diferenças geográficas, de dependência administrativa, de infra-estrutura física e de recursos humanos, entre outras peculiaridades, o que levará a se admitir, quando a realidade assim o exigir, a articulação entre o ensino médio e a educação profissional técnica de nível médio na forma concomitante (BRASIL, 2006c, p. 32).

Nessas condições, apesar da concomitância, deve-se perseguir as premissas da oferta integrada, inclusive com projeto político-pedagógico interinstitucional único.

O ingresso nos cursos do PROEJA acontece sem quaisquer ônus para os educandos, pois os “cursos deverão ser gratuitos e de acesso universal”. A oferta dos cursos, o número de vagas e os critérios para inscrição e matrícula devem ser publicados em editais (BRASIL, 2006c, p. 56-57). Para participar do PROEJA é necessário ter o ensino fundamental completo e 18 anos ou mais, conforme a LDB.

Quanto à formação continuada de professores e gestores, instituições proponentes e SETEC dividem a oferta de capacitação com vistas à “construção de um quadro de referência” e “sistematização de concepções e práticas político-pedagógicas e metodológicas que orientem a continuidade do processo”. As instituições proponentes devem contemplar, como condição mínima em seus planos de trabalho, formação continuada de 120 horas (sendo quarenta delas ministradas antes da implementação das ações formativas), participação dos professores em seminários regionais semestrais (sob supervisão da SETEC) e seminários nacionais anuais (coordenados pela SETEC), participação em programas e cursos de formação continuada relacionados à temática do PROEJA, como ensino médio, educação profissional ou ao próprio programa. A SETEC, por sua vez, tem a responsabilidade de ofertar (em articulação com outras instituições) programas especiais para formação de formadores (especialização em nível de pós-graduação com ênfase no ensino médio integrado à educação profissional na modalidade EJA, mestrado e doutorado que incidam em áreas afins do programa), bem como fomentar linhas de pesquisa em EJA, ensino médio e educação profissional (BRASIL, 2006c, p. 57-59). Em 2006, a SETEC convidou instituições da rede federal de educação profissional para lançarem programas de pós-graduação em nível de especialização para formação de gestores e professores no âmbito do PROEJA, atuando como unidades-polo, iniciando as primeiras turmas naquele mesmo ano (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2006). Em 2007, o curso era ofertado pela rede federal de educação profissional (exclusivamente ou em parceria com

universidades públicas) no Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins, com perspectiva de atendimento, nos próximos anos, em todos os estados e no Distrito Federal. Ainda em 2006, também a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), ligada ao MEC, lançou o Edital PROEJA/CAPES-SETEC nº 3, destinado a instituições de ensino superior públicas e privadas, desde que consorciadas, com a finalidade de fomentar a produção de pesquisas científicas e tecnológicas, bem como a formação de recursos humanos pós-graduados em educação profissional integrada à educação de jovens e adultos, contribuindo, assim, para a criação e/ou fortalecimento de programas de mestrado e doutorado. Em 2008, o MEC lançou a Chamada Pública nº 1, com objetivo de fomentar a formação continuada (por meio de ciclo de seminários, ciclo de oficinas pedagógicas, ciclo de debates, minicursos, simpósios, aulas, presenciais ou a distância) de gestores, professores e técnicos administrativos no âmbito do PROEJA, desde que ofertada por instituições federais de educação profissional e/ou por secretarias estaduais gestoras da educação profissional no estado (ou no Distrito Federal), com carga horária de 120 a 240 horas (BRASIL, 2008p).

O monitoramento e a avaliação do PROEJA ficam a cargo da SETEC, que deve acompanhar questões relativas a aplicação dos recursos, projetos pedagógicos e condições das próprias instituições, bem como pessoal envolvido no programa (professores, gestores, alunos que devem ser cadastrados em sistema informatizado). No que tange ao financiamento, a origem pode ser diversa:

- a) orçamento da União;
- b) recursos do MEC;
- c) parcerias interministeriais;
- d) cooperação com organismos internacionais.

Os itens passíveis de financiamento no âmbito do programa são infraestrutura (obras e equipamentos), contratação de serviços de consultoria, mecanismos de auxílio com vistas à permanência dos educandos na instituição (vale-transporte, vale-alimentação, uniforme ou vestimenta, bolsa-auxílio, entre outros), financiamento de materiais impressos (didáticos ou publicações especializadas), além das despesas de custeio geral (BRASIL, 2006c, p. 59-60).

Em termos de comunicação e informação, buscando oferecer transparência às ações e monitorá-las, a SETEC comprometeu-se em instituir um sistema eletrônico de registro e gerenciamento acadêmico e uma página na internet na qual constassem documentos do PROEJA, como editais e modelos de documentos (planos de trabalho, planos de cursos,

projetos); chamadas para eventos; *links* com as páginas das instituições proponentes ou parceiras, além de outras de interesse; resultados das avaliações da execução do programa nas instituições envolvidas; índices e indicadores do programa; ambiente virtual e colaborativo de aprendizagem com vistas a subsidiar as ações pedagógicas e de gestão das instituições participantes (*chat*, fórum, lista de discussão) (BRASIL, 2006c, p. 60).

Em julho de 2006, novo decreto veio ampliar a abrangência do PROEJA, com a inclusão da formação inicial e continuada de trabalhadores associada ao ensino fundamental, também na modalidade EJA. Além da nova possibilidade de ação formativa, com carga horária mínima de 1.400 horas (sendo 1.200 horas mínimas destinadas à formação geral e 200 horas mínimas para formação profissional), algumas alterações são observadas:

- a) suprimem-se as cargas horárias máximas permitidas;
- b) às instituições proponentes descritas no decreto anterior somam-se as “entidades privadas nacionais de serviço social, aprendizagem e formação profissional”, ou seja, do Sistema S;
- c) o projeto pedagógico integrado único é mencionado como obrigatório mesmo quando os cursos envolverem “articulações interinstitucionais ou intergovernamentais”;
- d) um comitê nacional, cujas composição, atribuições e regimento ficam a cargo do MEC e do MTE, terá a tarefa de acompanhar e efetuar o controle social das ações do PROEJA (BRASIL, 2006d).

Cerca de um ano após o Decreto nº 5.840/06 entrar em vigor, novos DBs do PROEJA foram lançados, sendo o referente ao ensino médio revisto e alterado em determinados itens (BRASIL, 2007f) e outros dois introduzidos: o de formação inicial e continuada com ensino fundamental (segundo segmento) (BRASIL, 2007g) e o de formação profissional e tecnológica integrada à educação indígena (2007h).<sup>103</sup> A atenção volta-se, a partir de agora,

---

<sup>103</sup> O PROEJA Indígena – que resguarda o direito que os povos indígenas têm à educação que considere sua cultura e necessidades, de acordo com a Constituição Federal e a LDB – pode ser efetivado tanto em nível de integração de ensino médio com educação profissional técnica de nível médio quanto de integração de ensino fundamental com formação inicial, ambos na modalidade EJA. Exemplo de instituição que tem ou teve ações nesse âmbito é o Instituto Federal Norte de Minas – *Campus* Januária, que atende(u) o povo Xakriabá com ensino fundamental e formação inicial na área de agropecuária. Na formação continuada, exemplo dá a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com financiamento do MEC, que desenvolve, de dezembro de 2010 a junho de 2012, o curso de “Especialização PROEJA Indígena”, com 360 horas, tendo como público-alvo profissionais da educação (professores e gestores) que atuam em escolas indígenas.

para o PROEJA da formação inicial e continuada<sup>104</sup> com ensino fundamental (segundo segmento da EJA), já que o tema desta pesquisa é a elevação da escolaridade nos cursos de formação profissional inicial de trabalhadores.

O Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos, na Formação Inicial e Continuada com Ensino Fundamental (PROEJA FIC), que se baseia nos mesmos pressupostos de formação integrada já descritos para o PROEJA voltado ao ensino médio, foi instituído com a missão de contribuir para minorar as condições de baixa escolaridade de parcela significativa da população e capacitá-la para enfrentar o mercado de trabalho. Assim, na sua versão inicial, ao estipular como condição de ingresso nos cursos a conclusão do ensino fundamental, o PROEJA deixava de oportunizar formação geral e profissional a cerca de 57,7 milhões de pessoas com idade igual ou superior a 18 anos (dados de 2009) que não completaram ensino fundamental e tampouco frequentavam qualquer tipo de ação formativa (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010b).

A não conclusão do ensino fundamental por parte desse contingente da população pode ser explicada por várias razões:

nível socioeconômico; dificuldade para conciliar trabalho, família e estudo, assim como horário de trabalho e horário escolar; não-adaptação à vida escolar; tipo de proposta pedagógica da escola; mudança no horário de trabalho; gravidez; novo emprego; mudança de endereço residencial; baixo desempenho e reiteradas repetências; cansaço; problemas de visão; problemas familiares; distância da escola; doenças; transporte; horário; período de safra na zona rural; dupla ou tripla jornada de trabalho; processo avaliativo deficiente e excludente; migração para outras cidades/bairros; e baixa auto-estima (BRASIL, 2007g, p. 18).

Razões internas relativas ao processo de ensino e aprendizagem – com suas dificuldades inerentes – somam-se às externas, como vulnerabilidade social a que estão submetidos os educandos (HADDAD, 2007, p. 204-205), bem como às de ordem pessoal. O abandono dos estudos pode acontecer tanto no ensino fundamental regular quanto na modalidade de EJA, sendo, nesse último caso, uma história de duplo fracasso para aqueles que, pelas razões mencionadas, se evadem sucessivas vezes da escola. Sem a escolaridade

---

<sup>104</sup> Embora todos os documentos do MEC refiram-se a “formação inicial e continuada” na formação profissional, opta-se nesta pesquisa, sempre que o tema for cursos de capacitação para o trabalho, por reduzir a expressão para “formação inicial”. Entende-se que o PROEJA é uma ação de formação inicial e não de formação continuada (no sentido de que se trata de ação para aperfeiçoar, atualizar conhecimentos ligados a determinada ocupação ou área profissional).

mínima garantida na Constituição Federal, essas pessoas dirigem-se ao mercado de trabalho e só lhes resta ocupar funções de baixa complexidade e de baixa remuneração. A Tabela 15 apresenta dados sobre a evolução da escolaridade do trabalhador brasileiro nos últimos anos.

Tabela 15 – Distribuição percentual das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas segundo o nível de instrução no Brasil, em 2004, 2008 e 2009

Nível de instrução	Ano		
	2004	2008	2009
Sem instrução	10,1	8,4	7,7
Fundamental incompleto	39,4	33,1	32,6
Fundamental completo	9,7	10,1	9,4
Médio incompleto	6,6	6,8	6,7
Médio completo	21,5	26,0	27,0
Superior incompleto	4,0	4,9	5,0
Superior completo	8,1	10,3	11,1

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2010c).

Cerca de 1/3 da população que trabalhava, em 2009, não tinha o ensino fundamental completo. Na sequência, estão aqueles que concluíram o ensino médio (27%), os que concluíram o ensino superior (11%) e os que concluíram o ensino fundamental (9,4%). Em cinco anos, a elevação de escolaridade do trabalhador deu-se mais visivelmente no ensino médio, que de 2004 a 2009 teve acréscimo de 5,5 pontos percentuais. A pouca variação em relação ao ensino fundamental completo nos cinco anos em questão pode significar que os trabalhadores que ainda não haviam concluído o ensino fundamental em 2004 tenham se matriculado na EJA e conquistado, no período, não só essa fase, mas o ensino médio após prosseguimento de estudos. Apesar da melhoria no quadro geral dos níveis de escolaridade do segmento trabalhador, ainda é muito evidente que a força de trabalho no Brasil continua, nas palavras de Dedecca (1998), com perfil educacional desfavorável.

O PROEJA FIC, vislumbrando a realidade expressa nos números apresentados nos parágrafos anteriores, propicia que a formação integrada do ensino fundamental e formação inicial confira maior significado às aprendizagens e, como consequência, aos certificados que o educando receberá ao final do curso, de modo que representem efetiva possibilidade de melhoria nas suas condições de vida. Segundo o DB, “não se trata, de maneira alguma, de subsumir o conteúdo propedêutico do ensino fundamental a uma preparação para o mundo do trabalho, mas sim de garantir a totalidade do primeiro integrando-o à segunda” (BRASIL, 2007g, p. 19). A elevação da escolaridade em nível de ensino fundamental, portanto, atrelada à formação profissional inicial – por tratar o ser humano de maneira integral, considerar a interdisciplinaridade na prática educativa, contextualizar os saberes, valer-se das experiências

trazidas pelos educandos – constitui-se em incentivo à permanência dos jovens e adultos na EJA, algo que nem sempre é possível nos cursos em que não há integração, devido a razões internas, externas e pessoais que levam ao abandono dos estudos.

Todos os princípios explanados no DB do PROEJA permanecem válidos no PROEJA FIC, observadas as especificidades do ensino fundamental e da formação profissional inicial: formação integrada, currículo integrado, tratamento interdisciplinar dos conteúdos, respeito às características e necessidades de aprendizagem do público jovem e adulto, avaliação coerente com os princípios. De acordo com o DB, as ações de formação geral e profissional precisam, igualmente, estar vinculadas a outras políticas públicas de educação, emprego, trabalho e renda, bem como de desenvolvimento sustentável da região, em uma rede colaborativa de instituições na qual deveriam estar incluídas as comissões municipais e estaduais de trabalho e emprego, ou organismos correspondentes, que, teoricamente, estão mais familiarizadas com a coleta e análise de dados sobre tendências no mundo do trabalho (BRASIL, 2007g, p. 49-50). Uma vez determinados quanto às demandas locais, os cursos devem ser organizados em consonância com os eixos tecnológicos adotados pelo MEC nos cursos de educação profissional técnica de nível médio e nos cursos superiores de tecnologia ou com os arcos ocupacionais adotados em outros programas federais de formação profissional, de modo a apontarem para itinerários formativos.

Os cursos oferecidos no âmbito do PROEJA Formação Inicial e Continuada – Ensino Fundamental poderão ser organizados através das áreas profissionais adotadas pelo MEC, instituídas por meio dos Pareceres CNE/CEB nº16/99 e CNE/CEB nº16/05, ou através dos arcos ocupacionais adotados pelo Ministério do Trabalho e Emprego já incorporados em programas governamentais tais como o PROJOVEM (BRASIL, 2007g).

Cabe esclarecer que tanto os eixos tecnológicos quanto os arcos ocupacionais têm respaldo no Decreto nº 5.154/04, pois se constituem em organizações de áreas ou segmentos profissionais em função da estrutura sócio-ocupacional e tecnológica vigente. Enquanto os primeiros se comportam como a “espinha dorsal” dos cursos associados, considerando uma matriz tecnológica específica e sendo transversais aos currículos (BRASIL, 2008a), os arcos ocupacionais são conjuntos de quatro ocupações que “abrangem o planejamento, a produção e a comercialização de bens e serviços, de modo que o jovem se prepara para ser empregado, mas também pequeno empresário ou sócio de cooperativa”, possibilitando, assim, atuações variadas no mundo do trabalho (BRASIL, 2008q), do salariado ao autoemprego e à economia solidária. Os arcos ocupacionais seriam, assim, grandes categorias profissionais nas quais

estariam as ocupações de base técnica comum e seus códigos da CBO-02 (nem todas possuem descrição na classificação, no entanto), podendo, ou não, fazer parte de uma mesma família ocupacional (BRASIL, 2008s).<sup>105</sup> Esse modo de pensar a estrutura sócio-ocupacional foi primeiramente introduzido com o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (ProJovem), ligado à Secretaria-Geral da Presidência da República desde 2005, cujo objetivo é reintegrar jovens de 15 a 29 anos de variados segmentos sociais (do meio urbano e do campo, trabalhadores, adolescentes) ao processo educacional, bem como promover sua qualificação profissional e desenvolvimento humano (BRASIL, 2008r). Em suma, as instituições proponentes, na definição dos cursos ofertados e para estabelecimento de itinerários formativos, podem optar por sua organização tendo como base tanto os eixos tecnológicos próprios do MEC quanto os arcos ocupacionais elaborados pelo MTE.

No que diz respeito às inscrições no PROEJA FIC, devem ser gratuitas e os cursos e vagas devem ser publicados em editais. Quanto à escolaridade, o pré-requisito é conclusão do primeiro segmento do ensino fundamental concluído (equivalente à 4ª série) ou demonstração, por meio de avaliação, de que se dispõe dos conhecimentos necessários para continuidade de estudos na 5ª série. Quanto à idade, apesar de ser possível o ingresso na EJA de ensino fundamental aos 15 anos, recomenda-se dar preferência para os maiores de 18 anos – de modo a evitar a promoção da juvenilização (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001) do público do PROEJA – exceto em casos específicos, como atendimento de adolescentes em conflito com a lei, por exemplo. No que diz respeito à oferta dos cursos, diferentemente do PROEJA do ensino médio, não há possibilidade de concomitância, apenas de ensino integrado. O certificado, ao final do curso, portanto, é único, mesmo que haja parceiros envolvidos na implementação das ações formativas. São permitidos apenas cursos presenciais, estratégia que se adequa melhor à “necessidade do trabalho coletivo, do incentivo do docente e a atuação dos jovens e adultos na construção das relações entre os sujeitos do processo educativo”. A

---

<sup>105</sup> Constituem-se nos arcos ocupacionais: Administração, Agroextrativismo, Alimentação, Arte e cultura I, Arte e cultura II, Construção e reparos I (revestimentos), Construção e reparos II (instalações), Educação, Esporte e lazer, Gestão pública e terceiro setor, Gráfica, Joalheria, Madeira e móveis, Metalmecânica, Pesca e piscicultura, Saúde, Serviços domésticos I, Serviços domésticos II, Serviços pessoais, Telemática, Transporte, Turismo e hospitalidade, Vestuário. Rummert (2008, p. 19), a respeito do componente de qualificação profissional do ProJovem, afirma que as ações são voltadas para o “exercício do trabalho simples”, que não requer “domínio efetivo das bases de conhecimento científico e tecnológico”. De fato, considerando que cada arco ocupacional representa o aprendizado de quatro ocupações que possibilitam “atuação variadas no mundo do trabalho” (BRASIL, 2008q) e que a qualificação no programa dispõe de 390 horas presenciais e 440 horas não presenciais (BRASIL, 2008u), supõe-se que se trate, na realidade, de iniciação profissional, nos moldes do que Naville chamava de pré-aprendizagem (NAVILLE, 1948, p. 68-74).

carga horária mínima de 1.400 horas (1.200 horas mínimas de formação geral mais 200 horas mínimas de formação profissional) deve ser observada e o número máximo de alunos por turma é trinta (BRASIL, 2007g, p. 38, 48 e 50-51).

Enquanto as condições da formação continuada de professores e gestores (com as respectivas atribuições das instituições proponentes e da SETEC) e a natureza das instituições proponentes e parceiras não sofreram alterações, observam-se mudanças no monitoramento e avaliação, que deixam de ser realizados exclusivamente pela SETEC e passam a contar com núcleos regionais, que ficam responsabilizados por acompanhamento da execução dos cursos, articulação política em nível local, elaboração de relatórios com os resultados obtidos para subsidiar a coordenação-geral (SETEC), prestação de apoio a áreas que apresentem dificuldade de implantação das ações, convocação de reuniões semestrais (para público interno, a fim de apresentar e discutir os resultados obtidos) e anuais (para público interno e externo, incluindo representantes da coordenação-geral, instituições proponentes e parceiras). À coordenação-geral continua cabendo o monitoramento nacional do PROEJA, no que tange à aplicação de recursos, coerência dos projetos pedagógicos e indicadores (matrícula, frequência, evasão, conclusão, entre outros) sobre alunos e servidores envolvidos. Novidade surge no aspecto operacional “sistema de comunicação e informação”. Além do sistema de gerenciamento acadêmico e da página da internet com vistas a publicar as ações do programa, surge a atribuição, por parte da SETEC, de organizar catálogo de cursos do PROEJA FIC, no qual constarão títulos, propostas pedagógicas, perfis de conclusão e cargas horárias (BRASIL, 2007g, p. 53-54 e 56-57).

O financiamento do PROEJA FIC pode contar com os recursos já mencionados no PROEJA do ensino médio e também advindos do MTE (dada a mesma natureza da formação profissional, ou seja, de cursos de qualificação profissional) e do FUNDEB – que passou a vigorar no segundo semestre de 2007, garantindo recursos para educação de jovens e adultos, educação infantil e ensino médio, não contemplados no fundo que o precedeu. Nesse último caso, os recursos devem se destinar, especialmente, para obtenção, pelas instituições estaduais e municipais, de financiamento da assistência estudantil com vistas à promoção da permanência na formação integrada (BRASIL, 2007g, p. 54-55). Ao longo do DB, afirma-se que o PROEJA FIC só será efetivamente uma “política pública perene” se contar com financiamento estável.

A assistência ao estudante do PROEJA foi implantada em 2008, após levantamento de informações sobre os elevados índices de evasão que, entre 2006 e 2007, chegaram a 30% no programa (BRASIL, 2011h). Na metade de 2007, a SETEC lançou projeto de inserção

contributiva com o objetivo de superar a evasão nos cursos do PROEJA por meio de estratégias de monitoramento e avaliação periódica das condições dos cursos (BRASIL, 2007i). Os dados obtidos com o monitoramento e a avaliação indicavam que a evasão era causada, dentre outros fatores, pela dificuldade que parte dos educandos tinha em relação a alimentação e deslocamento no período de aulas. Os alunos com dificuldades financeiras passaram a ter direito, então, mediante justificativa, a bolsa mensal de R\$ 100,00 (BRASIL, 2011h).

Apesar do PROEJA FIC ter sido oficializado em 2006, por meio do Decreto nº 5.840, somente a partir do segundo trimestre de 2009 ele começou a ganhar força, quando a SETEC encaminhou às instituições da rede de educação profissional e tecnológica o Ofício Circular nº 40 (BRASIL, 2009c), que as convidava a implantar o programa. Esse documento tem importância equivalente ao decreto que estabeleceu o PROEJA e ao DB, pois, além de ratificar as informações que lhe precederam, normatiza em que termos o programa deve acontecer na rede federal de educação profissional. É necessário frisar que o PROEJA FIC continua a ter como instituições proponentes o Sistema S e demais entidades privadas de educação profissional, porém fora do âmbito do Ofício Circular nº 40, que atinge apenas instituições da rede federal de educação profissional (proponentes) e demais públicas (parceiras).

De acordo com o mencionado ofício, para fins de repasse de recursos, o PROEJA FIC só pode ser proposto por instituições da rede federal de educação profissional em duas situações:

- a) em parceria com prefeituras, isoladamente ou consorciadas, nos sistemas ou redes municipais de ensino, por meio de acordo de cooperação ou instrumento jurídico equivalente;
- b) em estabelecimentos penais (denominado informalmente como PROEJA FIC Apenados), em parceria com suas secretarias de educação e de segurança pública ou órgão responsável pela administração penitenciária, por meio de acordo de cooperação ou instrumento jurídico equivalente.

A implantação do programa pressupõe a formação continuada dos profissionais envolvidos (das instituições proponentes e das parceiras, nos municípios e nos estabelecimentos penais); a efetivação propriamente dita dos cursos; a produção de material pedagógico; o monitoramento, a avaliação e a pesquisa com objetivo de consolidar o PROEJA FIC. Em relação à efetivação dos cursos, estipulou-se que as instituições proponentes são responsáveis pela oferta da qualificação profissional, enquanto as parceiras

(secretarias municipais e estaduais de educação) ficam responsáveis pela oferta do ensino fundamental na modalidade EJA (bem como providenciar auxílio aos alunos no que tange ao transporte para frequência às aulas). As propostas de atendimento, no caso das parcerias com municípios, podem ser destinadas a públicos mais segmentados, como os próprios da educação especial, da educação no campo, da educação de indígenas ou dos sistema socioeducativo. O prazo para realização dos cursos, de acordo com o Ofício Circular, é de julho de 2009 a dezembro de 2011. Para parceria com as prefeituras, cada projeto deve propor o atendimento mínimo de três turmas com trinta alunos cada, ficando o recurso a ser descentralizado, por turma, em R\$ 65 mil. Nas parcerias com o sistema penitenciário, o recurso disponibilizado é de R\$ 65 mil por projeto. As propostas apresentadas à SETEC pelos proponentes são analisadas em relação ao projeto do curso (sintonia com demandas locais, matriz curricular, respeito ao público de EJA, infraestrutura disponível), ao projeto de formação continuada (promoção da formação integrada entre professores, estratégias para discussão da temática do PROEJA entre envolvidos – professores, gestores, técnicos administrativos), ao projeto de monitoramento, avaliação e pesquisa (indicação de estratégias para indicadores da qualidade das ações) e aos custos previstos para execução (coerência, razoabilidade e eficiência), podendo ser aceitas parcial ou integralmente (BRASIL, 2009c). Já no segundo semestre de 2009, a SETEC divulgou a relação das 31 instituições da rede federal de educação profissional cujas propostas foram classificadas (BRASIL, 2009d).

Antes de se adentrar nos aspectos que caracterizaram a implementação do PROEJA FIC, é necessário dissertar sobre as ações do governo Lula no que tange à educação profissional. Com isso, é possível elucidar questões relativas ao PROEJA FIC e a aspectos mais gerais da formação profissional inicial, que já foram mencionados em capítulo específico, bem como da formação profissional técnica de nível médio integrada à educação básica nos estados da federação, que não é tema desta pesquisa, mas precisa ser destacada.

Às vésperas da rede federal de educação profissional<sup>106</sup> completar cem anos, em dezembro de 2008, instituiu-se, pela Lei nº 11.892 (BRASIL, 2008j), a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPT), caracterizada, naquele momento,

---

<sup>106</sup> Em 1909, por meio do Decreto nº 7.566, o então presidente Nilo Peçanha estabelecia nas capitais as escolas de aprendizes artífices, consideradas as primeiras instituições de educação profissional em nível federal. “Nas Escolas de Aprendizes Artífices, custeadas pela União, se procurará formar operarios e contra-mestres, ministrando-se o ensino pratico e os conhecimentos technicos necessarios aos menores que pretenderem aprender um officio, havendo para isso até o numero de cinco officinas de trabalho manual ou mecanico que forem mais convenientes e necessarias no Estado em que funcionar a escola, consultadas, quanto possivel, as especialidades das industrias locaes” (BRASIL, 1909).

pela expansão, com novas unidades distribuídas em todo o território nacional, e pelo reordenamento da maioria já existente. É necessário abordar essa temática pois o PROEJA, mesmo que anterior ao estabelecimento da referida rede, pode ser mais bem compreendido quando se leva em consideração as novas atribuições da RFEPT.

A respeito da expansão da rede, o MEC exemplifica a dimensão do empreendimento: entre 1909 e 2002, foram construídas no Brasil 140 escolas técnicas; no governo Lula, entre 2003 e 2010, foram entregues à população mais 214 construções novas, com investimento estimado de R\$ 1,1 bilhão. Assim, na atualidade, a RFEPT conta com 354 unidades em todos os estados e no Distrito Federal. Quanto ao reordenamento, configuram-se como principais instituições da rede os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFECTs), que vieram substituir 31 Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), 75 unidades descentralizadas de ensino (UNEDS), 39 escolas agrotécnicas, 7 escolas técnicas federais e 8 escolas vinculadas a universidades. Não aderiram aos IFECTs dois CEFETs, 25 escolas vinculadas a universidades e uma universidade tecnológica. A RFEPT, portanto, configura-se da seguinte maneira:

- c) 36 IFECTs com seus 302 *campi*;
- d) 2 CEFETs (MG e RJ) com 9 e 7 *campi*, respectivamente;
- e) 25 escolas técnicas vinculadas a universidades;
- f) 1 Universidade Tecnológica Federal (PR) com seus 11 *campi* (BRASIL, 2011i).

Segundo a Lei nº 11.892/08, os IFECTs, que são autarquias de regime especial de base educacional humanístico-técnico-científica (equiparadas às universidades federais no que diz respeito à autonomia), constituem-se em “instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e *multicampi*, especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas”. Dentre suas finalidades, estão:

- a) oferta de educação profissional e tecnológica – formação inicial e continuada de trabalhadores, educação profissional técnica de nível médio e educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação – formando cidadãos para que atuem profissionalmente nos mais variados segmentos da economia, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional;
- b) promoção de integração e verticalização da educação básica, educação profissional e educação superior;

- c) orientação da oferta formativa em prol do fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais;
- d) atuação como centro de referência em ensino de ciências e apoio para instituições públicas de ensino com oferta de capacitação técnica e atualização pedagógica a seus docentes;
- e) desenvolvimento de programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica;
- f) estímulo a pesquisa aplicada, produção cultural, empreendedorismo, cooperativismo e desenvolvimento científico e tecnológico (BRASIL, 2008j).

Quanto aos objetivos, os IFECTs têm os seguintes no que diz respeito à educação básica e à educação profissional:

I – ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos [garantindo, para sua consecução, em cada exercício, o mínimo de 50% de vagas totais];

II – ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica [garantindo, para sua consecução, em cada exercício, o mínimo de 20% de vagas totais] (BRASIL, 2008j).

Observa-se que a formação profissional inicial integrada com o ensino fundamental na modalidade EJA, tal como o PROEJA FIC, não figura nos objetivos dos IFECTs, o que não é, porém, impedimento para sua concretização.

Das finalidades e dos objetivos pode-se depreender que os IFECTs têm na integração sua palavra de ordem: integração da educação básica com a educação profissional; integração de ensino, pesquisa e extensão; integração de teoria e prática; integração com instituições públicas de educação; integração da educação profissional com arranjos produtivos, sociais e culturais. Relativamente à educação, outro termo também chama a atenção: verticalização. Quando numa mesma instituição coexistem ações educacionais que vão da formação inicial ao ensino superior, passando pela formação continuada, relacionadas transversalmente por áreas técnicas comuns, o ensino e a aprendizagem tornam-se verticalizados na medida em que professores e educandos, ao compartilharem diferentes ambientes pedagógicos, da sala de aula ao laboratório, constroem e reconstróem seus saberes, numa perspectiva de que a educação profissional se configura em um caminho que pode ser percorrido em termos de

sucessivas qualificações para o trabalho, aumento da escolaridade e continuidade de estudos, ou seja, possibilita itinerários formativos.

[A] organização curricular dos Institutos Federais traz para os profissionais da educação um espaço ímpar de construção de saberes. Por terem esses profissionais a possibilidade de dialogar simultaneamente, e de forma articulada, da educação básica até a pós-graduação, trazendo a formação profissional como paradigma nuclear, o que faz com que essa atuação acabe por sedimentar o princípio da verticalização. Esses profissionais têm a possibilidade de, no mesmo espaço institucional, construir vínculos em diferentes níveis e modalidades de ensino, em diferentes níveis da formação profissional, buscar metodologias que melhor se apliquem a cada ação, estabelecendo a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 2010g).

Dos princípios da integração e da verticalização, portanto, decorre que os servidores dos IFECTs devam ter visão sistêmica da educação profissional, considerando todos que nela trabalham e que nela se formam, de modo a orientar os educandos em seus processos formativos, tomando-os na dimensão de sujeitos de direitos.

Em relação às outras instituições que compõem a RFEPT, a Lei nº 11.892 ratifica que:

- a) os Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ) e de Minas Gerais (CEFET-MG), na qualidade de instituições de ensino superior pluricurriculares, especializadas na oferta de educação tecnológica nos diferentes níveis e modalidades de ensino, permanecem como entidades autárquicas vinculadas ao MEC;
- b) as escolas técnicas vinculadas às Universidades Federais tem como finalidade primeira a oferta de formação profissional técnica de nível médio;
- c) a UTFPR configura-se como universidade especializada por campo de saber (BRASIL, 2008j).

A expansão e o reordenamento da RFEPT foi apenas uma das realizações do governo Lula no campo da educação profissional sob os auspícios do MEC. Segundo Abreu (2010, p. 134), o primeiro mandato (2003-2006) foi marcado pela construção da base que possibilitou a atuação do ministério nos diversos níveis e modalidades de ensino. Destaca-se, assim, a revogação do Decreto nº 2.208/97 pelo de nº 5.154/04, que instituiu, entre outras questões, a possibilidade da educação profissional ser integrada à educação básica, especialmente no ensino médio. O tema da integração passou, então, a ser difundido principalmente no segundo mandato em programas como o PROEJA e, inclusive, a se constituir como objetivo dos então recém-criados IFECTs.

[A] educação profissional deixou de ser apenas uma modalidade residual, passando a ter papel decisivo na formação de quadros para o mundo do trabalho e a oferecer alternativas para jovens e adultos que queiram uma formação voltada para a área de tecnologia. Essa valorização da educação profissional e tecnológica, que teve como pontapé inicial a revogação do Decreto nº 2.208 [...], deixa pra trás um arraigado preconceito existente contra essa modalidade de educação como sendo “inferior” à educação tradicional [...] e foi reforçada não só pela própria expansão da oferta da rede pública, como também pela equiparação salarial de seus professores com os professores das universidades federais (ABREU, 2010, p. 136).

A expansão da oferta gratuita de educação profissional foi obtida não apenas com a reformulação e ampliação da RFEPT, mas também com o acordo entre Sistema S e MEC e o programa Brasil Profissionalizado. Progressivamente, até o final de 2014, SESI e SESC deverão destinar 33,3% de suas receitas líquidas a ações formativas gratuitas de educação básica, enquanto SENAI e SENAC deverão destinar 66,6% das mesmas receitas à gratuidade em educação profissional (cursos de formação inicial, formação continuada e educação profissional técnica de nível médio) (BRASIL, 2008f, 2008g). Em 2009, quando passou a vigorar o acordo, SENAC e SENAI apresentaram os seguintes resultados (consolidados no SISTEC) em relação à oferta de gratuidade: 287.264 matrículas,<sup>107</sup> sendo que a meta alcançada pelo SENAC foi de 33,3% (ultrapassando os 20% estipulados para 2009) e a alcançada pelo SENAI foi de 50,7% (ultrapassando os 50% estipulados para 2009) (BRASIL, 2010h). No programa Brasil Profissionalizado, o governo federal contribui indiretamente para o aumento da oferta de vagas ao transferir recursos para os estados investirem na modernização da infraestrutura (construção, ampliação e reforma) e na melhoria técnico-pedagógica dos processos de ensino e aprendizagem (aquisição de acervo bibliográfico e equipamentos utilizados nas ações formativas) de suas escolas técnicas que ofertam educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio. A Tabela 16 apresenta informações sobre os números dos convênios estabelecidos entre governo federal e governos estaduais no âmbito do Programa Brasil Profissionalizado.

---

<sup>107</sup> No SISTEC, não há menção a recursos gastos com a gratuidade, mas a “matrículas equalizadas em 800 horas”. O cálculo é realizado da seguinte maneira: o total geral das cargas horárias de cursos relacionados ao acordo é dividido por 800, que corresponde à carga horária de um ano letivo, resultando daí matrículas equalizadas em 800 horas, o parâmetro de cálculo eleito pelo MEC. O mesmo processo é feito com as cargas horárias dispensadas para ações de gratuidade. A confrontação das matrículas equalizadas no total com as da gratuidade deve estar dentro dos percentuais determinados para cada ano, de 2009 a 2014 (BRASIL, 2009 h). Os recursos (receita líquida) de que trata o acordo, portanto, são estimados em relação às matrículas equalizadas, que consideram, indiretamente, o custo médio de aluno-hora.

Tabela 16 – Estados convenientes, escolas beneficiadas e metas financeiras realizadas no programa Brasil Profissionalizado em 2008 e 2009

<b>Ano</b>	<b>Estados convenientes</b>	<b>Escolas beneficiadas</b>	<b>Meta financeira executada (em R\$)</b>
2008	19	46	525.152.205,96
2009	23	83	720.235.961,16
2010	10	47	263.394.260,46
<b>Totais</b>	<b>52</b>	<b>176</b>	<b>1.508.782.427,58</b>

Fonte: BRASIL (2009e, 2010h, 2011j).

#### 4.4.2 Considerações sobre a implementação do PROEJA FIC

Embora tenha sido lançado em 2006, com a ampliação de abrangência do PROEJA – incluindo a integração da educação básica (ensino fundamental) com a formação profissional inicial – o PROEJA FIC começou a ser efetivamente realizado no segundo semestre de 2009, após lançamento do Ofício Circular nº 40 pela SETEC às instituições da RFEPT. Ainda não há produção acadêmica numerosa a respeito do tema a exemplo do que já acontece com o PROEJA caracterizado pela integração do ensino médio com a educação profissional técnica de nível médio (em virtude, principalmente, das ações de fomento, pelo MEC, a programas de pós-graduação que se dediquem à temática da integração da educação básica com a educação profissional). As considerações que serão feitas a seguir, portanto, têm como base os conteúdos de documentos oficiais obtidos na internet a respeito do PROEJA FIC e contribuições deixadas em 23 dissertações publicadas entre 2009 e 2010.

Em relação ao PROEJA FIC, não se dispõe de dados que tratem o programa de maneira separada da vertente que atende ensino médio. O MEC apresenta dados sobre cobertura do programa em relação aos *campi* da RFEPT, matrículas e transferência de recursos no conjunto do programa, conforme Tabela 17. Já nas Tabelas 18 e 19, apresentam-se dados relativos a matrículas em cursos integrados (ensino fundamental com formação inicial e ensino médio com educação profissional técnica de nível médio) na modalidade de EJA, em 2009, fornecidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Tabela 17 – Número de instituições da RFEPT que desenvolvem ações do PROEJA e metas financeiras e físicas realizadas entre 2006 e 2010

<b>Ano</b>	<b>Instituições da RFEPT que desenvolvem ações</b>	<b>Meta financeira executada (em milhões de R\$)</b>	<b>Meta física executada (em matrículas)</b>
2006	58	6	4.000
2007	66	23,2	6.000
2008	123	20,2	9.300
2009	116	35,9	12.700
2010	196	37 <sup>108</sup>	31.500
<b>Totais</b>	<b>-</b>	<b>122,3</b>	<b>63.500</b>

Fonte: BRASIL (2010i, 2011j).

Tabela 18 – Número de matrículas na EJA integrada à educação profissional de ensino fundamental por dependência administrativa, Brasil, 2009

<b>Total</b>	<b>Dependência administrativa</b>			
	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Privada</b>
3.628	55	1.559	1.766	248

Fonte: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (2011a).

Tabela 19 – Número de matrículas na EJA integrada à educação profissional técnica de nível médio por dependência administrativa, Brasil, 2009

<b>Total</b>	<b>Dependência administrativa</b>			
	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Privada</b>
19.533	10.883	4.327	66	4.257

Fonte: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (2011a).

Tomando-se a Tabela 17, constata-se que tanto o número de matrículas quanto recursos financeiros e a cobertura na RFEPT vêm aumentando desde o início do programa, em 2006. Enquanto as matrículas octuplicaram em cinco anos, os recursos transferidos sextuplicaram. Destaque negativo é dado ao reduzido número de instituições que ofertam ações formativas no âmbito do PROEJA. Se, conforme o DB, o PROEJA tem aspirações de ser “uma política definitiva e perene com vistas à melhoria das propostas do ensino fundamental e médio, a fim de minimizar o abandono escolar, assegurar a universalização do acesso e efetivamente promover a aprendizagem” (BRASIL, 2007g), é imprescindível que proporcione formação geral e formação profissional no maior número possível de IFECTs, CEFETs e escolas técnicas, pois jovens e adultos com baixos índices de escolaridade existem em todos os rincões do Brasil. Dado preocupante é que, levando-se em conta a Lei nº 11.892/08, que exige que os IFECTs desenvolvam no mínimo 50% de ações formativas

<sup>108</sup> Valor previsto.

integradas (educação básica – ensino médio com educação profissional técnica de nível médio, tanto no ensino regular como na EJA), pelo menos cerca de 1/3 dessas instituições não estava, em 2010, oferecendo cursos integrados na EJA, ação considerada prioritária no rol de objetivos dos IFECTs. Esse dado é obtido quando se considera hipoteticamente que todas as 196 instituições da RFEPT que ofertavam cursos no âmbito do PROEJA naquele ano fossem IFECTs (pois não há indicação precisa de que sejam IFECTs, CEFETS ou escolas técnicas): se no total eram 302 em todo o país, então 64,9% estavam de acordo com a Lei nº 11.892/08 e, por conseguinte, cerca de 1/3 não a atendia.

Comparando os dados fornecidos pelo MEC, na Tabela 17, com os fornecidos pelo INEP, na Tabela 19, constata-se (apesar da diferença de 15% de matrículas em relação à informação dada pelo MEC) que a RFEPT é responsável pela maioria das matrículas na oferta de ensino médio integrado na modalidade EJA (mais que o dobro das realizadas, isoladamente, nas redes estadual e privada de ensino). O contrário pode ser observado quando se analisa a Tabela 18: em 2009, ano em que o PROEJA FIC foi lançado efetivamente, a RFEPT contribuiu com os menores índices no ensino fundamental integrado na modalidade EJA, prevalecendo os sistemas estaduais e municipais, porém em número reduzido quando comparado com a oferta do ensino médio integrado.

Sobre a obrigação legal de atendimento ao PROEJA pela RFEPT, Moura (2010) afirma que os Decretos nº 5.748/05 e 5.840/06, que instituem o PROEJA, contrariam o decreto que regulamenta os CEFETs, considerando que antes de 2009 a maioria dos IFCTs eram CEFETs. De acordo com o Decreto nº 5.224/04 (BRASIL, 2004i), os CEFETs têm “autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar”, podendo, do ponto de vista didático-pedagógico, “criar, ampliar e remanejar vagas, organizar e extinguir cursos técnicos de nível médio”. Quando os decretos do PROEJA (o revogado e o vigente) determinam o número mínimo de vagas – e no primeiro chega-se a estabelecer que é o MEC o responsável por estipular percentual de vagas anualmente – a ser destinado ao programa, a referida autonomia é desafiada (MOURA, 2006, p. 64). Além dessa questão de contrariedade entre dispositivos legais, o PROEJA, desde o início, foi marcado por contrariedade no quadro técnico-pedagógico das instituições da RFEPT em relação à maneira como foi implantado. Bonow (2010), Costa, R. (2009), Costa (2010), Gonçalves (2009), Ivo (2010), Lopes (2009), Marconatto (2009) e Nascimento (2009) são unânimes em afirmar que o PROEJA foi “imposto de cima para baixo”. Apesar de ter sido fruto de reivindicações, por parte dos educadores, que vinham sendo feitas desde o governo FHC, quando a educação profissional foi impedida de associar-se à educação básica, a integração possibilitada pelo

PROEJA foi prejudicada pela maneira impositiva com que foi delegada às equipes da RFEPT, afirmam os autores que estudaram o PROEJA em nível de ensino médio e educação profissional técnica de nível médio. O aspecto negativo da imposição recaiu sobre a obrigatoriedade do atendimento integrado na modalidade EJA, na qual o corpo docente das instituições tinha pouca ou nenhuma experiência – na realidade, havia pouca experiência até mesmo no tratamento integrado em cursos regulares, com adolescentes como público majoritário. Moura (2006, p. 64) constata que desde a década de 1990, quando o Decreto nº 2.208/97 cindiu a oferta integrada de educação profissional com ensino médio, o quadro de professores voltados para o ensino médio foi se reduzindo, impedindo o atendimento do PROEJA com qualidade no primeiro momento. Poucas instituições da RFEPT tinham alguma experiência em EJA, na maioria das vezes em cursos que não eram integrados, mas de caráter subsequente: CEFETs de Pelotas (no Rio Grande do Sul), Santa Catarina, Espírito Santo, Campos (no Rio de Janeiro).

Diante desse quadro, é fácil constatar que não havia (e ainda não há), na Rede Federal de EPT, um corpo de professores formado para atuar no campo específico da Educação de Jovens e Adultos nem no Ensino Médio propedêutico e muito menos no Ensino Médio integrado à Educação Profissional. Na verdade, no país, não existem profissionais formados para atuar nessa oferta, pois, conforme mencionamos inicialmente, trata-se de uma inovação educacional, de forma que ainda não há formação sistemática de docentes para nela trabalhar. [...] Logo, não seria razoável exigir que a Rede passasse a ofertar, obrigatoriamente, para a nova modalidade, 10% de todas as vagas anuais destinadas aos cursos técnicos e cursos superiores de tecnologia. Portanto, não é preciso grande esforço de análise dos fatos para constatar que essa matéria deveria ter sido estudada, aprofundada, discutida e avaliada em espaços mais amplos antes de vir à tona, sob pena de má utilização de recursos públicos e da não consecução dos objetivos explicitados (MOURA, 2006, p. 65).

Mesmo com todo o empenho da SETEC em propiciar desde o início do programa (que já nasceu atrelado à necessidade e à imposição de formação continuada dos gestores e professores que trabalhariam com o PROEJA) pós-graduações em nível de especialização, mestrado e doutorado, bem como capacitações de curta duração, há indícios de que a formação continuada dos professores que estão ministrando as ações formativas no programa não está fornecendo subsídios para que, na prática da sala de aula e do laboratório, os propósitos da ação integrada sejam efetivados (em razão dos relatos feitos pelos autores das dissertações que têm no PROEJA seu tema e que são mencionados nesta pesquisa). A Tabela 20 apresenta informações sobre a formação continuada promovida pela SETEC no âmbito do

PROEJA, que em quatro anos contou com mais de 17 mil matrículas (podendo mais de um curso ser frequentado pelo mesmo servidor) e investiu mais de R\$ 43 milhões.

Tabela 20 – Tipo de formação continuada oferecida pelo MEC para corpo técnico-pedagógico da RFEPT, recursos executados, número de matriculados e informações complementares, no âmbito do PROEJA, entre 2006 e 2009

Ano	Tipo de formação continuada	Recurso executado	Matrículas	Polos envolvidos/ Projetos aprovados/ Encontros realizados
2006	Especialização	3.734.275,30	1.400	15 polos
	Capacitação	3.661.742,91	-	24 projetos
2007	Especialização	10.624.531,98	3.450	21 polos
	Mestrado e doutorado	3.600.000,00	-	36 projetos
	Capacitação	4.886.138,32	6.431	-
2008	Especialização	8.975.288,19	3.794	33 polos
	Diálogos PROEJA	427.944,71	-	14 encontros
2009	Especialização	7.632.802,12	2.789	33 polos
	<b>Total</b>	<b>43.542.723,53</b>	<b>17.864</b>	-

Fonte: BRASIL (2010j).

Quanto à disponibilidade de professores da RFEPT, o problema da falta de experiência em atender o público de EJA não é o único obstáculo a se enfrentar na efetivação do projeto do PROEJA. Segundo Bonow (2010), Moura (2010) e Lopes (2009), a tradição das instituições da rede federal em serem centros de excelência na educação profissional e tecnológica, com vestibulares concorridos e ingresso dos “melhores”, acabou por ser ameaçada – na visão de muitos de seus professores, gestores e demais servidores – com a entrada de um público novo e bem diferente do usual: jovens e adultos que ainda não puderam concluir seus estudos.

Os [professores e gestores do CEFET/MG] entrevistados concordam que o PROEJA veio para atender a um público que há muito tempo estava afastado da escola e que agora terá a oportunidade de estudar. Entretanto, as escolas técnicas, as agrotécnicas, voltadas para os trabalhadores, não estão adaptadas ao público da EJA. Essas escolas, historicamente, estão vinculadas à origem moralizante e disciplinadora da classe trabalhadora. Ao longo dos anos, essas escolas, sobretudo as da rede federal, foram se constituindo em referências não só no ensino técnico, mas também no ensino médio [...]. Por outro lado, tornaram-se escolas elitizadas, de difícil acesso para os filhos da classe trabalhadora, exigindo verdadeiros esforços para se obter uma vaga (LOPES, 2009, p. 108).

Sobre o impacto do PROEJA no quadro da RFEPT, Moura (2010, p. 4) considera “rejeição parcial” e “visão negativa”; Bonow afirma ser “preconceito” (2010, p. 85). A questão do preconceito com a EJA aparece nos depoimentos e descrições dos textos estudados

sempre ao lado de uma consideração positiva sobre o PROEJA, na tentativa de se desviar o foco do julgamento pesado a respeito da modalidade tão mal entendida. Carlos Artexes Simões, ex-dirigente de CEFET à época da implantação do PROEJA, considera que o programa foi introduzido no “lugar errado” e na “hora errada”, quando os CEFETs buscavam se dirigir ao ensino superior, em detrimento do ensino médio, sua verdadeira missão, na opinião do ex-dirigente. Ainda segundo o cefetiano, a “dificuldade do Proeja é a falta de sintonia entre o lugar institucional para onde a política pública apontou e o lugar para o qual as instituições estavam transitando” (REGATTIERI; CASTRO, 2009, p. 134), ou seja, o PROEJA não deveria acontecer na RFEPT.

Defendo a posição que é preciso construir uma política pública para jovens e adultos, e isso significa concepção educacional clara com lugar institucional definido e em condições adequadas. Não estamos falando em construir mais prédios, mas em organizar um espaço próprio para a política pública de educação dos jovens e adultos e parar de “pendurá-la” em qualquer lugar. A EJA precisa ter um lugar próprio tanto do ponto de vista da formação educativa quanto da institucionalidade. No caso do Proeja, atingiu-se o alvo errado – embora, do meu ponto de vista, fosse a única instância de indução dessa política a que o governo federal tinha acesso (REGATTIERI; CASTRO, 2009, p. 134).<sup>109</sup>

O lado positivo do PROEJA, portanto, na opinião do ex-dirigente, é o papel indutor do governo federal. Depositá-lo na RFEPT é que se constitui o problema, pois a EJA merece um lugar próprio que não deve ser na referida rede, completa. Na visão de Dante Henrique Moura (2006), o PROEJA não destoa da RFEPT, mas deveria ser desenvolvido em conjunto com os sistemas estaduais e municipais de ensino, os verdadeiros implementadores da oferta de cursos integrados na modalidade EJA. À rede federal de ensino caberia o papel mais estratégico de viabilizar tal oferta nos sistemas, especialmente no tocante à formação continuada de professores e por meio de cooperação, colaboração e interação, “no sentido de contribuir para que tais sistemas construam e implementem seus currículos a partir de suas próprias realidades” (2006, p. 69-70).

Discordo que o Proeja tenha nascido no lugar errado; acho que nasceu de forma errada. Se o único lugar de que o governo dispunha para induzir mais diretamente o início das atividades do Proeja era a rede federal, acho que o mais adequado era começar ali, sim, mas em interação com os sistemas. Entendo que chamar a rede federal para atuar no Proeja representa um

---

<sup>109</sup> Opinião de Carlos Artexes Simões proferida em debate e compilada por Regattieri e Castro (2009).

resgate das origens dessa rede e responde a necessidades da população brasileira (REGATTIERI; CASTRO, 2009, p. 135).<sup>110</sup>

A ideia de interação dos sistemas de ensino no programa, defendida por Moura, prevaleceu na implantação da política de modo que o PROEJA FIC, no âmbito da RFEPT, deva ser obrigatoriamente realizado em parceria com prefeituras e com estados (no caso do PROEJA FIC Apenados), conforme determinações constantes no Ofício Circular nº 40/09.

Quando uma política é implantada por decreto, como é o caso do PROEJA, os sentimentos de rejeição, de negação e de resistência vêm à tona, principalmente se o debate para definição e implantação da política não foi amplo o suficiente para possibilitar que dele participassem agentes de primeira grandeza como gestores e professores. Como consequência, a não adesão ao projeto somada a pouca experiência em modalidades e estratégias de ensino (EJA e currículo integrado) representam um risco à concretização da integração curricular, razão de ser do PROEJA. Pesquisadores vinculados aos programas de pós-graduação fomentados pela SETEC, especialmente em nível de mestrado – analisaram em que medida ocorreu a integração curricular em cursos do programa relativos ao ensino médio e à educação profissional técnica de nível médio.

As pesquisas realizadas na temática do currículo integrado têm evidenciado achados que vão no sentido da não materialização da proposta do PROEJA. Uma das razões para a não efetivação da integração curricular é que os professores não conheciam e/ou não compreendiam a finalidade do programa (COSTA, 2010, RODRIGUES, 2009) que, segundo Corso (2009) era mal explicada no documento, pois categorias importantes não são suficientemente abordadas. A categoria “trabalho como princípio educativo”, por exemplo, não era entendida pelos professores entrevistados por Silva, J. (2010). Outra razão apontada para a não integração era a falta de apoio pedagógico ao corpo de professores, segundo Colantonio (2010), seja em termos de formação continuada ou de monitoramento das ações formativas, na visão de Silva, M. (2010). A forma apressada, aligeirada, com que foi implantada em muitas escolas (sob pressão, para cumprimento de prazos) também foi considerada um problema sério para efetivação da integração curricular, na visão de Lopes (2009) e Mendes (2010). Ivo (2010) afirma que os professores não se comunicavam e, como consequência, a integração não acontecia. Costa (2010) e Lopes (2009), por sua vez, convergem na importância atribuída às relações de poder entre professores e

---

<sup>110</sup> Opinião de Dante Henrique Moura proferida em debate e compilada por Regattieri e Castro (2009).

departamentos/áreas dentro das instituições, as quais impediam trabalhos interdisciplinares que culminassem em integração curricular.

A instituição apresenta um arranjo organizacional que impõe limites hierárquicos bem definidos. As ilhas formadas entre as Coordenações de Curso e de Área são bem nítidas e rígidas. Não foi possível constatar a predisposição, de ambas as partes, em derrubar essas fronteiras, pelo contrário o que se percebe é uma preocupação com a perda de poder no território escolar. Perda de *status* escolar, o que reforça e sustenta as tensões presente nos diferentes campos. Assim, a organização do trabalho escolar fomenta estas tensões à medida que não proporciona formas de interlocução e condições de desenvolver relações sociais que atentem para o objetivo de proporcionar, aos alunos, uma formação humana e profissional de qualidade. Neste sentido, concebe-se que o CEFET-MG necessita repensar a estrutura do trabalho escolar e, sobretudo, a forma como tem ofertado o PROEJA. O fato de ter sido um programa imposto por Decreto governamental não pode justificar o processo como foi implantado na Instituição (COSTA, 2010, p. 122).

Tal era a dificuldade em efetivar a integração curricular que a primeira experiência do PROEJA em um IFECT de Goiás foi, na realidade, subsequente, o que não é permitido no programa (CAMPOS, 2010, p. 131).

Questões relacionadas a recursos materiais e humanos também foram consideradas impedimentos. Falta de professores e de infraestrutura é descrita por Almeida (2009) como óbice à integração curricular e à permanência do educando; Pacheco (2010) menciona, no único caso estudado de formação inicial integrada ao ensino fundamental em EJA, que as disciplinas referentes à qualificação profissional eram ministradas por estagiárias que não tinham experiência em docência, dada a pequena equipe da prefeitura de Contagem para efetivar as ações; Gonçalves (2009) comenta que as aulas eram realizadas em espaços improvisados; Hotz (2010) lamenta a falta de infraestrutura geral para realização dos cursos e escassez de material didático.

Alguns autores relatam que além da “desintegração” da formação geral com formação profissional (COSTA, 2010), que representa um ensino e uma aprendizagem fragmentados, incompatíveis com as necessidades dos jovens e adultos que voltam ao ambiente escolar, muitos cursos do PROEJA eram reproduções de segunda classe de cursos integrados ofertados para a população adolescente. De acordo com Ivo, a implantação do programa em uma escola agrotécnica gaúcha não seguiu o mesmo padrão de qualidade observado em cursos regulares. O currículo tradicional foi transposto para a EJA sem levar em conta as especificidades do público e a formação profissional ofertada no PROEJA era mais resumida

que a oferecida nos cursos regulares. Em suma, o curso foi “elaborado e desenvolvido para ser um curso de menor qualificação e voltado para a formação de mão de obra mais simplificada” (2010, p. 95), embora se tratasse de um curso técnico de nível médio, com direito a habilitação profissional. Hotz (2010, p. 232) complementa a informação: “essa educação que o Estado pretende fornecer aos trabalhadores através do PROEJA dispõe aos alunos o acesso a conhecimentos mínimos, conforme a posição social que se pretende que ocupem”. Estudando as representações sociais de professores a respeito do PROEJA em um IFECT goiano, Boaventura (2010, p. 113) chegou à conclusão de que o programa estava “aquém dos outros cursos oferecidos pela instituição em termos de qualidade, seja pela falta de conteúdo, seja pelas dificuldades encontradas pelos alunos, seja pela inadequação das metodologias”. Ao contrário, quando as ações formativas no âmbito do PROEJA não eram resumos empobrecidos das experiências no ensino regular, eram cópias fiéis. Assim ocorreu no CEFET-MG, com o curso técnico PROEJA tendo o mesmo currículo do curso técnico diurno oferecido no sistema regular. Sem organização curricular que estimulasse os jovens e adultos, eles mesmos solicitaram alteração na ordem das disciplinas, de modo a deslocar as de fundo mais técnico para as séries iniciais do curso.

A organização curricular é desestimulante na perspectiva dos alunos porque ao apresentar uma organização curricular com um forte vínculo com o ensino médio, sobretudo nas duas primeiras séries, caracteriza-se uma frustração sobre a expectativa de compreender o mundo do trabalho através da apreensão das disciplinas técnicas/profissionalizantes. Apesar de ser fato constatado pela gestão da escola, a mesma ainda não ousou em reelaborar as formas estruturantes desta organização curricular (COSTA, 2010, p. 123).

Não só currículos eram transpostos do ensino regular. Materiais didáticos também eram utilizados no PROEJA sem preocupação em adaptá-los para o público jovem e adulto (LOPES, 2009, p. 170).

A falta de intencionalidade em considerar as experiências e os saberes prévios do público da EJA também foi citada como elemento crucial para o não sucesso do PROEJA. Barros (2010, p. 206 e 224) afirma não ter observado, em sua pesquisa em IFECT gaúcho, a exploração prática desses elementos nem no plano de curso, nem no planejamento das aulas – a preocupação se manifesta apenas no plano das ideias. Costa, no caso de CEFET mineiro, em que o curso do PROEJA era o mesmo do diurno, constatou que “não há uma orientação pedagógica institucional acerca das diretrizes e indicativos para atender para as características desse público” (2010, p. 124). Gonçalves (2009) e Nascimento (2009) confirmam que no

PROEJA, respectivamente em estudos realizados no CEFET-BA e em escola agrotécnica baiana, persistiam a percepção, por parte dos professores, de que os alunos da EJA eram sujeitos passivos e que a prática pedagógica era unidirecional, ou seja, no sentido único do professor ensinar, sem tomar conhecimento das experiências trazidas por jovens e adultos.

As dificuldades de implantação, que iam da falta de recursos materiais e humanos ao corporativismo de setores dentro das instituições de ensino que emperravam a integração e a queda das fronteiras disciplinares (COSTA, 2010, p. 122), são elementos suficientes para, em conjunto com fatores inerentes à condição social que impedem a permanência do aluno na escola, alavancarem a evasão do público do PROEJA. Em 2008, Debiasio realizou pesquisa em cursos PROEJA em Curitiba e constatou que a taxa de evasão chegou a 80% (2010, p. 99); entre 2006 e 2009, em CEFET do interior de Minas Gerais, Vieira levantou taxa de evasão de 60% (2009, p. 2); em 2007, em escola agrotécnica catarinense, Marconatto concluiu que a taxa de evasão no PROEJA foi de 48%, enquanto a taxa geral na instituição foi de 12,5% (2009, p. 64); no Rio Grande do Norte, Moura apresenta a situação de algumas escolas da rede federal: em 2007, na capital, a evasão de 75% em algumas turmas requereu seu reagrupamento e no interior as taxas vão de 46,5 a 60% (2010, p. 9-10). Em razão dos altos índices de evasão no PROEJA, observados em todo o território nacional, e considerando, sobretudo, a questão econômica vivida pelos educandos, a SETEC instituiu em 2008 a Assistência Estudantil, que visa oferecer bolsa de R\$ 100,00 para incentivar a permanência nos cursos (BRASIL, 2011h). Em 2008, foram descentralizados R\$ 4,8 milhões em assistência estudantil no PROEJA para atendimento a 7.152 estudantes (BRASIL, 2009e); em 2009, foram R\$ 12,9 milhões para 14.206 bolsistas (2010h). Cruzando esses dados com os fornecidos na Tabela 17, constata-se que em 2008 cerca de 77% dos alunos matriculados recebiam a bolsa; em 2009, o número de bolsistas inclusive supera o de matriculados (12.700), o que pressupõe a universalização da oferta da assistência estudantil no PROEJA. Não se encontrou trabalho acadêmico que analisasse a questão da evasão no comparativo entre frequência ao curso sem auxílio e com auxílio, tampouco evolução das taxas de evasão do programa em nível global.

Informação que chama a atenção e que foi mencionada por alguns autores é a admissão de educandos, no PROEJA, com ensino médio já completo. Goi (2009) constatou que em uma turma do curso de técnico em informática do PROEJA, no interior do Rio Grande do Sul, em 2006, todos os educandos tinham o ensino médio completo. A mesma situação foi encontrada e analisada em outra instituição do interior gaúcho por Klinski (2009). Na Bahia, em 2009, Nascimento, a respeito da inscrição para o curso técnico em informática

no âmbito do PROEJA, relata os seguintes fatos: dos “179 inscritos, 86% já possuíam o ensino médio completo”, mesmo sabendo que isso era impedimento para participar do curso, de acordo com o edital, e dos “40 alunos selecionados, foi dada prioridade a 62% que possuíam o ensino fundamental” (2009, p. 99). Na pesquisa de Gonçalves (2009, p. 69-70), há relato de pessoas com ensino fundamental completo, ensino médio completo e até uma universitária frequentando as mesmas ações no PROEJA na Bahia.

Até o presente momento, as contribuições trazidas pelos diversos autores referiam-se majoritariamente a cursos integrados de ensino médio com cursos técnicos. Se em cursos totalmente realizados nos ambientes das instituições da rede estadual ou da RFEPT, com carga de 1.200 horas no ensino médio mais a carga destinada à habilitação profissional – que pode ser de 800, 1.000 ou 1.200 horas, conforme a área profissional (BRASIL, 2005e) – a integração não é efetivada em muitos casos, o que se pode esperar em termos de currículo integrado no PROEJA FIC, em que a qualificação profissional é realizada, na média, em 200 horas nas instituições da RFEPT e a formação geral é realizada pela equipe das prefeituras? Além do tempo dispendido à formação profissional não ser favorável à integração, há o agravante do curso ser realizado por duas equipes diferentes, cada qual responsável por um pedaço da formação. Se foi observada certa intolerância com a EJA nos primórdios da implantação do programa, especialmente na RFEPT, com o ingresso nas escolas de alunos jovens e adultos aptos a cursar o ensino médio, o que esperar de reação com a chegada de pessoas que sequer têm o ensino fundamental completo? Essas questões, que objetivam tão somente mostrar cenários possíveis para a implementação do PROEJA FIC, podem ser superadas se houver efetivamente um trabalho integrado das equipes da RFEPT e dos sistemas municipais e estaduais de ensino (este último no atendimento aos apenados), o qual se baseie em planejamento, monitoramento e avaliação constantes, além de, evidentemente, promover verdadeira troca de experiências sobre formação profissional e EJA, de modo que essas duas dimensões da educação sejam compreendidas por todos os envolvidos. Feitos esses questionamentos, passa-se, agora, a analisar em que termos vem acontecendo o PROEJA FIC.

Em abril de 2009, como já mencionado, a SETEC convidou as instituições da RFEPT a desenvolverem ações no âmbito do PROEJA FIC, obrigatoriamente com parcerias de prefeituras ou de estados no atendimento específico à população prisional. Em julho do mesmo ano foi publicada a Portaria nº 194 (BRASIL, 2009d) com enumeração das propostas aprovadas, as quais deveriam ser efetivadas entre julho de 2009 e dezembro de 2011. Candidataram-se a realizar ações formativas no PROEJA FIC 26 IFECTs, em 17 estados e no Distrito Federal, totalizando 13.274 educandos em 459 turmas, em parcerias com municípios

e estados no caso de ações formativas para apenados em regime aberto, semiaberto e fechado. De acordo com a SETEC, foram previstos R\$ 16.219.231,28 para atender essas propostas (BRASIL, 2010h). A Tabela 21 apresenta a distribuição dos cursos do PROEJA FIC por unidade da federação e por proponentes, por municípios envolvidos nas parcerias e previsão de atendimento de educandos, para o triênio 2009-2011.

Tabela 21 – Distribuição de ações formativas do PROEJA FIC a serem realizadas no triênio 2009-2011, por unidade da federação, instituição proponente, tipo de parceria, municípios e previsão de educandos

UF	Instituições da RFRPT e seus campi	Parcerias (municípios e/ou sistema prisional)	Educandos (previsão)
AM	IFAM – Manaus, São Gabriel da Cachoeira	2 municípios	311
BA	IFBA – Porto Seguro, Salvador	2 municípios	450
CE	IFCE – Credo, Iguatu, Limoeiro do Norte, Quixadá	8 municípios	630
DF	IFB – Brasília	Sistema prisional	150
ES	IFES – Cachoeiro do Itapemirim, Cariacica, São Mateus, Vitória	8 municípios e Sistema prisional	750
MA	IFMA – São Luis (Maracanã)	1 município	90
MT	IFMT – Cáceres	1 município	240
MG	IF Norte de Minas – Januária	12 municípios	3.430
	IFMG – Belo Horizonte	6 municípios	
	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	Sistema prisional	
	IF Sudeste de Minas – Barbacena, Juiz de Fora, Muriaé, Rio Pomba,	9 municípios	
	CEFET-MG – Formiga, Ouro Preto, Congonhas, Bambuí, São João Evangelista	12 municípios	
	IF do Triângulo Mineiro – Uberaba, Ituiutaba, Uberlândia	5 municípios	
PA	IFPA – Belém, Tucuruí	18 municípios	900
PB	IFPB – Cabedelo, João Pessoa	2 municípios	150
PI	IFPI – Picos	1 município	90
PR	IFPR – Foz do Iguaçu, Paranaguá	2 municípios	60
RJ	IFRJ – Nilópolis, Bom Jesus do Itabapoana, Cabo Frio	13 municípios	1.200
RN	IFRN – Natal, Currais Novos, Ipangaçu, Mossoró	10 municípios	540
RS	Universidade Federal de Pelotas – Conjunto Agrotécnico Visconde da Graça	1 município	2.948
	IFRS – Bento Gonçalves,	10 municípios	
	IF Farroupilha – Alegrete, Júlio de Castilhos, Santo Augusto, São Vicente do Sul,	15 municípios e Sistema prisional	
	IF Sul Riograndense – Passo Fundo	2	

(Continua)

Tabela 21 – Distribuição de ações formativas do PROEJA FIC a serem realizadas no triênio 2009-2011, por unidade da federação, instituição proponente, tipo de parceria, municípios e previsão de educandos (Continuação)

UF	Instituições da RFRPT e seus <i>campi</i>	Parcerias (municípios e/ou sistema prisional)	Educandos (previsão)
RR	IFRR – Boa Vista	2 municípios	180
SC	IFSC – Araranguá, Canoinhas, Chapecó, Florianópolis, Florianópolis – Continente, Gaspar, Jaraguá do Sul, Joinville, Lages, São Miguel do Oeste	12 municípios	915
SE	IFSE – Aracaju, Lagarto, São Cristóvão	3 municípios e Sistema prisional	240
<b>Total</b>	<b>147 municípios e 5 estados com Sistema prisional</b>	<b>13.274 educandos (previsão)</b>	

Fonte: BRASIL (2009d).

As informações acerca da operacionalização do PROEJA são bastante escassas, distribuídas nos sites dos IFECTs, principalmente por meio de editais de seleção. A SETEC, até o presente momento, não disponibilizou página na internet em que constassem documentos como editais ou catálogo de cursos do PROEJA FIC, como afirmado no DB (BRASIL, 2007g). Se o PROEJA voltado para ensino médio e educação profissional técnica de nível médio deve seguir as orientações do catálogo de cursos técnicos mantido pelo MEC, o que garante certa uniformidade na oferta, o mesmo não acontece com o PROEJA FIC, pois os cursos de formação profissional inicial não são sujeitos a regulamentação e, no máximo, para efeito de títulos, adequam-se às orientações da CBO-02.

Presume-se que tanto a equipe do MEC quanto as equipes da RFEPT demonstrem pouca intimidade com a formação inicial, o que pode ser observado nos títulos dos cursos sugeridos pelas instituições da rede federal e aprovados pela SETEC em 2009. As orientações que constam no DB, sobre considerar os eixos tecnológicos, elaborados pelo MEC, ou os arcos ocupacionais, originados no ProJovem, foram observadas em poucas ocasiões na denominação dos cursos. Dos 114 títulos de cursos indicados, apenas 28 correspondiam a nomes de ocupações, sendo os demais compostos de grandes áreas do conhecimento ou segmentos econômicos. Exemplos de títulos inadequados para o PROEJA FIC:

- a) Administração;
- b) Agroecologia;
- c) Comércio;
- d) Eletricidade;
- e) Gestão agropecuária;
- f) Metalmeccânica;

- g) Produção Rural;
- h) Secretariado;
- i) Turismo e hotelaria;
- j) Vendas.

Não se tem a devida compreensão, no âmbito do PROEJA FIC, de que a formação inicial a ser ofertada àqueles que concluirão o ensino fundamental na modalidade EJA deve estar a serviço de sua capacitação, sua qualificação para o trabalho, a qual deve ter identidade própria, ou seja, deve estar relacionada a uma ocupação que seja reconhecida socialmente. Denominar os cursos do PROEJA FIC com tais expressões genéricas e abrangentes é retirar toda a essência do programa que visa integrar formação profissional e formação geral, pois a julgar pelos títulos, são se trata da efetivação da primeira. Para que títulos dessa natureza sejam propostos – e aprovados – supõe-se que falta a compreensão do significado de perfil profissional e de itinerário formativo, conceitos imprescindíveis para quem atua na área da educação profissional. A análise dos títulos propostos também indica que o oposto da generalização é considerado em alguns casos como mais adequado para atender o público da EJA, denotando que esse segmento, por não ter escolaridade, não pode exercer uma atividade profissional mesmo de complexidade baixa. Assim, observam-se cursos que vão na direção de formação do que Naville (1956) chama de operário especializado, ou seja, de formação de trabalhadores que dominam parte restrita dos processos técnicos relativos a sua área de trabalho. Um exemplo contundente é o curso Auxiliar Técnico em Operação de Computadores, lançado em edital em 2009. Primeiramente, o termo técnico não deveria aparecer no título, em se tratando de formação profissional inicial. Em segundo lugar, a operação de computadores, que pressupõe ligar e desligar o equipamento, utilizar editores de texto e planilhas eletrônicas, instalar periféricos e resolver problemas simples de funcionamento, entre outras ações, é uma atividade executada por um profissional sem a necessidade de auxiliares. O mais adequado, assim, seria intitular o curso como Operador de Microcomputador, ocupação que está perfeitamente compatível com as responsabilidades e habilidades de jovens e adultos que buscam a EJA para retomar estudos. O mesmo vale para a parcelarização de atividades de outros profissionais, como pedreiros, por exemplo, em cursos de Pedreiro Azulejista, Pedreiro de Acabamentos, Pedreiro de Estruturas de Alvenaria. Outra questão que chama a atenção é o número máximo de trinta educandos por turma, descrito no DB do PROEJA FIC e ratificado nas propostas enviadas pela RFEPT à SETEC. Na formação profissional inicial, que se constitui, no itinerário formativo de qualquer área de atuação do sistema produtivo, o primeiro passo no sentido da aquisição de uma profissão, o aspecto

operacional das atividades é o que sobressai, diferentemente das atividades de um técnico de nível médio, que pressupõe também atuação em nível de operação, mas esta associada a gestão e planejamento de suas atividades. Quando se trata de gestão das próprias atividades, as ocupações operacionais apresentam pouca incidência, pois a supervisão é constante e a autonomia é limitada. Assim sendo, na formação profissional inicial, a operação de máquinas, equipamentos e instrumentos a fim de propiciar a realização de atividades práticas que simulem uma situação verificada em trabalho requer, até mesmo em função das estruturas disponíveis, um número reduzido de alunos por turma (entre quinze e vinte). Com trinta educandos em uma turma, dependendo da ocupação que é objeto da formação e dos meios materiais necessários, o processo de ensino e aprendizagem pode não se efetivar adequadamente, pois, ou educandos terão tempos reduzidos de contato com os instrumentos e ferramentas de modo a praticar aquilo que compreenderam na teoria, ou os professores não terão condições de avaliar satisfatoriamente de maneira contínua os futuros profissionais.

Além desse não entendimento das especificidades que tem a formação profissional inicial, confunde-se formação inicial com formação continuada. No Decreto nº 5.154/04, consta que:

Os cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores, [...] incluídos a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização, em todos os níveis de escolaridade, poderão ser ofertados segundo itinerários formativos, objetivando o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social (BRASIL, 2004a).

Evidentemente, formação inicial relaciona-se a capacitação (ou qualificação), enquanto formação continuada relaciona-se a aperfeiçoamento, especialização e atualização. No PROEJA FIC, no entanto, várias instituições da RFEPT se referem aos cursos de capacitação/qualificação como de “formação inicial e continuada”. A própria SETEC orientou, equivocadamente, em que termos devem ser realizados o cadastro dos cursos e o registro no certificado do egresso.

Como ainda não dispomos de normatização acerca da nomenclatura dos cursos de formação inicial e continuada recomendamos cadastrar os cursos como “Formação inicial e continuada em (nome da qualificação profissional) integrada às series iniciais (ou finais) do ensino fundamental na modalidade de EJA” de forma a padronizar o cadastro e, futuramente, os certificados (BRASIL, 2010k).

A junção de desconhecimento sobre perfis profissionais, itinerários formativos, CBO, configuração da formação profissional e do próprio PROEJA (alçado à categoria de modalidade de ensino nos exemplos a seguir) resulta na oferta de cursos com os seguintes títulos:

- a) Curso de formação inicial e continuada em Informação e Comunicação – Operador de Computador integrado ao ensino fundamental na modalidade de PROEJA;
- b) Curso de formação inicial e continuada em Construção Civil com Ênfase em Edificações – Pedreiro Azulejista integrado ao ensino fundamental na modalidade de PROEJA;
- c) Curso de formação inicial e continuada em Apoio Educacional – Alimentação Escolar integrado ao ensino fundamental na modalidade de PROEJA (BRASIL, 2010m).

Com a finalidade de verificar as condições em que acontecem a oferta de vagas e o ingresso dos educandos no PROEJA FIC, analisaram-se quinze editais obtidos na internet (BRASIL, 2009f, 2009g, 2009h, 2009i, 2010l, 2010m, 2010n, 2010o, 2010p, 2010q, 2011k, 2011l, 2011m, 2011n, 2011o), os quais são obrigatórios para a realização dos processos seletivos, conforme o DB. Dos editais podem-se retirar informações importantes a respeito do público a ser selecionado (idade e escolaridade), dos mecanismos do processo seletivo e dos próprios cursos (título, carga horária, turno).

Em relação ao público-alvo do PROEJA FIC, em quatorze editais seguiu-se à risca a recomendação de integrar formação profissional com o segundo segmento do ensino fundamental (equivalente às séries finais ou 5ª a 8ª); apenas em um realiza-se a integração com o “primeiro ciclo da EJA”, segundo o edital, que na verdade deve se tratar do primeiro segmento (equivalente às séries iniciais, de 1ª a 4ª). As idades mínimas para participar dos processos seletivos variam: 15 anos ou mais (8 editais), 16 anos ou mais (3 editais), 18 anos ou mais (5 editais). Nesse aspecto, a orientação do DB, que sugere a matrícula para maiores de 18 anos de idade – apesar de legalmente a pessoa com quinze anos poder frequentar o ensino fundamental na modalidade de EJA – a fim de não contribuir para a juvenilização do público do PROEJA, não está sendo seguida na maior parte dos casos analisados. Em dois editais menciona-se que pessoas com 15 ou mais anos só serão aceitas se sobrarem vagas não ocupadas pelos maiores de 18 anos.

Após a primeira seleção dos candidatos em relação aos pré-requisitos de escolaridade e idade, os critérios para ingresso nos cursos variam, podendo ser:

- a) pontuação resultante de análise de questionário de informações socioeconômicas e sobre renda do candidato, além de entrevista – definido em oito editais;
- b) provas de Língua Portuguesa e Matemática com questões de múltipla escolha – definido em dois editais;
- c) sorteio público – definido em cinco editais.

Na primeira opção, quando a demanda pelas vagas é maior que a oferta, os critérios para desempate geralmente são os mesmos: o candidato mais idoso tem preferência, seguido do que tem menor renda familiar, maior período sem estudar, maior tempo de experiência profissional na área em que deseja a formação. Nos casos em que houve prova, em um edital o desempate se deu em função da maior pontuação do candidato em Matemática, seguido da de Língua Portuguesa e, na persistência, do menor número de inscrição; na outra, a ordem de importância das provas se inverte, seguido da preferência pelo candidato mais idoso e pelo que tiver maior tempo de experiência profissional na área do curso pretendido. No caso dos sorteios públicos, os candidatos ou seus representantes legais devem estar presentes no ato (que tem data e local já determinados no edital) para que possam ter direito à vaga caso sejam contemplados. Também são sorteados candidatos para comporem lista de espera. Embora não haja menção a sorteio público como mecanismo de seleção no PROEJA FIC (tampouco proibição), ela existe no DB do PROEJA voltado para o ensino médio.

As vagas deverão ser ofertadas na forma de edital público, podendo a seleção ser realizada por meio de processo seletivo simplificado, **sorteio**, entrevistas ou a combinação de vários instrumentos seletivos ou outros meios que a escola venha a adotar, considerando-se, imprescindivelmente, a condição de democratização do acesso (BRASIL, 2007f, p. 59, grifo nosso).

Como as instituições que promovem o PROEJA FIC geralmente ofertam também o relacionado ao ensino médio com curso técnico, é compreensível que o procedimento seja verificado nas duas situações.

O PROEJA FIC, segundo seu DB, foi elaborado para melhorar as propostas do ensino fundamental, “a fim de minimizar o abandono escolar, assegurar a universalização do acesso e efetivamente promover a aprendizagem” (BRASIL, 2007g, p. 19). Se o acesso ao PROEJA FIC não pode ser universalizado, ou seja, se o número de candidatos for superior ao de vagas, as instituições ofertantes não deveriam instituir práticas como provas e sorteios, que vão na contramão do tratamento diferenciado a que jovens e adultos com pouca escolaridade necessitam ter quando se fala em EJA, impedindo seu retorno à instituição escolar. Em relação às provas, não se trata de escolher os melhores para o curso, mas de submeter ao

fracasso mais uma vez aqueles que não tiveram desempenho satisfatório; quanto ao sorteio público, é inadmissível, tanto quanto o “vestibular” do PROEJA FIC proposto em dois dos dezesseis editais, pois revela que, além de não garantir o acesso ao aumento de escolaridade integrado à profissionalização, o Estado se desresponsabiliza da oferta, delegando à sorte das pessoas o sucesso ou não para ingressar no curso.

Em um dos editais cujo processo seletivo era feito por meio de prova também cobrava-se taxa de inscrição (R\$ 10,00), o que é proibido no DB, enquanto em outro, baseado em sorteio público, a inscrição era condicionada à doação de 2 kg de alimentos não perecíveis que seriam doados a comunidades carentes de dois municípios. A gratuidade da inscrição prevaleceu nos demais editais. A exemplo do que foi relatado pelos pesquisadores do PROEJA do ensino médio, sobre baixa procura pelos cursos (o que levou as instituições a matricular pessoas que já tinham a escolaridade em questão concluída), foram observadas prorrogações de prazos para inscrição (BRASIL, 2010r, 2011p), reaberturas de editais (BRASIL 2010s, 2011q) e abertura de editais para vagas remanescentes (BRASIL, 2009j, 2011r). Isso parece indicar, dentre outros fatores, que não esteja havendo divulgação suficiente do programa à comunidade, o que, de certa forma, poderia ser amenizado com a veiculação da oferta do PROEJA FIC não só junto às prefeituras, parceiras no processo, mas também às Secretarias Estaduais do Trabalho e ao Sistema Nacional de Emprego (SINE), que, ao manter contato constante com trabalhadores, desempregados e beneficiários do seguro-desemprego, poderiam recrutar esse público-alvo, impedindo ou diminuindo o não preenchimento das vagas e, conseqüentemente, as reaberturas de editais e oferta de vagas remanescentes.

Muitas incongruências do PROEJA FIC, observadas do ponto de vista da formação profissional, poderiam ser sanadas se houvesse uma maior inteiração do MEC, o coordenador-geral da política, com o MTE.<sup>111</sup> Bem ou mal, a formação profissional inicial no Brasil, com cursos de qualificação profissional e de aprendizagem para jovens, tem sido coordenada pelo MTE, por meio de planos como o PLANFOR e o PNQ e por meio da política de introdução de aprendizes nas empresas, há décadas, especialmente no último caso. Uma atuação mais próxima dos dois ministérios certamente traria mais consistência às políticas desenvolvidas por ambos, seja no sentido de atrelar os cursos do PNQ à elevação da escolaridade do trabalhador ou candidato a trabalhador, com atuação direta do Estado, seja no sentido de

---

<sup>111</sup> Em relação à divulgação dos cursos nos editais, constatou-se que a coerência dos títulos teve sensível evolução desde a publicação das primeiras propostas aprovadas no PROEJA FIC, em 2009, correspondendo mais à realidade da formação profissional inicial.

proporcionar, verdadeiramente, formação profissional no âmbito do PROEJA FIC. Essa intersectorialidade é mencionada sucessivas vezes no DB, seja na necessária vinculação entre políticas de educação, emprego, trabalho e renda, seja na criação do comitê nacional, de caráter consultivo, que exerceria acompanhamento e controle social do PROEJA. Tal comitê, no entanto, ao que tudo indica, não foi criado (não foi localizado qualquer documento que comprove sua existência) e, se o foi, não está atuando como se propôs a fazer.

Em dez editais os cursos são ofertados no período noturno; em um deles os cursos são divididos entre os turnos matutino, vespertino e noturno; em quatro não há a informação. As cargas horárias são informadas em seis editais (obedecem aos mínimos preconizados no DB, mas não há referência sobre as cargas da formação profissional e da formação geral, separadamente), sendo que outros seis indicam o número de semestres letivos (de três a seis). Dois editais deixaram de informar cargas horárias, número de semestres letivos e local de realização dos cursos, carecendo, portanto, de informações imprescindíveis para a confrontação com os compromissos da vida pessoal dos candidatos, de modo que possam verificar se estão em condições de proceder à inscrição. Em relação a esse último item, verificou-se que em seis editais não se informa em que locais acontecerão as ações formativas; nos restantes, as possibilidades são assim apresentadas

- a) ações formativas divididas, acontecendo em escolas municipais, com as prefeituras responsabilizando-se pela execução da formação geral, e nos IFECTs, executores da formação profissional – observada em três editais;
- b) ações formativas realizadas integralmente em escolas municipais – observada em quatro editais;
- c) ações formativas realizadas integralmente no IFET – observada em um edital;
- d) algumas ações formativas realizadas integralmente em escolas municipais e outras integralmente nos IFECTs – observada em um edital.

Essas informações a respeito dos locais dos cursos são importantes na medida em que podem indicar pontos críticos no tratamento da formação integrada na modalidade EJA. A integração curricular deve ser muito bem planejada para garantir os propósitos do PROEJA FIC, especialmente no caso em que equipes interinstitucionais atuam sobre os mesmos educandos, seja em espaços diferentes, seja no mesmo espaço (observado em apenas dois casos em nove, conforme editais analisados).

Não se dispõe no momento de informações sobre como está acontecendo a integração das equipes da RFEPT e das redes municipais e estaduais (no caso do atendimento ao sistema prisional) na implementação do PROEJA, pois a produção acadêmica, a exemplo do que foi

construído para o PROEJA do ensino médio, ainda deve estar sendo configurada nos programas de pós-graduação Brasil afora e o acesso a planos de cursos, planejamento das aulas, entre outros, tem se mostrado restrito.

\* \* \*

O PROEJA FIC, da maneira como foi pensado, certamente constitui-se em política mais completa para atendimento das pessoas jovens e adultas que anseiam por capacitação profissional e aumento da escolaridade. Quando comparado ao PIPMO, ao PLANFOR e ao PNQ, ele traz o elemento novo da integração curricular, que trata as especificidades das disciplinas de formação geral e de formação profissional em uma unidade que, antes de tudo, deve considerar o educando como ser integral e não como o estudante apartado do trabalhador. Ao acontecer em instituições públicas, ou seja, na RFEPT, o PROEJA FIC possibilita que a formação inicial de trabalhadores comece a se constituir como um *sistema visível*, adaptando aqui a ideia inicial (de *não sistema invisível*) lançada pelo IPEA (2006). Além disso, foi forjado na modalidade de EJA, requerendo, por conseguinte, uma forma própria de atendimento que considere as necessidades e disponibilidades do público jovem e adulto, de forma a garantir aos que forem trabalhadores, ou não, condições de acesso e permanência na escola (BRASIL, 1996a). O entendimento da qualificação profissional no programa, portanto, pressupõe que o educando e/ou trabalhador, ao se deparar, na instituição, com formação para o trabalho e educação geral, compreenda o que, como e por que faz suas atividades, seja no ambiente laboral ou fora dele, comportando-se como um “homem de ofício” cujas “capacidades foram educadas” (NAVILLE, 1973b, p. 268, 1956, p. 72). Alguns óbices, no entanto, que foram, sobretudo, descritos em dissertações de mestrado, fruto de vivências de dezenas de pesquisadores que se debruçaram sobre a temática por vivê-la em seu cotidiano profissional, necessitam ser transpostos para que o programa se efetive verdadeiramente como possibilidade de formação integrada.

Para que o PROEJA (tanto da FIC quanto o do ensino médio) alcance suas aspirações, a EJA deve deixar de ser percebida nas instituições da RFEPT – a principal proponente do PROEJA FIC na atualidade – como uma modalidade menor, uma “educação com status inferior no mercado de bens culturais” (RUMMERT, 2007, p. 39). Ao contrário do que certas pessoas ligadas à RFEPT supõem, a EJA não merece ter um lugar próprio, conforme

relataram Regattieri e Castro (2009, p. 134), mas deve inserir-se, como modalidade que é, nas instituições da rede federal, que aliam educação, ciência e tecnologia, a exemplo do que já acontece nas redes municipais e estaduais de ensino, de modo que jovens e adultos consigam vislumbrar como possível – a partir do momento em que convivem com outros educandos que frequentam cursos técnicos, cursos superiores de tecnologia, pós-graduações e todo tipo de educação continuada – o término de seus cursos e a continuidade de estudos. Tal verticalização da educação básica com a educação profissional, proposta principalmente nos IFECTs e que se expressa na visualização, em uma única instituição, de possíveis itinerários formativos, deixa de existir para os educandos do PROEJA, especialmente da FIC, quando os cursos são ministrados parte em escolas municipais e parte na RFEPT ou ainda totalmente nas escolas municipais. Com essa divisão de especialidades, em que os IFECTs se responsabilizam pela formação profissional e as prefeituras se responsabilizam pela formação básica, se não houver planejamento e acompanhamento conjunto por parte das equipes, a integração e a verticalização ficam ameaçadas. Nesse aspecto, a afirmação do perigo da estipulação de cargas horárias para cada tipo de formação<sup>112</sup> feita por Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005b, p. 1098-1099) acaba sendo prenúncio de desintegração do currículo que promove, inclusive, desintegração das ações em dois *campi*, o do proponente e o do parceiro. Também é necessário que as equipes técnico-pedagógicas da RFEPT acolham os jovens e adultos que buscam emancipação pelo PROEJA observando os sete princípios descritos por Flecha (2004) para efetivação da educação democrática daquele público: diálogo igualitário, inteligência cultural, dimensão instrumental, transformação, criação de sentido, igualdade das diferenças e solidariedade.

As ações formativas do PROEJA FIC, no tocante à formação profissional inicial, precisam também ser alicerçadas nas características próprias que esses cursos e programas apresentam. É imprescindível compreender o que se deve ensinar e aprender em um curso de qualificação/capacitação profissional; ter o entendimento do que é um perfil profissional de conclusão e recorrer à CBO sempre que necessário, evitando nomenclaturas que menosprezam o bom senso; diferenciar as atividades desenvolvidas em uma ocupação operacional das efetivadas por técnicos, por graduados; reconhecer que a formação profissional pressupõe a manipulação de materiais, o exercício da coordenação motora, requerendo para tal que todos os educandos tenham a possibilidade de efetivar práticas em

---

<sup>112</sup> Basta lembrar que dados obtidos na avaliação externa do PNQ a respeito da integração de conteúdos básicos e específicos, após analisados, revelaram que ela não acontece plenamente em muitos casos (SAUL et al., 2007c).

simulações. Se as ações formativas do PROEJA FIC estiverem representando à risca no conteúdo o que alguns de seus títulos denominam, com abrangências temáticas incompatíveis com a formação inicial, estão promovendo, assim como no PLANFOR e no PNQ, aquilo que Tanguy (1998, p. 69) chama de “inteligência discursiva”, própria da lógica da competência, em detrimento da “pedagogia do concreto”, da “inteligência prática” que tem mais significado na formação inicial, especialmente para o público da EJA.

Sobre a oferta do PROEJA FIC, é imprescindível que o governo federal estabeleça, de fato, uma política que garanta sua universalização. Não há dados precisos sobre os concluintes desde 2006, quando o ensino fundamental foi adicionado ao programa. Se se considera as 13 mil matrículas indicadas no triênio 2009-2011 (Tabela 21) em relação à proporção de pessoas ocupadas no país que não concluíram o ensino fundamental, cerca de 1/3 em 2009 (Tabela 15) – o que correspondia, na época, a 21,3 milhões de pessoas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009, p. 30) – constata-se um atendimento, no âmbito do programa, muito tímido diante da necessidade. Mesmo que se esteja distante do atendimento universal dos jovens e adultos no PROEJA FIC, porém, não se pode continuar a lançar mão de expedientes como sorteios públicos e provas para o público da EJA acessar o programa. Em relação aos primeiros, eles vêm reforçar, para aqueles que não forem contemplados com a vaga no curso desejado, a ideia de que são, no sentido literal, “desvalidos da sorte” – numa alusão à expressão que caracterizava o público que nos primórdios da rede federal buscava formação profissional (KUENZER, 1991, p. 6; 1997, p. 12). Quanto às provas, aplicá-las como mecanismo de processo seletivo é, da mesma forma que o sorteio público, reforçar, em caso de mau desempenho, sentimentos negativos que vão da incapacidade ao fracasso em relação ao aprendizado escolar.

Apesar de todas as limitações expostas nesta pesquisa, o PROEJA FIC pode ser considerado uma *política equalizadora e tencionada*. O programa tem a finalidade de proporcionar a jovens e adultos que não tiveram oportunidade de concluir o ensino fundamental a formação básica aliada à formação profissional, seja ela objeto de ocupação já exercida ou não pelo educando. Para promover essa formação, o MEC, por meio da SETEC, apostou no currículo integrado, buscando a formação sistêmica do educando trabalhador, sem se valer de planos ou programas de governo diferentes (parte básica e parte específica) implementados por entidades executoras e resultantes em dois certificados ao final das ações. O MEC, para concretizar essa ideia, valeu-se da RFEPT, conhecida pela excelência em educação, ciência e tecnologia, e garante, com verbas federais, a efetivação do programa, abrindo possibilidades para que todos que não tenham concluído o ensino fundamental (e

estejam na faixa etária permitida por lei) possam se candidatar às vagas, diferentemente do PNQ, que realiza atendimento extremamente focalizado. Quando essas possibilidades de retomada de formação são apresentadas a jovens e adultos sem escolaridade completa e afastados da escola por períodos longos, de modo que optem pelo retorno à instituição escolar, criam-se condições para que esses sujeitos venham a ter igualdade de oportunidades em relação aos demais grupos sociais que conseguiram concluir seus estudos, daí a função equalizadora do PROEJA FIC.

A reentrada no sistema educacional dos que tiveram uma interrupção forçada seja pela repetência ou pela evasão, seja pelas desiguais oportunidades de permanência ou outras condições adversas, deve ser saudada como uma reparação corretiva, ainda que tardia, de estruturas arcaicas, possibilitando aos indivíduos novas inserções no mundo do trabalho, na vida social, nos espaços da estética e na abertura dos canais de participação. Para tanto, são necessárias mais vagas para estes “novos” alunos e “novas” alunas, demandantes de uma nova oportunidade de equalização (BRASIL, 2000b, p. 9).

Do ponto de vista da gestão, a política é tencionada porque já nasceu com o propósito de elevar a escolaridade do brasileiro e proporcionar-lhe qualificação profissional formal. O PROEJA FIC continua, em seus cinco anos, perseguindo esse ideal, sem alterar suas intenções, embora questões controversas na implementação tenham ocorrido e/ou estejam ocorrendo.

## 5 CONCLUSÃO

Esta tese teve como propósito oferecer uma contribuição para a compreensão das relações entre formação profissional inicial e elevação da escolaridade tomando como base para análise as políticas públicas de qualificação profissional de nível federal consideradas mais relevantes nos últimos cinquenta anos. Acredita-se que a importância da temática esteja no fato de que, na atualidade, pelas condições de escolaridade da PEA brasileira, a formação inicial de trabalhadores seja a única oportunidade de aprender uma ocupação, por meio de curso, para cerca de 21,3 milhões de pessoas jovens e adultas que ainda não concluíram o ensino fundamental, as quais correspondem à terça parte da população ocupada e a 11% da população residente no país, segundo dados de 2009 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009, p. 30, 2010c). Considera-se ainda que a efetivação da formação profissional sem vínculo com a elevação da escolaridade, além de se tratar de um direito incompleto – pois todo brasileiro, segundo a Constituição Federal, deve ter acesso gratuito à qualificação para o trabalho e também à educação básica, inclusive os que não tiveram oportunidade de concluí-la “na idade própria” (BRASIL, 1988) –, não propicia, de fato, qualificação para o exercício do trabalho em condições ideais, ou seja, de modo que o trabalhador, ao realizar sua atividade na oficina, na loja, no campo, na fábrica, reconheça que as técnicas por ele desenvolvidas decorrem de teorias, de conhecimentos abstratos, de cultura geral construídos ao longo dos anos nas práticas sociais. A fim de apreender essa relação tão necessária, portanto, optou-se pela construção de uma síntese que possa ser lida e compreendida de maneira autônoma, nos termos descritos por Forquin (1996), de modo a configurar e classificar quatro políticas públicas de qualificação profissional implementadas pelo governo federal em diferentes períodos, valendo-se, para tal, das noções de *qualificação* e *formação profissional* como orientadoras das análises e incorporando a contribuição de autores oriundos de diversas áreas do conhecimento que se dedicaram, em maior ou menor grau, à temática.

No primeiro capítulo, abordaram-se as noções escolhidas que, de modo transversal, serviram de referencial teórico para as análises. Fruto do pensamento do sociólogo francês Pierre Naville, as ideias de qualificação e formação profissional utilizadas na tese são dependentes, na opinião do autor: “o que qualifica é o ato educado” e o verdadeiro profissional é o “trabalhador provido de uma experiência educada” (NAVILLE, 1956, p. 48; 1973b, p. 268). Isso significa que a qualificação para o trabalho pressupõe a educação, tanto

do ponto de vista da formação geral quanto da formação profissional. Como qualificação profissional Naville compreende uma intrincada relação de fatores tais como o salário (a retribuição do trabalho executado por aqueles que não têm meios de produção), a divisão das tarefas nos ramos produtivos (ou divisão técnica das operações), a repartição das capacidades (forma como a mão de obra se distribui mais em razão da dinâmica social que das vocações), a hierarquia dos trabalhos (importância social dos tipos de atividades – manuais, intelectuais, ligada a gênero), a habilidade (capacidade operatória do trabalhador) e o tempo necessário para aprendizagem do ofício, um dos fatores mais fundamentais. Como tais fatores que se unem para caracterizar a qualificação são variáveis no tempo e no espaço, configurando-se de acordo com as dinâmicas sociais, a própria noção de qualificação é relativa, já que “não repousa sobre nenhum critério absoluto” (1956, p. 27). Dessa afirmação também decorre que a qualificação do trabalho tem seu valor não no desempenho do indivíduo no exercício de sua ocupação, mas coletivamente, de acordo com a importância e o prestígio que as profissões desfrutam na estrutura hierárquica construída socialmente, a qual depende mais de critérios morais e políticos que técnicos (como geralmente se supõe). A respeito da formação profissional, Naville a estima, como citado anteriormente, fator de primeira grandeza que concorre para a qualificação do trabalho, especialmente quando considerada em relação ao tempo mínimo necessário para aprendizagem, tempo este variável segundo a complexidade das tarefas que são objeto da ocupação, o estatuto biológico da pessoa que aprende (idade, sexo, condições físicas e psicológicas), a metodologia utilizada no processo de ensino e aprendizagem, a estrutura física disponível para a formação, a escolaridade prévia dos educandos, o meio social originário da equipe técnica e dos educandos, a região em que ocorrem as ações formativas, entre outros. A instrução, a formação, a educação, portanto, em razão do tempo que lhe é despendido na aprendizagem de uma ocupação, confere mais ou menos relevância para a qualificação, de tal modo que “quanto mais o trabalho é o resultado de uma aquisição, mais ele aparece como qualificado; quanto mais ele é efeito de capacidades que se podem chamar de naturais, menos ele é qualificado” (1956, p. 131). A educação, assim, também foi objeto de estudo do sociólogo francês, que fez considerações acerca da nefasta separação observada em sua época entre formação profissional e formação geral. Da mesma forma que vislumbra a qualificação do trabalho como uma relação social construída à base de múltiplos elementos que se associam, aborda a formação profissional e a formação geral como uma unidade forjada pela necessária integração, pela “interpenetração orgânica” (1948, p. 21). Segundo Naville, não pode haver aquisição de uma técnica pelo educando se não houver, previamente, a aquisição dos fundamentos técnico-científicos que lhe dão

sustentação. Essa organicidade no ensino, além de ser salutar para o educando e futuro trabalhador, que terá verdadeiro domínio e autonomia sobre suas atividades, deveria, na opinião do autor, ser oferecida nas escolas a todos os educandos, de maneira a se instituir uma educação integrada, politécnica, que acabasse com as dicotomias nocivas que apartam o que é manual do que é cerebral, o que é operatório do que é intelectual. Se “o ofício humano” que “introduz a técnica num mundo de relações sociais”, que são por si mesmas abstratas, “deve ser aprendido e utilizado graças a conhecimentos abstratos, teóricos, que são o fundamento da cultura geral” (1948, p. 17), não procede dar continuidade ao “divórcio” (p. 7) existente entre formação geral e formação profissional. Eis, pois, em linhas gerais, as ideias de Naville consideradas nesta tese.

No segundo capítulo, com o objetivo de fornecer os subsídios necessários para estudar as políticas públicas de qualificação profissional, foram apresentadas as características da formação inicial de trabalhadores no âmbito da legislação e elencados seus principais agentes, além de ser comentada a relação estreita com a EJA. Em razão do seu caráter de *não sistema invisível* descrito pela equipe do IPEA (2006) – por não estar sujeita a regras de escolaridade mínima e ser ofertada pelas mais diversas instituições –, a formação inicial de trabalhadores é apropriada livremente, prescindindo na quase totalidade dos casos da educação geral, em um equívoco que se deve condenar, conforme as contribuições deixadas por Naville, além de não oferecer possibilidades de itinerários formativos. Seu raio de ação abrange as ocupações majoritariamente operacionais que não são objeto de regulamentação, podendo ser aprendidas e também desempenhadas por pessoas sem o ensino fundamental completo, constituindo-se, pois, na base da hierarquia da educação profissional brasileira e tendo pequeno prestígio que é proporcional ao dedicado às próprias ocupações às quais está relacionada. A qualificação do trabalho, lembra Naville (1956, p. 129-30), é “uma relação entre algumas operações técnicas e a estimativa de seu valor social”. No Brasil, em que o trabalho manual é, desde o período colonial, desprezado, a hierarquia resultante do julgamento social que é feito sobre o valor comparado dos tipos de trabalho dedica às ocupações operacionais e à formação inicial de trabalhadores um lugar de pouco reconhecimento e quase nenhum poder, o mesmo podendo ser estendido à EJA, modalidade que é desvalorizada em razão das qualidades do público que a compõe. Dessa forma, por serem pouco reconhecidas – no sentido da legitimação – não há compreensão geral de que tanto a formação profissional inicial quanto a EJA requerem condições próprias e apropriadas para serem efetivadas, daí a falta de normas e limites (mínimos, principalmente), no caso da primeira, e de respeito ao que é estabelecido em lei para a segunda.

No terceiro capítulo, as políticas públicas de qualificação social foram detalhadas, ganhando ênfase nesta pesquisa o processo de sua implementação. Para realizar seu detalhamento, devidamente contextualizado, foram intercalados trechos com descrição da política, extraídos principalmente de documentos oficiais, e trechos de análises sobre questões gerais necessárias para sua compreensão, geralmente emprestadas de pesquisadores da área das ciências humanas, além do referencial teórico de Naville. Ao final de cada subcapítulo, chegou-se a uma classificação da política que, para fins de síntese, expressou por meio de dois adjetivos as relações estabelecidas entre formação profissional e elevação da escolaridade e o processo de sua implementação. Assim, foram levantadas as seguintes categorias de políticas públicas de qualificação profissional no Brasil:

- a) *instrumental e cambiante*;
- b) *instrumental e tencionada*;
- c) *instrumental e divergente*;
- d) *equalizadora e tencionada*.

A primeira grande política de qualificação profissional empreendida no Brasil, o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra (PIPMO) (1963-1982), foi caracterizada como *instrumental e cambiante* porque, do ponto de vista da finalidade e como conceito de qualificação profissional, visava apenas formação acelerada de mão de obra (daí o nome de “programa intensivo”), sem ligação com a elevação da escolaridade do trabalhador, e, do ponto de vista do processo de implementação, foi marcado por sucessivas mudanças de operacionalização que incluíram substituição do Ministério da Educação pelo Ministério do Trabalho na coordenação nacional do programa e financiamento inconstante baseado em diferentes fontes de recursos. Nas décadas de 1960 e 1970, o Brasil industrializava-se rapidamente e apresentava índices elevados de crescimento econômico, comportando-se na divisão internacional do trabalho que então se manifestava como país de fordismo periférico, caracterizado por força de trabalho urbana abundante e barata (oriunda das populações rurais), lançada livremente no mercado – sem qualquer tipo de negociação coletiva que formalizasse estruturas de ocupações baseadas na formação ou no tempo de serviço – e arregimentada para atuar em atividades de qualificação especializada, ou seja, como ensina Naville, semiqualificada. Os níveis educacionais do trabalhador brasileiro, portanto, pouco importavam nessa fase, pois em razão do caráter especializado do trabalho, as tarefas eram aprendidas rapidamente e ensinadas por meio de métodos de aceleração de aprendizagem (inspirados, entre outros, no TWI) em cursos de curtíssima duração. Pode-se considerar que os grandes legados do PIPMO foram ter introduzido no âmbito da formação inicial de

trabalhadores a descentralização da implementação da política pública (inclusive para o Sistema S, entidade privada) e, como consequência, criado a figura da “entidade executora”, a qual permanece fortemente presente na política atual empreendida pelo MTE, além de redefinir, justamente em relação a seu adjetivo cambiante, que a formação profissional inicial é assunto de trabalho e não de educação, o que de certa forma também prevalece até a atualidade.

Como política pública de qualificação profissional *instrumental e tencionada* apresentou-se o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) (1996-2002), coordenado pelo MTE. Era instrumental porque visava gerar “empregabilidade” em época de elevadas taxas de desemprego, valendo-se da visão de mundo defendida pela lógica da competência, que valoriza os saberes relacionais e básicos referentes ao trabalho em detrimento dos saberes-fazer. Assim, firmado na crença de que a qualificação é componente da relação linear entre educação, emprego e desenvolvimento econômico, afirmava ser possível potencializar as capacidades do treinando em conseguir emprego por meio de cursos rápidos, os quais enfatizavam separadamente habilidades básicas, habilidades específicas e habilidades de gestão, negligenciando a formação geral, não apresentando qualquer alternativa para que trabalhadores ou futuros trabalhadores elevassem seus níveis de escolaridade. A política era tencionada porque o plano, diferentemente do PIPMO, foi cuidadosamente forjado para compor uma estratégia maior de governo que se materializou em um projeto político macroeconômico que se ancorou no ideário neoliberal dominante que preconizava, dentre outras características, a reorientação do Estado no sentido de se afastar da execução da implementação de certas políticas públicas (dentre as quais as de qualificação profissional), impondo à administração pública práticas inspiradas na iniciativa privada (gerencialismo). Observa-se assim que, embora o PLANFOR resgatasse a essência do PIPMO no quesito “descentralização das ações com implementação por entidades executoras”, o contexto apresenta-se bem diferente. A condição de estabilidade quanto ao financiamento do plano, por meio do FAT, também foi fator decisivo para que a política, no ângulo do processo, fosse considerada como tencionada.

Na esteira do PLANFOR, estabeleceu-se uma política *instrumental e divergente* que vigora até os dias de hoje, também sob liderança do MTE. Trata-se do Plano Nacional de Qualificação (PNQ) (2003-). Antes de recapitular porque se comporta como política instrumental, é necessário lembrar que é considerada divergente pois em nome da negação da herança deixada pelo PLANFOR construiu toda uma fundamentação baseada em um conceito de qualificação social e profissional que reconhece o trabalhador e educando que

participa dos cursos ofertados no âmbito do plano como sujeito de direitos, que deve ter acesso à formação profissional e à elevação da escolaridade; no processo de implantação, no entanto, vem atendendo demandas pontuais e urgentes de setores produtivos que estão, ou não, sendo incentivados pela política do PAC, transformando os PlanSeQs, que deveriam ser complementares aos PlanTeQs, nos carros-chefe do plano (tanto em metas físicas quanto em metas financeiras). Além disso, o aumento da escolaridade do trabalhador mediado pelo poder público, propalado nos documentos do MTE, acaba sendo deixado à iniciativa do próprio trabalhador, já que não se tem observado integração do plano nem no nível das políticas de emprego e renda, tampouco com a área da educação. Soma-se a isso o caráter focalizado da política, que acaba servindo como alívio temporário das questões sociais ao eleger, para atendimento, segmentos sociais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico. O caráter instrumental do PNQ, dessa forma, reside no atendimento a demandas específicas dos setores produtivos sem preocupação com integração da formação profissional e da formação geral e, em última instância, com a elevação de escolaridade dos trabalhadores jovens e adultos, bem como na não universalização do acesso, substituída por procedimentos que têm na focalização seu principal argumento. Apesar das divergências existentes entre propostas e ações, o plano trouxe consigo melhorias como a delimitação de carga horária média para as ações formativas e orientações para padronização de títulos tendo como base a CBO-02, além da inclusão dos municípios (e outros arranjos territoriais) como *locus* de políticas públicas de qualificação profissional, inclusive com direito a transferência de recursos federais.

A última política estudada foi o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – Formação Inicial e Continuada com Ensino Fundamental (PROEJA FIC) (2006-), a qual foi denominada de *equalizadora e tencionada*. Baseado no princípio de que a formação profissional inicial não pode ser efetivada sem que a educação básica seja levada em conta, e que jovens e adultos que não concluíram sequer o ensino fundamental têm direito a ambas as formações, o MEC lançou o PROEJA FIC, a cargo da RFEPT, com a finalidade de possibilitar que o público-alvo da EJA esteja em condições de se inserir socialmente, da mesma forma que o fazem aqueles que estudaram na escola regular, sem ter recorrido àquela modalidade de ensino. Equalizar, assim, significa uniformizar, igualar, de modo a eliminar o estigma de quem já foi considerado um excluído por não ter ocupação e escolaridade. A concepção de qualificação profissional inerente ao PROEJA, como tratado anteriormente, assemelha-se a que foi indicada no PNQ, com a diferença de que o processo da implementação da política em questão vai na mesma direção do que é proposto, ou seja, de

que a qualificação social e profissional que permite ao jovem e adulto enfrentar os obstáculos que se lhe apresentam na vida requer, mais do que empirismo, a cultura geral que só pode ser construída e apreendida por meio da escolaridade. A integração da formação básica com a formação profissional, então, é o mote do PROEJA FIC, aludindo à integralidade do ser humano, que não merece ter uma formação aligeirada para o trabalho que reflete as dicotomias que impregnam as hierarquias sociais que classificam em meritosas ou desimportantes certas ocupações. Considera-se que a política é tencionada porque, apesar de uma série de dificuldades que está encontrando em sua implementação (aceitação limitada da proposta ou seu não entendimento na RFEPT, tratamento inadequado da formação profissional inicial e da EJA, pequena oferta de vagas em comparação ao público em potencial, entre outras), mantêm seus princípios em busca do resgate de direitos que um dia foram negligenciados.

Espera-se que esta síntese a respeito das relações entre formação profissional inicial e elevação da escolaridade contribua para o debate da temática, de modo que essa possibilidade mais marginal de educação profissional possa ser valorizada e, quiçá, incluída cada vez mais na agenda de políticas públicas universalizantes, não mais de forma instrumental, sem verdadeira efetividade social,<sup>113</sup> como se tem observado desde o PIPMO, passando pelo PLANFOR e pelo PNQ, mas como uma possibilidade de formação integral, como vem sendo tratada pelo PROEJA, especialmente para aqueles que interromperam seus estudos. A valorização da formação inicial de trabalhadores, acredita-se, será possibilitada plenamente quando as dicotomias manual/ cerebral, prático/intelectual, técnica/raciocínio, que são política e moralmente construídas mas “naturalizadas”, como afirma Naville (1948), deixarem de existir. A formação inicial de trabalhadores tem ainda muitos desafios a enfrentar, e o mais urgente, antes mesmo de ser passível de regras claras e objetivas, é o de se atrelar, de maneira integrada, à educação básica regular ou à EJA, nos casos em que a elevação da escolaridade de jovens e adultos também estiver em jogo.

---

<sup>113</sup> Sem preocupação com o gasto responsável de vultosos recursos públicos, no entendimento de que o financiamento de políticas públicas deve gerar emancipação e não atendimento focalizado.

## REFERÊNCIAS

ABREU, M. A. A. Educação: um novo patamar institucional. **Novos estudos**, São Paulo, n. 87, p. 131-143, jul. 2010.

AFONSO, A. J. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & sociedade**, Campinas, n. 75, p.15-32, ago. 2001.

AMARAL, C. T. do; OLIVEIRA, M. A. M. Educação profissional: um percurso histórico, até a criação e desenvolvimento dos cursos superiores de tecnologia. In: FIDALGO, F.; OLIVEIRA, M. A. M.; FIDALGO, N. L. R. (Orgs.). **Educação profissional e a lógica das competências**. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 167-206.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-37.

ANTONIAZZI, M. R. F. **O Plano de Qualificação Profissional do Trabalhador – Planfor/Ba – política pública de emprego?** 2005. 214 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999. 262 p.

\_\_\_\_\_. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2000. 200 p.

\_\_\_\_\_. **A desertificação neoliberal no Brasil** (Collor, FHC e Lula). Campinas: Autores Associados, 2004.172 p.

APRILE, M. R. Educação profissional e políticas públicas. In: VIEITEZ, C. G.; BARONE, R. E. M. (Orgs.). **Educação e políticas públicas: tópicos para o debate**. Araraquara: Junqueira & Marin, 2007, p. 151-176.

APRILE, M. R.; BARONE, R. S. M. Educação profissional no Brasil e opções metodológicas de pesquisa: elementos para o debate. **Boletim Técnico do SENAC**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 57-67, jan./abr. 2006.

BALBINOTTO NETO, G. Os 50 anos da “Mont Pèlerin Society”. Texto publicado na **Leader**, Porto Alegre, n. 5, 15 ago. 2000. Disponível em: <[http://www.iee.com.br/leader/edicao\\_05/chile.htm](http://www.iee.com.br/leader/edicao_05/chile.htm)> Acesso em: 05 jan. 2003.

BARONE, R. E. M. A relação entre educação e trabalho nas políticas educacionais para jovens e adultos: um tema para discussão. In: VIEITEZ, C. G.; BARONE, R. E. M. (Orgs.). **Educação e políticas públicas: tópicos para o debate**. Araraquara: Junqueira & Marin, 2007, p. 231-261.

BARROS, A. B. M. de. **A relação entre os saberes-experiência do trabalho e os saberes escolares, vista por alunos do PROEJA do IFSUL de Sapucaia do Sul**. 2010. 246 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

BATISTA, M. do S. X. A política educacional brasileira no contexto da reforma do Estado e do neoliberalismo. **Educação em questão**, Natal, n. 8-9, p. 36-58, jan./jun. 1999.

BOAVENTURA, G. D. R. **O significado do PROEJA no olhar e na voz de professores e alunos do Instituto Federal Goiano – Campus Ceres**. 2010. 139 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

BOSCATTO, M. Quand la qualification fait débats. **Formation emploi**, Marseille, n. 26, p. 5-10, oct./déc. 2006.

BONOW, D. **A exclusão escolar no PROEJA IF Sul-Rio-Grandense**: representações de estudantes evadidos. 2010. 201 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 7.566**, de 23 de setembro de **1909**. Crêa nas capitaes dos Estados da Republica Escolas de Aprendizizes Artifices, para o ensino profissional primario e gratuito. Disponível em: <[http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=7566&ti\\_norma=DEC&data=19090923&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=7566&ti_norma=DEC&data=19090923&link=s)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 4.073**, de 30 de janeiro de **1942**. Lei orgânica do ensino industrial. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del4073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4073.htm)>. Acesso em: 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.024**, de 20 de dezembro de **1961**. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm)>. Acesso em: 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 53.324**, de 18 de dezembro de **1963**. Aprova o Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra Industrial e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.prolei.inep.gov.br/exibir.do?URI=http://www.ufsm.br/cpd/inep/prolei/Documento/4335141560825965709>>. Acesso em: 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. **Portaria nº 15**, de 15 de janeiro de **1964a**. Disponível em: <<http://www.prolei.inep.gov.br/exibir.do?URI=http://www.ufsm.br/cpd/inep/prolei/Documento/8948963204869653604>>. Acesso em 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. **Portaria nº 46**, de 31 de janeiro de **1964b**. Disponível em: <<http://www.prolei.inep.gov.br/exibir.do?URI=http://www.ufsm.br/cpd/inep/prolei/Documento/-7455980546519486540>>. Acesso em 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. **Portaria nº 483**, de 4 de julho de **1964c**. Disponível em: <<http://www.prolei.inep.gov.br/exibir.do?URI=http://www.ufsm.br/cpd/inep/prolei/Documento/-3739896759126870113>>. Acesso em 17 set. 2010.

BRASIL. **Lei nº 5.379**, de 15 de dezembro de **1967**. Provê sobre a alfabetização funcional e a educação continuada a adolescentes e adultos. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=117865>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. **Portaria nº 16**, de 1º de fevereiro de **1971a**. Disponível em: <<http://www.prolei.inep.gov.br/exibir.do?URI=http://www.ufsm.br/cpd/inep/prolei/Documento/7268426620004374356>>. Acesso em 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de **1971b**. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm)>. Acesso em 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Previdência Social. Departamento Nacional de Mão-de-obra. **Cadastro Brasileiro de Ocupações**: 1ª edição preliminar e parcial. Rio de Janeiro, maio 1971c. 897 p.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 70.882**, de 27 de julho de **1972**. Dispõe sobre o programa intensivo de Preparação de Mão de Obra – PIPMO e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.prolei.inep.gov.br/exibir.do?URI=http://www.ufsm.br/cpd/inep/prolei/Documento/-4141208854567371512>>. Acesso em: 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Relação entre ensino de 2º grau, formação profissional e emprego**. Brasília: Departamento de Divulgação e Documentação, 1973. 83 p.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 75.081**, de 12 de dezembro de **1974**. Vincula ao Ministério do Trabalho o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra – PIPMO, aprovado pelo Decreto nº 53.324, de 18 de dezembro de 1963, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.prolei.inep.gov.br/exibir.do?URI=http://www.ufsm.br/cpd/inep/prolei/Documento/-1975777299701867699>>. Acesso em: 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.044**, de 18 de outubro de **1982a**. Altera dispositivos da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização do ensino de 2º grau. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7044.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7044.htm)>. Acesso em: 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 87.795**, de 11 de novembro de **1982b**. Extingue o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra – PIPMO, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-87795-11-novembro-1982-437704-publicacao-1-pe.html>>. Acesso em: 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. 1995a**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM)>. Acesso em: 20 set. 2010.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador** – Exercício de 1994. Brasília, **1995b**. 79 p.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de **1996a**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.276**, de 9 de maio de **1996b**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9276.htm>>. Acesso em: 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 126**, de 23 de outubro de **1996c**. Aprova critérios para a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – SEFOR, com vistas à execução de ações de qualificação e requalificação profissional, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, no período e 1997/1999. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/1996/r\\_19961023\\_126.asp](http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/1996/r_19961023_126.asp)>. Acesso em: 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador** – Exercício de 1995. Brasília, **1996d**. 83 p.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997a**. Regulamenta o § 2º do art.36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2208.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm)>. Acesso em: 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. **Parecer CNE nº 17**, de 3 de dezembro de **1997b**. Estabelece as diretrizes operacionais para a educação profissional em nível nacional. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf\\_legislacao/tecnico/legisla\\_tecnico\\_parecer1797.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/tecnico/legisla_tecnico_parecer1797.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Cerca de Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador** – Exercício de 1996. Brasília, **1997c**. 54 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. **PLANFOR**: Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador. Reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil. Brasília, dez. **1998a**. 51 p.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Programa Brasil em Ação**: dois anos. **1998b**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/2acao.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/2acao.htm)>. Acesso em: 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 194**, de 23 de setembro de **1998c**. Estabelece critérios para transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, implementado sob gestão da Secretaria de Formação e

Desenvolvimento Profissional – SEFOR, do Ministério do Trabalho – MTb, por meio de Planos Estaduais de Qualificação – PEQs, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho, e de Parcerias Nacionais e Regionais (PARCERIAS) com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, no período 1999-2002. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/1998/r\\_19980923\\_194a.pdf](http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/1998/r_19980923_194a.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2010.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador** – Exercício de 1997. Brasília, **1998d**. 95 p.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional. 1999a**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/99MENS1C.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/99MENS1C.HTM)>. Acesso em: 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB nº 4**, de 8 de dezembro de **1999b**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb04\\_99.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb04_99.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador** – Exercício de 1998. Brasília, **1999c**. 115 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 258**, de 21 de dezembro de **2000a**. Estabelece critérios para transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, implementado sob gestão da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, por meio de Planos Estaduais de Qualificação – PEQs, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho, e de Parcerias Nacionais e Regionais (PARCERIAS) com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2000/r\\_20001221\\_258a.pdf](http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2000/r_20001221_258a.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer nº 11**, de 10 de maio de **2000b**. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/PCB11\\_2000.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/PCB11_2000.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. **Conhecendo o PLANFOR**: como o governo federal e o Ministério do Trabalho e Emprego estão qualificando o Brasil. **2001a**. Brasília, jun. 2001. 12 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador** – Exercício de 1999. Brasília, **2001b**. 110 p.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Coordenação-Geral de Recursos do FAT. **Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador** – Exercício de 2000. Brasília, **2001c**. 68 p.

\_\_\_\_\_. **Avança Brasil**: Relatório de Situação – Novembro/Dezembro/**2002a**. Disponível em: <[http://www.abrasil.gov.br/anexos/download/rel\\_nov-dez\\_2002.pdf](http://www.abrasil.gov.br/anexos/download/rel_nov-dez_2002.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho em Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Coordenação-Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CGFAT. **Relatório de Gestão** – Tomada de Contas Anual – Exercício de 2001. Brasília, fev. **2002b**. 56 p.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Projeto de lei nº 274**, de **2003a**. Institui o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional e Qualificação do Trabalhador – FUNDEP, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 18 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 333**, de 10 de julho de **2003b**. Institui o Plano Nacional de Qualificação – PNQ e estabelece critérios para transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT ao PNQ, implementado sob gestão do Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – DEQ/SPPE, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, por meio de Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho ou de Arranjos Institucionais Municipais, e de Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs) de caráter nacional ou regional com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2003/r\\_20030710\\_333a.pdf](http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2003/r_20030710_333a.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano Nacional de Qualificação** – PNQ, 2003-2007. Brasília: MTE/SPPE, **2003c**. 56 p.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.154**, de 23 de julho de **2004a**. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5154.htm)>. Acesso em: 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Subsídios para a discussão de proposta de Anteprojeto de Lei Orgânica da Educação Profissional e Tecnológica**. Brasília, ago. de **2004b**. 10 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Políticas públicas para a educação profissional e tecnológica**. Brasília, abr. **2004c**. 71 p.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.933**, de 11 de agosto de **2004d**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.933.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.933.htm)>. Acesso em: 17 set. 2010.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 408**, de 28 de outubro de **2004e**. Institui os Planos Setoriais de Qualificação – PlanSeQs no âmbito da Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003, e dá outras providências. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BD96D6A012BDA330B9267E6/r\\_20041028\\_408.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BD96D6A012BDA330B9267E6/r_20041028_408.pdf)>. Acesso: 20 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho em Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Coordenação-Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CGFAT. **Relatório de Gestão** – Tomada de Contas Anual – Exercício de 2003. Brasília, fev. **2004f**. 24 p.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.224**, de 1º de outubro de **2004i**. Dispõe sobre a organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5224.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5224.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho em Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Coordenação-Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CGFAT. **Relatório de Gestão** – Exercício de 2004. Brasília, jul. **2005a**. 35 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **PNQ/PlanTeQs 2003 e 2004**: indicadores de desempenho. Brasília, **2005b**. 11 p.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.478**, de 24 de junho de **2005c**. Institui, no âmbito das instituições federais de educação tecnológica, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Decreto/D5478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5478.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 2.080**, de 13 de junho de **2005d**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf1/proejaportaria2080.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 1**, de 3 de fevereiro de **2005e**. Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação para o Ensino Médio e para a Educação Profissional Técnica de nível médio às disposições do Decreto nº 5.154/2004. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb001\\_05.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb001_05.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.180**, de 23 de setembro de **2005f**. Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos – PROUNI, institui o Programa de Educação Tutorial – PET, altera a Lei no 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11180.htm)>. Acesso em: 13 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Saberes da Terra vai formar cinco mil jovens e adultos do campo. 2005g**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content)>

&view=article&id=4725&catid=202>. Acesso em: 13 jul. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. **Parecer CNE/CES nº 277**, de 7 de dezembro de **2006a**. Nova forma de organização da Educação Profissional e Tecnológica de Graduação. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pces277\\_06.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pces277_06.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho em Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Coordenação-Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CGFAT. **Relatório de Gestão** – Exercício 2005. Brasília, out. **2006b**. 60 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Programa de Integração da Educação Profissional Técnica de Nível Médio ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos** – Documento base. Brasília, fev. 2006c.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.840**, de 13 de julho de **2006d**. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5840.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de **2007a**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.135**, de 26 de junho de **2007b**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.170**, de 25 de julho de **2007c**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

BRASIL. Ministério do Trabalho em Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Coordenação-Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CGFAT. **Relatório de Gestão** – Exercício 2006. Brasília, maio **2007d**. 103 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao Ensino Médio** – Documento base. Brasília, dez. **2007e**. 59 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na**

**Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA** – Educação Profissional Técnica de Nível Médio/Ensino Médio. Documento base. Brasília, ago. 2007f. 71 p.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA** – Formação Inicial e Continuada/Ensino Fundamental. Documento base. Brasília, ago. 2007g. 79 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA** – Educação Profissional e Tecnológica Integrada à Educação Escolar Indígena. Documento base. Brasília, ago. 2007h. 123 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Projeto de inserção contributiva da SETEC para superação da evasão nos cursos PROEJA da rede federal de educação profissional e tecnológica**. Brasília, jun. 2007i.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB nº 11**, de 12 de junho de 2008a. Proposta de instituição do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2008/pceb011\\_08.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2008/pceb011_08.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Número de vagas gratuitas será ampliado, mas entidades manterão a gestão dos recursos**. 2008b. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12240:numero-de-vagas-gratuitas-sera-ampliado-mas-entidades-manterao-a-gestao-dos-recursos&catid=234:materias](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12240:numero-de-vagas-gratuitas-sera-ampliado-mas-entidades-manterao-a-gestao-dos-recursos&catid=234:materias)>. Acesso em: 16 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Recursos para cursos grátis**. 2008c. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10191&catid=209](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10191&catid=209)>. Acesso em: 16 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Sistema S: ministro explica mudanças**. 2008d. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10225&catid=211](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10225&catid=211)>. Acesso em: 16 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Governo e Sistema S fecham acordo**. 2008e. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=10909](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=10909)>. Acesso em: 16 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Ministério do Trabalho e Emprego. Ministério da Fazenda. **Protocolo de compromisso que entre si fazem o Ministério da Educação (MEC), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério da Fazenda (MF), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Social da Indústria (SESI)**. 2008f. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=10909](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=10909)>. Acesso em 16 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Ministério do Trabalho e Emprego. Ministério da Fazenda. **Protocolo de compromisso que entre si fazem o Ministério da Educação (MEC), o**

**Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério da Fazenda (MF), a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o Serviço Social do Comércio (SESC). 2008g.** Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=10909](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=10909)>. Acesso em 16 set. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 6.635**, de 5 de novembro de **2008h**. Altera e acresce dispositivos ao Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, aprovado pelo Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6635.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6635.htm#art1)>. Acesso em: 16 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.633**, de 5 de novembro de **2008i**. Altera e acresce dispositivos ao Regulamento do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, aprovado pelo Decreto nº 61.843, de 5 de dezembro de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6633.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6633.htm#art1)>. Acesso em: 16 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.892**, de 29 de dezembro de **2008j**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível Em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm)>. Acesso em: 16 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 575**, de 28 de abril de **2008k**. Estabelece diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, aos estados, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, com vistas à execução do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego – SINE, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A2E2A24F3012E2F2B31385490/r\\_20080428\\_575b.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A2E2A24F3012E2F2B31385490/r_20080428_575b.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 578**, de 11 de junho de **2008l**. Altera a Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008, para regular a execução de Planos Setoriais de Qualificação – PlanSeQs no atendimento aos beneficiários do Programa Bolsa Família e na aplicação de recursos provenientes de emendas ao Orçamento Geral da União. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE3B012BC4BA85273480/r\\_20080611\\_578.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE3B012BC4BA85273480/r_20080611_578.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do trabalho. **PNQ – Plano Nacional de Qualificação**: Termo de referência. Brasília, abr. 2008m.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho em Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Coordenação-Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CGFAT. **Relatório de Gestão** – Exercício 2007. Brasília, abr. 2008n. 71 p.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Departamento de Qualificação. **Edital de Chamada Pública de Parcerias SPPE/MTE nº 01/2008**. Brasília, 1º set. 2008o.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Chamada Pública nº 1**, de 31 de março de **2008p**. Chamada pública para apresentação de propostas de cursos de formação continuada de docentes, técnicos administrativos e gestores no âmbito do programa nacional de integração da educação profissional com a educação básica na modalidade de educação de jovens e adultos – PROEJA. Disponível em: <[http://www.uff.br/ejatrabalhadores/arquivos-junho-2008/proeja\\_chamada\\_publica\\_formacao.pdf](http://www.uff.br/ejatrabalhadores/arquivos-junho-2008/proeja_chamada_publica_formacao.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Projeto Político Integrado – ProJovem Urbano**. Brasília, 2008q. 83p.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.692**, de 10 de junho de **2008r**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nos 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11692.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. **Portaria nº 1.003**, de 4 de dezembro de **2008s**. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BF7DDA8685AE4/p\\_20081204\\_1003.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BF7DDA8685AE4/p_20081204_1003.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.741**, de 16 de julho de **2008t**. Altera dispositivos da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11741.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11741.htm#art1)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Manual do educador: Orientações gerais – ProJovem**. Brasília, 2008u. 144p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho em Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Coordenação-Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CGFAT. **Relatório de Gestão – Exercício 2008**. Brasília, mar. 2009a. 113 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Departamento de Qualificação. **Edital de Chamada Pública de Parcerias SPPE/MTE nº 25/2009**. Brasília, 20 nov. 2009b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Ofício Circular nº 40. 2009c**. Convite às instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica para implantação do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, na formação inicial e continuada com ensino fundamental (PROEJA FIC). Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=569&id=12294&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=569&id=12294&option=com_content&view=article)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Portaria nº 194**, de 3 de julho de **2009d**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12294&Itemid=569](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12294&Itemid=569)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Tomada e prestação de contas anual – Relatório de gestão 2008. 2009e**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14945&Itemid=1064](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14945&Itemid=1064)>. Acesso em: 20 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo. **Processo seletivo nº 11/09. 2009f**. Disponível em: <<http://www.ifes.edu.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro. **Edital nº 08/09 – PROEJA FIC. 2009g**. Disponível em: <<http://www.ifrj.edu.br/site/>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará. **Edital nº 39/2009. 2009h**. Disponível em: <<http://www.ifpa.edu.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará. **Edital nº 01/2009. 2009i**. Disponível em: <<http://portal.ifrn.edu.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará. **Edital s/n 2009 – vagas remanescentes. 2009j**. Disponível em: <<http://www.ifpa.edu.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de **2009k**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm#art6](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm#art6)>. Acesso em: 13 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. **Classificação Brasileira de Ocupações: informações gerais. 2010a**. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/informacoesGerais.jsf;jsessionid=25210410A30B356C1FFDEECE1C521FFA>>. Acesso em: 20 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. **MTE inclui novas ocupações na CBO**. Brasília, 8 abr. **2010b**. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/sgnnoticia.asp?IdConteudoNoticia=6920&Palavra>>

Chave=cbo>. Acesso em: 18 set. 2010.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 634**, de 25 de março de **2010c**. Altera a Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008, que estabelece diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, aos estados, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, com vistas à execução do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego – SINE, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B7750C1012B886158880568/r\\_20100325\\_634.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B7750C1012B886158880568/r_20100325_634.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 633**, de 25 de março de **2010d**. Aprova a distribuição de recursos para o exercício de 2010 e estabelece o custo aluno/hora no âmbito do Plano Nacional de Qualificação – PNQ. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812C12AA70012C138FC02A7447/r\\_20100325\\_633.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812C12AA70012C138FC02A7447/r_20100325_633.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho em Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Coordenação-Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CGFAT. **Relatório de Gestão** – Exercício 2009. Brasília, maio 2010e. 94 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Departamento de Qualificação. **Edital do PlanSeQ Sucroalcoleiro – Nacional**. Edital de Chamada Pública de parcerias SPPE/MTE nº 27/2010. Brasília, 26 nov. 2010f.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Os Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica. 2010g**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14428](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14428)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Relatório de gestão** – Exercício 2009. **2010h**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14945&Itemid=1064](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14945&Itemid=1064)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Sinopses das ações do Ministério da Educação**. Brasília, nov. 2010i. 106 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **PROEJA: apresentação. 2010j**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12288:programa-nacional-de-integracao-da-educacao-profissional-com-a-educacao-basica-na-modalidade-de-educacao-de-jovens-e-adultos-proeja&catid=259:proeja-&Itemid=562](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12288:programa-nacional-de-integracao-da-educacao-profissional-com-a-educacao-basica-na-modalidade-de-educacao-de-jovens-e-adultos-proeja&catid=259:proeja-&Itemid=562)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Ofício Circular nº 5**, de 1º de fevereiro de **2010k**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12294&Itemid=569](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12294&Itemid=569)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná. **Edital nº 08/2010. 2010l**. Disponível em: <<http://www.ifpr.edu.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. **Edital nº 31**, de 2 de agosto de **2010m**. Processo seletivo 2010/2 – PROEJA FIC – *Campus* Santa Rosa. Disponível em: <<http://www.sr.iffarroupilha.edu.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia. **Edital para seleção de alunos para o curso PROEJA FIC. 2010n**. Disponível em: <<http://www.portal.ifba.edu.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano. **Edital nº 32**, de 13 de agosto de **2010o**. Disponível em: <<http://www.ifbaiano.edu.br/portal/>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais. **Edital nº 05 do primeiro exame de seleção de 2011. 2010p**. Disponível em: <<http://www.ifmg.edu.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. **Edital nº 88**, de 22 de dezembro de **2010q**. Disponível em: <<http://www.iffarroupilha.edu.br/site/>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia. **Edital para seleção de alunos para o curso PROEJA FIC – prorrogação. 2010r**. Disponível em: <<http://www.portal.ifba.edu.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. **Edital nº 40**, de 6 de outubro de **2010s**. Disponível em: <<http://www.iffarroupilha.edu.br/site/>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. **Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT: Histórico. 2011a**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/fat/historico.htm>>. Acesso em: 11 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PPA 2000-2003 – Relatório Anual de Avaliação – Exercício 2001**. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/avalppa/site/default.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2011b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PPA 2000-2003 – Relatório Anual de Avaliação – Exercício 2002**. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/default.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2011c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Contabilidade governamental – relatórios e demonstrativos**. Despesas da União por função. **2011d**. Disponível em:

<[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/relatorios\\_demonstrativos.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/relatorios_demonstrativos.asp)>. Acesso em: 1º mar. 2011.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/>>. Acesso em: 20 jan. 2011e.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Editais e licitações**. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/editais/default.asp>>. Acesso em 20 jan. 2011f.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Brasil fecha 2010 com geração recorde de empregos**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/imprensa/brasil-fecha-2010-com-geracao-recorde-de-empregos/palavrachave/caged.htm>>. Acesso: 20 jan. 2011g.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Saiba mais – PROEJA. 2011h**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12294&Itemid=86](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12294&Itemid=86)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. 2011i**. Disponível em: <<http://redefederal.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **SIMEC – Módulo público – Painel de controle do MEC**. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2011j.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sertão Pernambucano. **Edital nº 01**, de 7 de janeiro de **2011k**. Disponível em: <<http://www.ifsertao-pe.edu.br/reitoria/>>. Acesso em: 7 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina. **Edital de abertura de processo de ingresso nº 20/2011. 2011l**. Disponível em: <<http://www.ifsc.edu.br/>>. Acesso em: 7 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina. **Edital de abertura de processo de ingresso nº 21/2011. 2011m**. Disponível em: <<http://www.ifsc.edu.br/>>. Acesso em: 7 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina. **Edital de abertura de processo de ingresso nº 26/2011. 2011n**. Disponível em: <<http://www.ifsc.edu.br/>>. Acesso em: 7 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. **Edital nº 49**, de 14 de março de **2011o**. Disponível em: <<http://www.iffarroupilha.edu.br/>>. Acesso em: 7 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais. **Edital nº 09 do primeiro**

**exame de seleção de 2011. 2011p.** Disponível em: <<http://www.ifmg.edu.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. **Edital nº 63**, de 7 de abril de **2011q**. Disponível em: <<http://www.iffarroupilha.edu.br/site/>>. Acesso em: 7 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina. **Edital de abertura de processo de ingresso nº 27/2011 – vagas remanescentes. 2011r.** Disponível em: <<http://www.ifsc.edu.br/>>. Acesso em: 7 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. **Museu virtual do MTE.** Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/museu/default.asp>>. Acesso em: 24 abr. 2011s.

BUENO, F. M. As condicionalidades do Fundo Monetário Internacional. **Economia política internacional: análise estratégica**, Campinas, n. 9, p. 29-39, jul./dez. 2006.

CAMPOS, C. A. de. **Os desafios da implementação do currículo integrado no PROEJA em Rio Verde – GO.** 2010. 200 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2010.

CARDOSO, A. Escravidão e sociabilidade capitalista: um ensaio sobre a inércia social. **Novos estudos**, São Paulo, n. 80, p. 71-88, mar. 2008.

CARVALHO, M. do C. B. de. Sociedade civil, Estado e terceiro setor. **São Paulo em perspectiva**, v. 12, n. 4, p. 83-91, out./dez. 1998.

CASTIONI, R. **Da qualificação à competência: dos fundamentos aos usos – o PLANFOR como dissimulador de novos “conceitos” em educação.** 2002. 264 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

CASTRO, C. de M.; FRANCO, M. A. C. Caminhos e descaminhos da educação de adultos no Brasil. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, n. 33, p. 45-60, maio 1980.

CÊA, G. S. dos S. PLANFOR, reforma do Estado e acumulação flexível: tecendo fios invisíveis. **Educere et educare**, Cascavel, v. 1, n. 2, p. 229-244, jul./dez. 2006.

\_\_\_\_\_. A formação do ser social trabalhador no Brasil: *ethos, modus e sapere*. In: CÊA, G. S. dos S. (Org.). **O estado da arte da formação do trabalhador no Brasil: pressupostos e ações governamentais a partir dos anos 1990.** Cascavel: Edunioeste, 2007a, p. 32-79.

\_\_\_\_\_. A reforma da educação profissional e o ensino médio integrado: perspectivas, tendências e riscos. In: CÊA, G. S. dos S. (Org.). **O estado da arte da formação do trabalhador no Brasil: pressupostos e ações governamentais a partir dos anos 1990.** Cascavel: Edunioeste, 2007b, p. 161-186.

\_\_\_\_\_. A qualificação profissional como instrumento de regulação social: do PLANFOR ao PNQ. In: CÊA, G. S. dos S. (Org.). **O estado da arte da formação do trabalhador no**

**Brasil:** pressupostos e ações governamentais a partir dos anos 1990. Cascavel: Edunioeste, 2007c, p. 187-225.

CHARLES BABBAGE INSTITUT. Center for the history of information technology. **Who was Charles Babbage?** Minneapolis, 2010. Disponível em: <<http://www.cbi.umn.edu/about/babbage.html>>. Acesso em: 10 set. 2010.

CHÂTELAIN, P. Scolarisation et activité professionnelle des adolescents en France. **Annales de Géographie**, Paris, n. 416, p. 385-410, juil./août 1967.

CIAVATTA, M. A formação integrada: a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. **Ensino médio integrado: concepção e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005, p. 83-105.

\_\_\_\_\_. A formação do cidadão produtivo emancipado. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA: trabalho de políticas públicas de educação – projetos em disputa na sociedade brasileira, 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UFF, UERJ e EPSJV, 2007, p. 76-94.

COLONTONIO, E. M. **O currículo integrado do PROEJA: trabalho, cultura, ciência e tecnologia em tempos de semiformação**. 2010. 118 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA, 1., 2006, Brasília. **Anais e deliberações...** Brasília: MEC/SETEC, 2007. 380 p.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. Diretoria de Programas. Coordenação de Programas Especiais. **Edital PROEJA/CAPES-SETEC nº 3/2006. 2006**. Instruções para apresentação de projetos do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Educação Profissional Integrada à Educação de Jovens e Adultos – PROEJA-CAPES/SETEC. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/edital\\_capes\\_setec.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/edital_capes_setec.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

CORRÊA, A. L. **Educação de massa e ação comunitária**. Rio de Janeiro: AGGS/MOBRAL, 1979. 472 p.

CORSO, A. M. **As representações do trabalho junto a professores que atuam no PROEJA: da representação moral do trabalho ao trabalho como auto-realização**. 2009. 128 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

COSTA, J. S. da; TEIXEIRA, E. C. Desemprego no Brasil no período de 1995-2002: uma análise dos seus determinantes, enfatizando a discriminação segundo o gênero. **Cadernos de economia**, Chapecó, n. 23, p. 101-123, jul./dez. 2008.

COSTA, M. A. da. **Formas estruturantes da organização curricular e a materialização do PROEJA no Curso Técnico de Mecânica do CEFET-MG**. 2010. 140 f. Dissertação (Mestrado em Educação Tecnológica) – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

COSTA, N. do R. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 693-706, jun. 2009.

COSTA, R. de C. D. **O PROEJA para além da retórica**: um estudo de caso sobre a trajetória da implantação do programa no *Campus* Charqueadas. 2009. 108 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CRIVELLARI, H. Itinerário formativo profissional. In: FIDALGO, F.; MACHADO, L. (Ed.). **Dicionário da educação profissional**. Belo Horizonte: NETE/UFMG, 2000, p. 215.

CUNHA, L. A. **O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata**. São Paulo: Unesp; Brasília: Flasco, 2000a. 190 p. (Política Pública de Trabalho e Renda).

\_\_\_\_\_. **O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização**. São Paulo: Unesp; Brasília: Flasco, 2000b. 243 p. (Política Pública de Trabalho e Renda).

\_\_\_\_\_. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. São Paulo: Unesp; Brasília: Flasco, 2000c. 270 p. (Política Pública de Trabalho e Renda).

\_\_\_\_\_. Ensino médio e ensino técnico na América Latina: Brasil, Argentina e Chile. In: YANNOULAS, S. C. (Org.). **Atuais tendências na educação profissional**. Brasília: FLACSO, 2000d, p. 56-79. (Políticas públicas de trabalho, emprego e geração de renda).

CUNHA, L. A. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. **Educação & sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 809-829, out. 2007.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. **Educação & sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

\_\_\_\_\_. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 11-32, jan./abr. 2005.

\_\_\_\_\_. A educação básica como direito. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008a.

\_\_\_\_\_. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008b.

\_\_\_\_\_. A educação escolar, a exclusão e seus destinatários. **Educação em revista**, Belo Horizonte, n. 48, p. 205-222, dez. 2008c.

DADOY, M. As noções de competência e competência à luz das transformações na gestão da mão-de-obra. In: TOMASI, A. (Org.). **Da qualificação à competência**: pensando o século XXI. Campinas: Papyrus, 2004, p. 105-142.

DEBIASIO, F. de J. Acesso, permanência e evasão nos cursos do PROEJA em instituições de ensino de Curitiba – PR. 2010. 127 f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

DEDECCA, C. S. Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90. In: OLIVEIRA, M. A (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1998, p. 269-294.

DELUIZ, N. O modelo das competências profissionais no mundo do trabalho e na educação: implicações para o currículo. **Boletim Técnico do SENAC**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, set./dez. 2001. Acesso em: <<http://www.senac.br/BTS/273/boltec273b.htm>>. Acesso em: 8 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. A globalização econômica e os desafios à formação profissional. **Boletim Técnico do SENAC**, Rio de Janeiro, n. 3, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.senac.br/BTS/303/boltec303f.htm>>. Acesso em: 13 set. 2010.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Anuário da qualificação social e profissional 2006**. São Paulo: DIEESE, 2007a. 268 p.

\_\_\_\_\_. **Anuário da qualificação social e profissional 2007**. São Paulo: DIEESE, 2007b. 280 p.

\_\_\_\_\_. **Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – Qualificação social e profissional**. São Paulo: DIEESE, 2008. 94 p. (Sistema público de emprego, trabalho e renda, 4).

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS.. **Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – Qualificação social e profissional**. São Paulo: DIEESE, 2009. 92 p. (Sistema público de emprego, trabalho e renda, 4).

DESAULNIERS, J. B. R. Introdução. In: DESAULNIERS, J. B. R. (Org.). **Formação & trabalho & competência**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998, p. 7-16.

DICTIONNAIRE ENCYCLOPÉDIQUE DE PSYCHOLOGIE. v. 2. Paris: Bordas, 1980. 1288 p.

DIETZ, J. W. **Learn by doing: the story of Training Within Industry**. New Jersey: J.W.D, 1970. 114 p.

DI PIERRO, M. C. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e pesquisa**, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 321-337, jul./dez. 2001.

\_\_\_\_\_. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. **Educação & sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 115-1139, out. 2005.

DI PIERRO, M. C.; JOIA, O.; RIBEIRO, V. M. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. **Cadernos Cedes**, Campinas, n. 55, p. 58-77, nov. 2001.

DUARTE, A. W. B.; JORGE, T. A. da S. Complexificação e mudança estrutural no mundo do trabalho: um estudo a partir das experiências do PIPMO e PLANFOR. In: Seminário do Trabalho, 6.; 2008, Marília. **Anais...** Marília: UNESP, 2008, p. 1-13.

DUGUÉ, E. A gestão das competências: os saberes desvalorizados, o poder ocultado. In: DESAULNIERS, J. B. R. (Org.). **Formação & trabalho & competência**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998, p. 101-131.

\_\_\_\_\_. A lógica da competência: o retorno ao passado. In: TOMASI, A. (Org.). **Da qualificação à competência: pensando o século XXI**. Campinas: Papirus, 2004, p. 19-32.

ÉLIARD, M. (Ed.). Présentation. **Naville**, la passion de la connaissance. Toulouse: Presses Universitaires de Mirail, 1996, p. 9-16. (Socio-logiques).

ESPAÑA. Ministerio de Educación. Instituto Nacional de las Cualificaciones. Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. 2011. Disponível em: <<https://www.educacion.es/iceextranet/bdqcualificacionesAction.do#>>. Acesso em 20 jan. 2011.

EYRAUD, F. La fin des classifications Parodi. **Sociologie du travail**, Paris, n. 3, p. 259-278, juil./sep. 1978.

FAZENDA, I. C. A. **Interdisciplinaridade: história, teoria e pesquisa**. Campinas: Papirus, 1994. 143 p. (Magistério: formação e trabalho pedagógico).

FAZENDA, I. C. A. **Interdisciplinaridade: um projeto em parceria**. São Paulo: Loyola, 2002. 120 p.

FALCÃO, L. Q.; CUNHA, L. A. Ideologia, política e educação: a CBAI (1946/1962). **Revista contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 148-173, jan./jul. 2009.

FERRETTI, C. J. Formação profissional e reforma do ensino técnico no Brasil: anos 90. **Educação & sociedade**, Campinas, n. 59, p. 225-269, ago. 1997.

\_\_\_\_\_. Considerações sobre a apropriação das noções de qualificação profissional pelos estudos a respeito das relações entre trabalho e educação. **Educação & sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 401-422, maio/ago. 2004.

FERRETTI, C. J.; SILVA JUNIOR, J. dos R. Educação profissional numa sociedade sem empregos. **Caderno de pesquisa**, São Paulo, n. 109, p. 43-66, mar. 2000.

FERRETTI, C. J. et al. Escola e fábrica: vozes de trabalhadores em uma indústria de ponta. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, n. 118, p. 155-188, mar./2003.

FIORI, J. L. Neoliberalismo e políticas públicas. In: \_\_\_\_\_. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 211-223.

FIGUEIREDO, M. C.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

FLECHA, R. La pedagogia de la autonomía de Paulo Freire y la educación democrática de personas adultas. **Revista interuniversitaria de formación de profesorado**, Zaragoza, n. 50, p. 27-44, 2004.

FONDATION JEAN MONNET POUR L'EUROPE. **Jean Monnet: sa vie**. Lausanne, 2010. Disponível em: <[http://www.jean-monnet.ch/site/jean\\_monnet/](http://www.jean-monnet.ch/site/jean_monnet/)>. Acesso em: 10 set. 2010.

FONSECA, C. S. da. **História do ensino industrial no Brasil**. V. 1. Rio de Janeiro: Escola Técnica Nacional, 1961. 668 p.

FORQUIN, J. L'usage des synthèses dans la recherche en éducation. **Perspectives documentaires en éducation**, Lyon, n. 37, p. 71-79, 1996.

FÓRUM BRASIL DE ORÇAMENTO. Superávit primário: cadernos para discussão. Brasília, 2004.

FRANCE. Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes. **Formations**. 2011. Disponível em: <<http://www.afpa.fr/accueil-afpa/formations/rechercher-les-offres-de-formation-et-vae.html>>. Disponível em: 20 jan. 2011.

FRÉTIGNÉ, C. Cinquante ans après... L'Essai sur la qualification du travail, de Pierre Naville. **Éducation permanente**, Arcueil, v. 2, n. 167, 2006.

FRIEDMANN, G. **Tratado de sociologia do trabalho**. v. 1. São Paulo: Cultrix/EdUSP, 1973a. 536 p.

\_\_\_\_\_. **Tratado de sociologia do trabalho**. v. 2. São Paulo: Cultrix/EdUSP, 1973b. 496 p.

FRIGOTTO, G. Globalização e crise do emprego: mistificações e perspectivas da formação técnico-profissional. **Boletim Técnico do SENAC**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, maio/ago. 1999. Disponível em: <<http://www.senac.br/BTS/252/boltec252c.htm>>. Acesso em: 13 set. 2010.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. A gênese do Decreto nº 5.154/2004: um debate no contexto controverso da democracia restrita. **Trabalho necessário**, Niterói, n. 3, p. 1-26, 2005a.

\_\_\_\_\_. A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Educação & sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1087-1113, out. 2005b.

GAZIER, B. Assurance-chômage, employabilité et marchés transitionnels du travail. **Cahiers de la Maison des Sciences Économiques**, n. 3, 1999. Disponível em: <<ftp://mse.univ-paris1.fr/pub/mse/cahiers1999/R99003.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2011.

GOI, C. R. F. **PROEJA e inclusão social: qualificação, emprego e desemprego de egressos do curso de informática da EAFS/RS**. 2009. 70 p. Dissertação (Mestrado em Ciência) – Instituto de Agronomia – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2009.

GONÇALVES, M. de C. P. B. **Educação profissional de pessoas jovens e adultas: novo campo da profissionalidade docente.** 2009. 118 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

GORI MAIA, A. Perfil e dinâmica do desemprego no Brasil nos anos 2000. **Pesquisa e debate**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 259-273, 2009.

GRAUPP, P.; WRONA, R. J. **The TWI workbook: essential skills of supervisors.** New York: Productivity, 2006. 224 p.

HADDAD, S. Ação de governos locais na educação de jovens e adultos. **Revista brasileira de educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 35, p. 197-211, maio/ago. 2007.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna.** 17 ed. São Paulo: Loyola, 2008. 350 p.

HOBSBAWM, E. J. **Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991).** 2 ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1998. 632 p.

HOTZ, K. G. **Avaliação da implementação do PROEJA em municípios do Oeste do Paraná (2008-2009).** 2010. 263 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Comunicação e Artes – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa mensal de emprego: principais destaques da evolução do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa – 2003-2009.** 2009. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/retrospectiva2003\\_2009.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/retrospectiva2003_2009.pdf)>. Acesso: 20 jan. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa mensal de emprego: notas metodológicas.** 2010a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pmemet2.shtm>>. Disponível em: 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010b. 317 p. (Estudos e pesquisas – informação demográfica e socioeconômica, 27).

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD: síntese de indicadores – 2009.** Rio de Janeiro, 2010c. 288 p.

\_\_\_\_\_. **Séries estatísticas & séries históricas.** 2011a. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Educação no Brasil: atrasos, conquistas e desafios. In: **Brasil: o estado de uma nação.** Brasília: IPEA, 2006, p. 121-228.

\_\_\_\_\_. **PNAD 2009.** Primeiras análises: situação da educação brasileira – avanços e problemas. Brasília, nov. 2010. (Comunicado do IPEA, 66).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo escolar**: sinopses estatísticas. **2011a**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Indicadores financeiros educacionais**. Percentual do investimento direto em relação ao PIB por esfera de governo. **2011b**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>>. Acesso em: 13 jul. 2011.

ISAMBERT-JAMATI, V. O apelo à noção de competência na Revista *L'Orientation Scolaire et Professionnelle*: da sua criação ao dias de hoje. In: ROPÉ, F.; TANGUY, L. (Orgs.). **Saberes e competências**: o uso de tais noções na escola e na empresa. 2. ed. Campinas: Papirus, 1997, p. 103-133.

IVO, A. A. **Ensino profissional e educação básica**: estudo de caso da implantação de um curso técnico na modalidade de jovens e adultos (PROEJA). 2010. 114 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2010.

JANNUZZI, P. de M. Estratificação socioocupacional para estudos de mercado e pesquisa social no Brasil. **São Paulo em perspectiva**, v. 17, n. 3-4, p. 247-254, dez. 2003.

KAIZEN INSTITUTE. **Glossário**. Disponível em: <[http://pt.kaizen.com/formacao/glossario.html?no\\_cache=1](http://pt.kaizen.com/formacao/glossario.html?no_cache=1)>. Acesso em: 17. Set. 2010.

KASPI, A. Préface. In: BLUM, F. (Ed). **Les vies de Naville**. Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion, 2007, p. 7-8.

KLINSKI, C. dos S. **Ingresso e permanência de alunos com ensino médio completo do PROEJA do IF Sul-rio-grandense – Campus Charqueadas**. 2009. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

KOBER, C. M. **Qualificação profissional**: uma tarefa de Sísifo. Campinas: Autores Associados, 2004. 154 p. (Educação contemporânea).

KUENZER, A. Z. **Educação e trabalho no Brasil**: o estado da questão. Brasília: INEP; Santiago: REDUC, 1991. 125 p.

\_\_\_\_\_. **Ensino médio e profissional**: as políticas do Estado neoliberal. São Paulo: Cortez, 1997. 104 p.

KUENZER, A. Z.; GRABOWSKI, G. Educação profissional: desafios para a construção de um projeto para os que vivem do trabalho. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 273-296, jan./jun. 2006.

KUCZYNSKY, P. Montando o palco. In: WILLIAMSON, J; KUCZYNSKY, P. (Orgs.). **Depois do Consenso de Washington**: retomando o crescimento e a reforma na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 18-27.

LAGO, L. A. C. do; ALMEIDA, F. L. de; LIMA, B. M. F. de. *Estrutura ocupacional, educação e formação de mão de obra: os países desenvolvidos e o caso brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 1983. 551 p. (Estudos Especiais IBRE, 4).

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: \_\_\_\_\_. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1997, p. 151-178.

LIMA, A. A. B. A qualificação no sistema público de emprego: uma análise a partir das resoluções do CODEFAT. In: SAUL, A. M.; FREITAS, J. C. de. **Políticas públicas de qualificação: desafios atuais**. São Paulo: A+ Comunicação, 2007, p. 61-88.

LIMA, V. F. dos S. de A. *Qualificação e emprego no Brasil: uma avaliação dos resultados do PLANFOR*. 2004. 189 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2004.

LIMA FILHO, D. L. Impactos das recentes políticas públicas de educação e formação de trabalhadores: desescolarização e empresariamento da educação profissional. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 269-301, jul./dez. 2002.

LIPIETZ, A. Fordismo, fordismo periférico e metropolização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 303-335, 1989.

LOPES, J. **Educação profissional integrada com a educação básica: o caso do currículo integrado do PROEJA**. 2009. 191 f. Dissertação (Mestrado em Educação Tecnológica) – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

LOUTFY, A. **La technique élevée a la suprême puissance: la planification de l'économie**. Genève: Droz, 1964. 521 p. (Travaux de droit, d'économie, de sociologie, et de sciences politiques, 14).

MANFREDI, S. M. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002. 320 p. (Docência em formação).

MARCONATTO, L. J. **Evasão escolar no Curso Técnico Agrícola na modalidade de EJA da Escola Agrotécnica Federal de Roi do Sul – SC**. 2009. 101 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Instituto de Agronomia – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2009.

MARINHO, D. N. C.; BALESTRO, M. V.; WALTER, M. I. M. T (Orgs.). **Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego**. Brasília: Verbis, 2010. 350 p.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 15-23, jan./jun. 2007.

MENDES, C. A. **Os efeitos iniciais da implantação do PROEJA no IFPB – Campus Cajazeiras: o que revelam as percepções discentes?** 2010. 130 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

MEYLAN, F. De l'école nationale professionnelle au baccalauréat de technicien ou l'évolution d'une filière de l'enseignement technique. **Formation emploi**, Marseille, n. 4, p. 29-46, oct./déc. 1983.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 7 ed. São Paulo: Hucitec/Rio de Janeiro: Abrasco, 2000. 255 p.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**. Crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002. 288 p.

MORAES, C. S. V. (Org.). Diagnóstico da formação profissional: ramo metalúrgico. São Paulo: Artchip/Unitrabalho, 1999. 399p.

\_\_\_\_\_. Ações empresariais e formação profissional: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. **São Paulo em perspectiva**, v. 14, n. 2, p. 82-100, abr./jun. 2000.

\_\_\_\_\_. Educação, trabalho e formação profissional. In: PRADO, M. L. C.; VIDAL, D. G. (Orgs.). **À margem dos 500 anos**: reflexões irreverentes. São Paulo: EdUSP, 2002, p. 41-61.

\_\_\_\_\_. Educação permanente: direito de cidadania, responsabilidade do Estado. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 395-416, 2006.

MORAES, C. S. V.; LOPES NETO, S. A LDB e a educação dos trabalhadores. **São Paulo em perspectiva**, v. 7, n. 1, p. 30-37, jan.-mar. 1993.

\_\_\_\_\_. Educação, formação profissional e certificação de conhecimentos: considerações sobre uma política pública de certificação profissional. **Educação & sociedade**, Campinas, v. 26, n. 93, p. 1435-1469, set./dez. 2005.

MORAES, R. C. C. de. As incomparáveis virtudes do mercado. Políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Coord.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**. Reformas em debates. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 13-42. (Coleção Educação Contemporânea).

MORETTO, A. J.; GIMENEZ, D. M.; PRONI, M. W. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. (Orgs.). **Trabalho, mercado e sociedade**: o Brasil nos anos 90. São Paulo: Unesp; Campinas: Unicamp, 2003, p. 231-278.

MOURA, D. H. O PROEJA e a rede federal de educação profissional e tecnológica. In: **Salto para o futuro**. Boletim n. 16. EJA: formação técnica integrada ao ensino médio. Brasília: 2006, p. 61-75.

\_\_\_\_\_. **A implantação do PROEJA no CEFET-RN**: avanços e retrocessos. 2010. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/unedzn/images/stories/ensino/14%20a%20implanta%C7%C3%20do%20proeja%20no%20cefet-rn%20-%20avan%C7os%20e%20retrocessos.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

NASCIMENTO, M. de. **Práticas administrativas e pedagógicas desenvolvidas na implementação do PROEJA na EAJAFT: discurso e realidade.** 2009. 157 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

NAVILLE, P. **La formation professionnelle et l'école.** Paris: Presses Universitaires de France, 1948. 134 p. (Nouvelle Encyclopédie Pédagogique).

\_\_\_\_\_. **Essai sur la qualification du travail.** Paris: M. Rivière, 1956. 148 p. (Recherches de Sociologie du Travail).

\_\_\_\_\_. População ativa e teoria do emprego. In: FRIEDMANN, G. **Tratado de sociologia do trabalho.** v. 1. São Paulo: Cultrix/EdUSP, 1973a, p. 167-202.

\_\_\_\_\_. O emprego, o ofício, a profissão. In: FRIEDMANN, G. **Tratado de sociologia do trabalho.** v. 1. São Paulo: Cultrix/EdUSP, 1973b, p. 265-275.

\_\_\_\_\_. Divisão do trabalho e distribuição de tarefas. In: FRIEDMANN, G. **Tratado de sociologia do trabalho.** v. 1. São Paulo: Cultrix/EdUSP, 1973c, p. 427-445.

\_\_\_\_\_. O trabalho salariado e seu valor. In: FRIEDMANN, G. **Tratado de sociologia do trabalho.** v. 2. São Paulo: Cultrix/EdUSP, 1973d, p. 133-157.

\_\_\_\_\_. Trabalho e guerra. In: FRIEDMANN, G. **Tratado de sociologia do trabalho.** v. 2. São Paulo: Cultrix/EdUSP, 1973e, p. 356-382.

\_\_\_\_\_. **Teoria da orientação profissional.** Lisboa: Estampa, 1975. 358 p.

NAVILLE, P.; ROLLE, P. A evolução técnica e suas incidências sobre a vida social. In: FRIEDMANN, G. **Tratado de sociologia do trabalho.** v. 1. São Paulo: Cultrix/EdUSP, 1973, p. 399-426.

NEVES, L. de A. Trabalhismo, nacionalismo e desenvolvimentismo: um projeto para o Brasil (1945-1964). In: FERREIRA, J. (Org.). **O populismo e sua história: debate e crítica.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 167-204.

NOZAKI, I. Apresentação – Educação e trabalho: trabalhar, aprender, saber. In: NOZAKI, I. (Org.). **Educação e trabalho: trabalhar, aprender, saber:** Campinas: Mercado de Letras; Cuiabá: UFMT, 2008, p. 9-22.

OHNO, T. **O sistema Toyota de produção: além da produção em larga escala.** Porto Alegre: Bookman, 1997. 149 p.

OLIVEIRA, R. de. A divisão de tarefas na educação profissional brasileira. **Cadernos de pesquisa,** São Paulo, n. 112, p. 185-203, mar./2001.

OLIVEIRA, R. P. O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de justiça. **Revista brasileira de educação,** Rio de Janeiro, p. 61-74, maio/ago. 1999.

OLIVEIRA, R. V. de. **A qualificação profissional como política pública**. Brasília: MTE/SPPE/DEQ, 2005. 32 p. (Construindo institucionalidades, 3).

\_\_\_\_\_. Qualificação profissional: um campo em disputa. In: OLIVEIRA, R. V. de (Org.). **Qualificar para quê? Qualificar para quem?** Do global ao local: o que se espera da qualificação profissional hoje. São Paulo: Unitrabalho; Campina Grande: EDUFPG, 2006, p. 12-26.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Classificación Internacional Uniforme de Ocupaciones**. 2010. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/isco/index.htm>>. Acesso em: 19 set. 2010.

PACHECO, H. de P. **A experiência do “PROEJA” em Contagem**: interseção entre EJA e educação profissional. 2010. 154 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

PAIVA, J. Concepção curricular para o ensino médio na modalidade de jovens e adultos: experiências como fundamento. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. (Orgs.). **Ensino médio: ciência, cultura e trabalho**. Brasília: MEC/SEMTEC, 2004, p. 207-235.

PAIVA, L. H. O dilema do financiamento orçamentário das políticas públicas de emprego. **Mercado de trabalho, conjuntura e análise**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 27-40, maio 2006.

PAIVA, V. **História da educação popular no Brasil**: educação popular e educação de adultos. 6. ed. São Paulo: Loyola, 2003. 529 p.

PAULA, A. P de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de administração de empresas**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan/mar. 2005.

PEIXOTO, P. E. **Do PLANFOR ao PNQ**: uma análise comparativa sobre os planos de qualificação no Brasil. 2008. 136 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008.

PORTUGAL. Instituto do Emprego e Formação Profissional. **Catálogo Nacional de Qualificações**. Disponível em: <<http://www.catalogo.anq.gov.pt/Qualificacoes>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

PRADO, L. C. D.; EARP, F. S. O “milagre” brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973). In: FERREIRA, J; DELGADO, L. de A. N. (Orgs.). **O tempo da ditadura**: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 207-240. (O Brasil Republicano, 4).

RACHID, C. B. de F. **A qualificação profissional**: um estudo de competência. São Paulo: CENAFOR, 1979. 112 p.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998. 304 p.

RAMOS, M. N. Itinerários formativos. In: PEREIRA, I. B.; LIMA, J. C. F. **Dicionário da educação profissional em saúde**. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008, p. 269-274.

REGATTIERI, M.; CASTRO, J. M. (Orgs.). Educação geral e formação profissional: política pública em construção. In: \_\_\_\_\_. **Ensino médio e educação profissional: desafios da integração**. Brasília: UNESCO, 2009, p. 119-136.

RIANI, F. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1997, p. 208 p.

RIBEIRO, V. M. Alfabetismo funcional: referências conceituais e metodológicas para a pesquisa. **Educação & sociedade**, Campinas, n. 60, p. 144-158, dez. 1997.

ROBINSON, A. G.; SCHROEDER, D. M. Training, continuous improvement and human relations: the U.S. TWI programs and the Japanese management style. **California management review**, Berkeley, v. 35, n. 2, p. 35-57, win. 1993.

ROCHE, J. A dialética qualificação-competência: estado da questão. In: TOMASI, A. (Org.). **Da qualificação à competência: pensando o século XXI**. Campinas: Papirus, 2004, p. 33-50.

RODRIGUES, M. A. Q. **O PROEJA no CEFET-PA: o currículo prescrito, concebido e percebido na perspectiva da integração**. 2009. 117 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

RODRIGUES, M. C. P. Terceiro setor: para que serve? **Conjuntura econômica**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 41-45, jan. 1997.

ROLLE, P. Les logiques de la découverte et celles de l'action. In: ÉLIARD, M. (Ed.). **Naville, la passion de la connaissance**. Toulouse: Presses Universitaires de Mirail, 1996, p. 69-86. (Socio-logiques).

ROPÉ, F. Dos saberes às competências? O caso do francês. In: ROPÉ, F.; TANGUY, L. (Orgs.). **Saberes e competências: o uso de tais noções na escola e na empresa**. 2. ed. Campinas: Papirus, 1997, p. 69-101.

ROPÉ, F.; TANGUY, L. Introdução. In: ROPÉ, F.; TANGUY, L. (Orgs.). **Saberes e competências: o uso de tais noções na escola e na empresa**. 2. ed. Campinas: Papirus, 1997a, p. 15-24.

\_\_\_\_\_. Conclusão geral. In: ROPÉ, F.; TANGUY, L. (Orgs.). **Saberes e competências: o uso de tais noções na escola e na empresa**. 2. ed. Campinas: Papirus, 1997b, p. 201-207.

ROSSANO, P. Plan Langevin-Wallon (1947) et système éducatif du secondaire en 1991. **Communication et langages**, Paris, n. 90, p. 34-46, 1991.

RUMMERT, S. M. A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI. O “novo” que reitera antiga destituição de direitos. **Sísifo**, Lisboa, n. 2, p. 35-50, jan./abr. 2007.

\_\_\_\_\_. A “marca social” da educação de jovens e adultos trabalhadores. **Trabalho & educação**, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, set./dez. 2008.

RUMMERT, S. M.; VENTURA, J. P. Políticas públicas para educação de jovens e adultos no Brasil: a permanente (re)construção da subalternidade – considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola. **Educar**, Curitiba, n. 29, p. 29-45, 2007.

SAGLIO, J. Hierarchies salariales et negociations de classifications – France, 1900-1950. **Travail et emploi**, Paris, n. 27, p. 7-19, avr./juin 1986.

SALAMON, L. A emergência do terceiro setor: uma revolução associativa global. **Revista de administração**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 12-19, jan./mar. 1998.

SALERNO, M. S. Trabalho e organização na empresa industrial integrada e flexível. In: FERRETTI, C. J. et al. **Novas tecnologias, trabalho e educação**: um debate multidisciplinar. Petrópolis: Vozes, 1994, p. 54-76.

SANTOS, E. H. Uma perspectiva de análise sobre os saberes no trabalho. In: NOZAKI, I. (Org.). **Educação e trabalho**: trabalhar, aprender, saber: Campinas: Mercado de Letras; Cuiabá: UFMT, 2008, p. 147-160.

SANTOS, G. P. G. dos. Desemprego, informalidade e precariedade: a situação do mercado de trabalho no Brasil pós-1990. **Pro-Posições**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 151-161, maio/ago. 2008.

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. v. 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.

SÃO PAULO. Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho. **Programa aprendendo a aprender**: a busca do novo desenho para a formação profissional. São Paulo, dez. 2000.

SAUL, A. M. et al. A avaliação do PNQ: construindo referenciais. In: SAUL, A. M.; FREITAS, J. C. de. **Políticas públicas de qualificação**: desafios atuais. São Paulo: A+ Comunicação, 2007a, p. 91-111.

\_\_\_\_\_. Diretrizes para a supervisão do PNQ. In: SAUL, A. M.; FREITAS, J. C. de. **Políticas públicas de qualificação**: desafios atuais. São Paulo: A+ Comunicação, 2007b, p. 113-119.

\_\_\_\_\_. Síntese avaliativa dos Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQ 2003-2005. In: SAUL, A. M.; FREITAS, J. C. de. **Políticas públicas de qualificação**: desafios atuais. São Paulo: A+ Comunicação, 2007c, p. 139-164.

SAVIANI, D. **Escola e democracia**: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre a educação política. 33 ed. Campinas: Autores Associados, 2000. 96 p. (Polêmicas do nosso tempo, 5).

\_\_\_\_\_. O choque teórico da politecnia. **Trabalho, educação e saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 131-152, mar. 2003.

SÉGAL, E. **Les compétences “relationnelles” en question**. Evry: Centre Pierre Naville, 2005. 112 p. (Les Cahiers d’Evry).

SEGNINI, L. R. P. Educação e trabalho: uma relação tão necessária quanto insuficiente. **São Paulo em perspectiva**, v. 14, n. 2, p. 72-81, abr./jun. 2000.

\_\_\_\_\_. Classificação Brasileira de Ocupações 2002: Por quê? Para quê? **Com ciência**, Campinas, maio 2004. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/200405/reportagens/17.shtml>>. Acesso em: 18 set. 2010.

SILVA, J. das G. T. e. **A construção do currículo integrado no âmbito do PROEJA/PR: a questão da indissociabilidade entre formação geral e formação específica**. 2010. 103 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

SILVA, M. J. M. **A formação do educador do PROEJA do IFPB/Campus Cajazeiras/PB**. 2010. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

SILVA, M. L. da; MARQUES, W. Políticas públicas da educação profissional e tecnológica no Brasil: discutindo a institucionalidade do ensino técnico. **Cadernos de pós-graduação – Educação**, São Paulo, v. 6, p. 127-139, 2007.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SPINK, P. K. **Continuidade e descontinuidade administrativa: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiros**. São Paulo: FGV, 2001. 62 p.

STROOBANTS, M. A visibilidade das competências. In: ROPÉ, F.; TANGUY, L. (Orgs.). **Saberes e competências: o uso de tais noções na escola e na empresa**. 2. ed. Campinas: Papirus, 1997, p. 135-166.

\_\_\_\_\_. Trabalho e competência: recapitulação crítica das pesquisas sobre saberes. In: DESAULNIERS, J. B. R. (Org.). **Formação & trabalho & competência**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998a, p. 17-46.

\_\_\_\_\_. Qualificações ou competências? Normas de geometria variável. In: DESAULNIERS, J. B. R. (Org.). **Formação & trabalho & competência**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998b, p. 81-100.

SUAVET, T. **Dictionnaire économique et social**. 3 ed. Paris: Les Editions Ouvrières, 1962. 464 p. (Initiation Économique, 3).

SUZIGAN, W. Estado e industrialização no Brasil. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 5-16, out./dez. 1988.

TANGUY, L. 1942-1960: une sociologie des relations. In: ÉLIARD, M. (Ed.). **Naville, la passion de la connaissance**. Toulouse: Presses Universitaires de Mirail, 1996, p. 55-67. (Socio-logiques).

TANGUY, L. Formação: uma atividade em vias de definição? **Veritas**, Porto Alegre, v. 42, n. 2, p. 385-410, jun. 1997a.

\_\_\_\_\_. Racionalização pedagógica e legitimidade política. In: ROPÉ, F.; TANGUY, L. (Orgs.). **Saberes e competências**: o uso de tais noções na escola e na empresa. 2. ed. Campinas: Papirus, 1997b, p. 25-67.

\_\_\_\_\_. Competências e integração social na empresa. In: ROPÉ, F.; TANGUY, L. (Orgs.). **Saberes e competências**: o uso de tais noções na escola e na empresa. 2. ed. Campinas: Papirus, 1997c, p. 167-199.

\_\_\_\_\_. Mudanças técnicas e recomposição dos saberes ensinados aos trabalhadores: dos discursos às práticas. In: DESAULNIERS, J. B. R. (Org.). **Formação & trabalho & competência**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998, p. 47-79.

\_\_\_\_\_. Introduction – Les chantiers de la formation permanente (1945-1971). **Sociétés contemporaines**, Paris, n. 35, p. 7-17, 1999.

\_\_\_\_\_. De la evaluación de los puestos de trabajo a la de las cualidades de los trabajadores: definiciones y usos de la noción de competencias. In: DE LA GARZA TOLEDO, E.; NEFFA, J. C. (Coords.). **El trabajo del futuro. El futuro del trabajo**. Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 111-128.

\_\_\_\_\_. Leçons d'un homme de science hétéronome. In: BLUM, F. (Ed). **Les vies de Naville**. Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion, 2007, p. 289-303.

TARTUCE, G. L. B. P. **O que há de novo no debate da “qualificação do trabalho”?: reflexões sobre o conceito com base nas obras de Georges Friedmann e Pierre Naville**. 2002. 221 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

TENÓRIO, F. G. (Org.). **Gestão de ONGs**: principais funções gerenciais. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 132 p.

THE MONT PELERIN SOCIETY. **Statemet of aims. 1947**. Disponível em: <<https://www.montpelerin.org/montpelerin/mpsGoals.html>>. Acesso: 10 out. 2010.

TOMASI, A. (Org.). Introdução. In: \_\_\_\_\_. **Da qualificação à competência**: pensando o século XXI. Campinas: Papirus, 2004, p. 9-18.

TRÉSOR de la langue française: dictionnaire de la langue du XIXe et XXe siècle (1789-1960). Tome Onzième. Paris: Gallimard, 1985. 1340 p.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **MOBRAL**: the Brazilian adult literacy experiment. Study prepared by The Unesco Regional Office for Education in Latin America and the Caribbean. Paris: UNESCO, 1975. 72 p. (Educational studies and documents, 15).

UNITED STATES OF AMERICA. War Manpower Commission. Training Within Industry Service. **Job methods**: sessions outline and reference material. Washington D.C., 1943.

Disponível em: <[http://www.trainingwithinindustry.net/TWI\\_Job\\_Methods\\_Manual.pdf](http://www.trainingwithinindustry.net/TWI_Job_Methods_Manual.pdf)>. Acesso em 17 set. 2010.

UNITED STATES OF AMERICA. War Manpower Commission. Training Within Industry Service. **Job instruction**: sessions outline and reference material. Washington D.C., **1944a**. Disponível em: <[http://www.trainingwithinindustry.net/TWI\\_Job\\_Instruction\\_Manual.pdf](http://www.trainingwithinindustry.net/TWI_Job_Instruction_Manual.pdf)>. Acesso em 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. War Manpower Commission. Training Within Industry Service. **Job relations**: 10 hours sessions outline and reference material. Washington D.C., **1944b**. Disponível em: <[http://www.trainingwithinindustry.net/TWI\\_Job\\_Relations\\_Manual.pdf](http://www.trainingwithinindustry.net/TWI_Job_Relations_Manual.pdf)>. Acesso em 17 set. 2010.

VANDERBORGHT, Y.; VAN PARIJS, P. **Renda básica de cidadania**: argumentos éticos e econômicos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 192 p.

VATIN, F. Pierre Naville et la “passion dans le calcul”: de la métrologie sociale à la sociologique. In: BLUM, F. (Ed). **Les vies de Naville**. Villeneuve d’Ascq: Presses Universitaires du Septentrion, 2007, p. 247-265.

VELOSO, F. A.; VILELLA, A.; GIAMBIAGI, F. Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista brasileira de economia**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 2, p. 221-46, abr./jun. 2008.

VENTURA, J. P. **O PLANFOR e a educação de jovens e adultos trabalhadores**: a subalternidade reiterada. 2001. 159 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2001.

VIEIRA, E. Política econômica e política social. In: \_\_\_\_\_. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 1992.

VIEIRA, E. F. da C. **Evasão escolar no curso do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA)**. 2009. 61 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Instituto de Agronomia – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2009.

VOCABULAIRE des formateurs. Montreuil: AFPA, 1992. 238 p. (Carrée).

WILLIAMSON, J. Nossa agenda e o Consenso de Washington. In: WILLIAMSON, J; KUCZYNSKY, P. (Orgs.). **Depois do Consenso de Washington**: retomando o crescimento e a reforma na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2004a, p. 283-291.

\_\_\_\_\_. **A short history of the Washington Consensus**. Barcelona, set. 2004b. Disponível em: <<http://www.piie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2010.

WITTORSKI, R. Da fabricação das competências. In: TOMASI, A. (Org.). **Da qualificação à competência**: pensando o século XXI. Campinas: Papirus, 2004, p. 75-92.