

## Formação profissional e reforma do ensino técnico no Brasil: Anos 90

*Celso João Ferretti\**

*RESUMO:* Admitindo, como ponto de partida, que os fenômenos da globalização da economia e das transformações técnico-organizacionais no trabalho desencadeiam desafios e problemas a serem enfrentados no âmbito da educação em geral e da formação profissional em particular, o texto se propõe examinar em que consistem esses desafios e problemas, enfocando-os, primeiramente, da perspectiva da experiência internacional e, num segundo momento, nos marcos da sociedade brasileira. Com relação ao segundo aspecto, são analisadas, criticamente, proposições recentes de órgãos governamentais (Ministério da Educação e Ministério do Trabalho), tendo em vista o desenvolvimento do que se denominou de educação profissional. Tais proposições implicam não apenas uma determinada forma de rearticular as relações entre formação geral e formação específica, mas, também, uma série de mudanças de porte no ensino médio, tendo em vista as novas demandas por qualificação profissional, cujos efeitos sobre a educação da juventude brasileira são objeto de preocupação.

*Palavras-chave:* Formação profissional, qualificação profissional, transformações no trabalho, ensino técnico

O título deste trabalho sugere, imediatamente, que a formação profissional se defronta, em meados da década de 1990, com desafios e problemas que não se circunscrevem à situação brasileira. Portanto, para ser examinado com critério, o caso particular deve ser remetido ao con-

---

\* Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História, Sociedade e Política — PUC-SP; Fundação Carlos Chagas.

texto mais amplo no qual se insere, em que partilha, com outros países, identidades a respeito do tema, ao mesmo tempo em que mantém diversidades.

Deve-se indagar, nesse sentido, o que suscita tais desafios e problemas, quais são eles, como têm sido enfrentados e com que resultados. Como também se deve indagar que configuração este conjunto de indagações toma no Brasil e por quê, assim como quais novas questões se põem em decorrência de nossas especificidades.

Parece não haver dúvidas sobre a relação muito forte, ainda que não direta, entre os problemas e desafios atualmente enfrentados pela formação profissional e as transformações recentes que vêm sendo operadas no âmbito dos setores produtivo e de serviços, articuladas à globalização da economia regulada pelo mercado. Sobre tais transformações e sobre a globalização não há necessidade de maiores considerações, uma vez que são fenômenos já bastante discutidos. No entanto, é necessário ressaltar alguns pontos para demarcar o enfoque das análises posteriores.

O primeiro deles diz respeito à leitura apressada das transformações que vêm ocorrendo, a qual lhes atribui não o caráter de um processo em desenvolvimento, mas a condição de algo já acabado, irretorquível e irreversível. Esta visão finalista, evidentemente a-histórica, é que permite falar não em crise de paradigmas, mas na substituição pura e simples de paradigmas, seja produtivos, seja de interpretação do que estamos presenciando. Ainda que se possa afirmar ser este um olhar de senso comum, não é incomum encontrá-lo mesmo em textos acadêmicos. Um exemplo são as assertivas que se referem ao *esgotamento* do paradigma fordista de produção, utilizadas para demarcar a emergência e, mais que isso, a definitiva ascensão ao primeiro plano do chamado paradigma “japonês”, ao arripio das evidências trazidas à tona por pesquisas realizadas não apenas nos chamados países periféricos (onde a não-efetivação dos novos paradigmas costuma ser atribuída às “imperfeições” de sua aplicação) mas também nos países centrais onde, por suposto, tais “imperfeições” seriam menores.

Esta visão de ruptura, de substituição de paradigmas, de inauguração de um novo momento e sepultamento do passado, é tanto mais perigosa quanto mais tende a se estender para outros campos, além do econômico, dando origens a outras “mortes” e à “inauguração” de outras tantas “superações” (por exemplo, a superação do “modernismo” pelo

“pós-modernismo”, das metateorias pelas explicações mais de acordo com as especificidades, das classes sociais pelos grupos de interesse etc.). Este tipo de leitura, que tende a ignorar as relações entre continuidade/ruptura, velho e novo, é problemática porque simplifica o que é complexo, condena o velho sem lhe creditar as contribuições que pode oferecer e deslumbra-se com o novo a tal ponto que questioná-lo transforma-se em ato herético.

O segundo ponto a destacar refere-se a um outro viés, também presente em pelo menos parte da literatura que vem sendo divulgada em diferentes áreas (sociologia, economia, administração, engenharia, psicologia, educação), sobre as ligações entre tecnologia e qualificação. Nessa literatura é freqüente o estabelecimento de relações causais, na maior parte das vezes de forma direta e linear, entre progresso técnico (expresso sob a forma de inovações tecnológicas), mudança nos conteúdos e processos de trabalho e qualificação profissional.

Os resultados mais palpáveis desse tipo de abordagem têm sido:

a. uma forte ênfase no treinamento dirigido aos setores operacionais por parte de empresas em processo de adoção de inovações tecnológicas de base física e organizacional;

b. a produção de extensas e repetitivas listagens de atributos desejáveis dos “novos” trabalhadores, seja no âmbito das cognições, seja no das atitudes e dos comportamentos;

c. a desconsideração da qualificação como relação social;

d. uma forte pressão sobre o sistema educacional para que desenvolva a denominada “educação básica de qualidade” e, mais recentemente, a chamada “educação profissional”.

Em conseqüência, disseminou-se a concepção de que são as “novas tecnologias” (na maior parte das vezes identificadas como sendo as de base física) que determinam as novas demandas por qualificação. Ainda que tais tecnologias exijam outros requisitos dos trabalhadores, a relação linear anteriormente referida não dá conta de toda a realidade, embora seja parte dela.

Para compreendê-la melhor é necessário tomar por referência não a tecnologia — pois assim, se a reifica e naturaliza —, mas a relação social que a institui e manipula, ou seja, o próprio capital. Nesse sentido, é importante considerar que o movimento de continuidade/ruptura entre

o taylorismo/fordismo e o paradigma toyotista se, de um lado, apóia-se na ciência e na tecnologia disponíveis e no desenvolvimento de estágios mais avançados das mesmas, tem sua origem, basicamente, nas crises recentes de acumulação capitalista, associadas à corrosão do Estado do Bem-Estar Social e à resistência organizada dos trabalhadores à produção fordista, agravadas pela crise energética do início dos anos 70.

## A reestruturação do trabalho e a qualificação profissional

Feitas essas observações iniciais, trata-se de enfrentar a questão central, ou seja, as relações entre a qualificação profissional e, por isso mesmo, entre a educação (geral e específica) e a globalização da economia de mercado e suas pressões por produtividade e competitividade, por sua vez indutoras/beneficiárias das transformações na produção, baseadas nas e/ou potencializadas pelas inovações tecnológicas.

Também sob este aspecto há uma produção crescente de pesquisas e análises. A razão principal para essa profusão é o papel central atribuído aos recursos humanos no processo de adoção e implantação dos paradigmas que se assentam sobre o binômio flexibilidade e integração, seja no setor produtivo, seja no setor de serviços. Paradoxalmente, este elemento que é erigido à condição de uma das peças fundamentais para que seja obtida maior produtividade, sob os novos paradigmas, é também seu lado mais vulnerável e, por isso, o mais fragilizado. Defrontamo-nos, portanto, com uma contradição inerente aos novos paradigmas: são, ao mesmo tempo, promotores do trabalho humano em nível mais desenvolvido e fragilizadores deste sob dois aspectos distintos: o controle sutil e a ameaça constante da exclusão. Esta não é, todavia, uma situação inteiramente nova no que diz respeito à valorização do capital. Guardadas as devidas proporções e especificidades, Marx já nos havia alertado para a questão ao examinar o desenvolvimento da grande indústria sob o capitalismo.

Todavia, há que se examinar a questão do trabalho humano com as particularidades de que se reveste hoje nas empresas, porque são essas particularidades que remetem à discussão dos problemas que se colocam atualmente à educação de forma geral e à educação profissional, de forma específica. Nesse sentido, devem ser destacadas as mudanças que a flexibilização e a integração promovem no processo, no conteúdo e nos

postos de trabalho. De fato, as mudanças de paradigmas põem em xeque cada um desses três aspectos e fazem novas demandas à mão-de-obra preparada (ou, na maior parte das vezes, simplesmente convocada) para trabalhar de acordo com os parâmetros tayloristas/fordistas. Ainda que tais parâmetros permaneçam muito vivos entre nós, seja por conta do atraso tecnológico, seja pela visão dos empresários, seja pela sua funcionalidade ao próprio paradigma flexível, sem dúvida a reestruturação da produção (mesmo a encetada de modo tentativo e tímido por empresários brasileiros) colocou em questão o trabalhador que atua no posto específico de trabalho para o qual tinha sido preparado por meio da qualificação formal ou para o qual se capacitou na prática, ao enfatizar uma forma de organização do trabalho que tende a apoiar-se menos nos “componentes ‘organizados’ e explícitos [da qualificação]: educação escolar, formação técnica, educação profissional [e mais nos seus] componentes implícitos e ‘não organizados’” (Hirata 1994, p.132).

Segundo Hirata (*op. cit.*, p. 132), “um enfoque por postos de trabalho e por alocação do indivíduo ao posto daria ênfase [ao primeiro tipo de qualificação]; um enfoque por equipes de trabalho e responsabilização coletiva na execução do trabalho tenderia a enfatizar [o segundo tipo]”. Hirata destaca, ainda, dois outros fatores (a sociologia dos modos de vida e a sociologia das relações de gênero) que contribuíram, juntamente com o acima discutido, para produzir a distinção entre qualificações formais e organizadas (supostamente mais adequadas ao paradigma taylorista-fordista) e qualificações tácitas ou sociais, mais próximas ao modelo de competência que passa a ser priorizado pelas empresas reestruturadas (Hirata 1994, p. 131).

O novo paradigma afirma, assim, a desqualificação do antigo trabalhador para atender às novas exigências produtivas. Mas, de outro lado, descortina as possibilidades de requalificação desencadeadas pelas próprias características inovadoras do paradigma que passa a orientar a produção (e também, em boa parte, os serviços).

O chamado “modelo de competência” surge como alternativa, no plano empresarial, para orientar a formação de recursos humanos compatível com a organização do trabalho que lhe convém. Tal conceito é contraposto ao de qualificação profissional (e, às vezes, usado como seu sinônimo), mas tem conotações diferentes, na medida em que enfatiza menos a posse dos saberes técnicos e mais a sua mobilização para a resolução de problemas e o enfrentamento de imprevistos na situação de trabalho, tendo em vista a maior produtividade com qualidade. Por outro

lado, embora seu desenvolvimento dependa da correlação de forças entre os envolvidos, tende, por sua ênfase na individualização e nos resultados, a privilegiar a negociação ao embate, o envolvimento à postura crítica. Voltar-se-á, oportunamente, à discussão mais detalhada sobre o “modelo de competência”.

A questão crítica que se põe hoje para o mundo empresarial, do ponto de vista dos seus recursos humanos, diz respeito ao desenvolvimento das competências a curto prazo (para os trabalhadores que estão na ativa) e a longo prazo (formação da mão-de-obra futura). No primeiro caso, a empresa tende a desenvolver uma pedagogia interna, associando o setor de recursos humanos ao da produção. No segundo, volta-se basicamente para dois sistemas, já organizados:

a. o de formação profissional, via agências articuladas e/ou subvencionados pelo empresariado;<sup>1</sup>

b. os sistemas educacionais regulares, tentando interferir nos rumos que o ensino, em geral, e o público, em especial, possam assumir. Nesse sentido, sob a égide da qualidade total e em nome da competitividade, mas também da equidade, buscam instrumentalizá-los, articulando-os a seus objetivos.

### Questões e desafios que se põem atualmente à formação profissional

A questão principal a ser enfocada pela formação profissional tem a ver, evidentemente, com as novas demandas que lhe faz o setor empresarial. Examinada de forma genérica esta questão pode, à primeira vista, parecer simples, suscitando, por isso, respostas também simples. Na verdade, demandas e respostas são complexas por várias razões, entre elas, pela necessidade de:

a. dar respostas rápidas e flexíveis a situações de mudança também rápida, quer no referente às disputas no mercado internacional, quer no que diz respeito à inovação tecnológica, quer no tocante ao mercado de trabalho;

b. considerar que, em decorrência das mudanças no conteúdo do trabalho, impõe-se rever e dimensionar, em outras bases, as relações entre o sistema de formação profissional e o sistema educacional, espe-

cialmente se se considerar a enorme “valorização” de que os recursos humanos vêm sendo alvo;

c. dimensionar, com acuidade, as formas heterogêneas pelas quais os sistemas nacionais de produção e de serviços incorporam as sinalizações/imposições geradas pelas transformações, seja na economia globalizada, seja nas tecnologias, seja nos processos específicos de trabalho;

d. levar em conta que as transformações que se operam na economia, na utilização de tecnologia, na qualificação dos recursos humanos não afetam da mesma forma, com o mesmo nível de intensidade e no mesmo tempo, empresas transnacionais de grande porte e pequenas e médias empresas; ou seja, a necessidade de lidar com o heterogêneo e o não-coetâneo nas relações entre formação profissional e transformações nas empresas;

e. rever as formas e responsabilidades do financiamento da formação profissional, em virtude da multiplicidade de agências e sistemas que passam a desenvolvê-la e da pressão por revisão e adequação de custos.

Essas são questões e desafios postos à formação profissional, em geral, pelo chamado setor moderno e integrado das economias nacionais. Todavia, há, no momento atual, uma outra questão sobre a qual a formação de profissionais tem sido chamada a se pronunciar. Embora tal questão não seja específica dos países de economia pouco desenvolvida ou dos países em desenvolvimento, é neles que se manifesta com mais evidência, em razão da própria condição econômica desses países nas suas relações com os países industrializados. Trata-se do problema referente à participação econômica (como produtora e como consumidora) da enorme parcela da população que vem sendo contínua, consistente e crescentemente excluída da empresa nos setores modernos da economia, em decorrência da adoção dos novos paradigmas produtivos; o mesmo ocorre com o serviço público, devido ao enxugamento do aparelho estatal.

No caso brasileiro, além dessas questões, com destaque para a última, deve ser considerado, com cuidado, o papel que, historicamente, a maior parte dos empresários vem desempenhando nas relações com o trabalho. Infelizmente a tendência predominante tem sido a predatória. Os mentores e os adeptos dos novos paradigmas produtivos negam enfaticamente tal prática em seus discursos, embora a realidade se encarregue de desmenti-los. Se essa prática prevalecer, certamente di-

ficulará as tentativas de formar profissionais para enfrentar os desafios e as questões que lhes são colocadas hoje e, mais ainda, para atuar como cidadãos (no seu sentido pleno e não apenas na concepção pragmática veiculada pelos novos discursos).

Cada um dos desafios apontados anteriormente suscita uma série de questões específicas. Por exemplo, como deve se estruturar a formação profissional para enfrentar as necessidades postas pela flexibilização da economia e da produção e pela rapidez das mudanças? Não correrá o risco de, fixando-se em determinados aspectos mais gerais da formação, para atender, ao mesmo tempo, a uma variedade de demandas específicas sob a suposição de um substrato comum que as unifique, perder sua capacidade de oferecer exatamente o que se espera dela, ou seja, formação específica? Ou, ao contrário, não correrá o risco de, buscando atender às especificidades, fragmentar-se numa série de capacitações em constante mutação? Como ser flexível e ágil sem perder em profundidade e qualidade? Como constituir e conservar uma base sólida de formação e, ao mesmo tempo, atender a demandas emergentes e específicas da parte do setor moderno da economia? Considerando as expectativas que se colocam sobre o trabalhador polivalente, no sentido de que este domine um conjunto de conhecimentos e habilidades de natureza ampla, como articular o ensino de caráter geral, desenvolvido pelo sistema educacional, com a formação técnica, especialmente considerando a flexibilidade desejada e a crítica de que a formação escolar é muito demorada e pouco ágil? Como a formação profissional se comportará, no momento imediato, diante dos demandantes cuja formação geral é precária? Como articular teoria e prática na formação do trabalhador, diante da profundidade da formação demandada e da agilidade com que ela deve ser produzida? A quem deve dirigir-se prioritariamente a formação profissional? Ao setor moderno, às pequenas e médias empresas, ao setor desestruturado da economia? Como responder a essa variedade de demandas, num contexto de contenção de custos, enxugamento, demanda por eficiência e mercado de trabalho precarizado? Que público privilegiar? Quem pode ser identificado como agência de formação profissional nesse sentido? A multiplicidade possível de agências não corre o risco de instaurar uma multiplicidade de concepções de formação profissional, afetando sua identidade? Ou seria tal multiplicidade positiva, exatamente por isso? Como lidar com a enorme heterogeneidade em termos de exigência de mão-de-obra, mesmo considerando-se apenas os setores mais modernos da economia? Como conciliar a heterogeneidade da demanda com as identidades constituídas historicamente

pelas agências de formação? Como trabalhar a adesão/resistência interna das agências para lidar com a relação entre essa identidade e as novas demandas? Como obter financiamento para necessidades tão díspares em termos de formação quanto as formuladas por grandes empresas dos setores modernos, pequenas e médias empresas e pelo setor não-estruturado da economia, considerando a diversidade de interesses e de modalidades a serem contemplados? Como farão as agências de formação articuladas mais diretamente ao setor empresarial para atender a tal diversidade sem perder sua identidade? De que forma sensibilizar e envolver, num processo de formação profissional caudatário da recente ênfase na formação de recursos humanos, empresários que, historicamente, têm se mostrado avessos a investimentos nessa área?

Este rol de questões, embora imenso, não esgota os problemas e desafios com que se defronta a formação profissional hoje, seja no plano geral, seja no que se refere ao Brasil. Na verdade, elas constituem parte do conjunto de questões que se põe à formação profissional naquela que a Cepal denomina a terceira etapa na evolução dos sistemas de capacitação na América Latina, que teria se iniciado timidamente no final dos anos 70, ganhado corpo pelos meados dos 80 e estaria tentando se consolidar nos anos 90. Isto significa que as questões postas não são tão recentes. Sua permanência é indicativa, ou da sua atualidade, ou da relativa lentidão dos avanços que as instituições conseguiram realizar. Provavelmente, um pouco de ambas. A possível lentidão pode ser creditada a diversos fatores. No caso brasileiro, por exemplo, talvez não seja descabido considerar que as pressões sobre as agências de formação profissional mais diretamente ligadas às empresas (Senai, Senac etc.) somente começaram a se fazer sentir, mais incisivamente, a partir dos primeiros anos desta década, ainda que já estivessem presentes antes. Mudanças no ensino técnico federal brasileiro, embora cogitadas há algum tempo, começaram a ser aprofundadas apenas nos anos recentes, tendo em vista a possível contribuição desse setor do sistema de ensino público para a formação de recursos humanos supostamente demandados pelos setores modernos da economia nacional.

As agências de formação profissional da América Latina, sensibilizadas pelas mudanças que vêm se operando nas economias mundial e locais, e/ou pressionadas por elas, procuram adequar-se administrativa, financeira e educacionalmente às sinalizações/pressões de parte das empresas, de um lado, e da parte dos trabalhadores, por outro. A Cepal (1994) aponta para duas tendências que vêm se configu-

rando na América Latina em termos de organização das atividades de capacitação:

- a. setorialização das ofertas;
- b. desenvolvimento de instituições polivalentes.<sup>2</sup>

No primeiro caso, trata-se da “criação ou reestruturação das instituições de formação de recursos humanos para atender aos diferentes segmentos ocupacionais; [da proposição] de cursos isolados, administrados por instituições especializadas ou confeccionados por encomenda de empresas para capacitar em uma técnica específica e aperfeiçoar um grupo definido de trabalhadores” (Cepal 1994, p. 10).

Nas duas situações, a expectativa é a do atendimento de demandas muito específicas e, por isso, diferenciadas.

O segundo enfoque refere-se à perspectiva segundo a qual as agências de formação profissional que têm uma tradição de capacitação para o posto específico de trabalho mantém essa orientação para a maior parte de seus cursos, ao mesmo tempo em que se voltam para a capacitação demandada pela introdução de inovações tecnológicas. Procuram, com isso, de um lado, atender aos setores não muito afetados pelas mudanças (as microempresas, os trabalhadores autônomos e o setor informal), e, de outro, oferecer respostas às empresas inovadoras.

As fortes demandas por qualificação atualizada e contínua, destinada a um contingente maior de trabalhadores e não apenas aos ocupantes de postos-chave e, ao mesmo tempo, articulada com a introdução de inovações tecnológicas, têm conduzido as agências a promover uma alteração de porte na oferta de modalidades de capacitação, “mudando a ênfase da *formação inicial* [para] a *formação complementar*, a qual inclui cursos de *especialização, atualização e complementação*” (grifos no original). Modifica-se, com isso, o “caráter original da capacitação que, de geral e centrada no ofício, passa a ser focalizada nos contextos de trabalho e tecnológico; e de massa (pelo menos nas intenções), passa a ser mais restritiva” (Ducci, *apud* Cepal 1994, p. 12).

Devido ao processo em curso, as agências formadoras têm sido levadas a rever suas relações com as empresas e com o sistema educacional. No primeiro caso, trata-se do estabelecimento de uma relação muito próxima entre agências formadoras e empresas a fim de que sejam promovidas as novas capacitações. Todavia, um dos problemas que têm surgido, neste particular, diz respeito à baixa capacidade das empresas de formula-

rem, com certa precisão, suas necessidades em termos formativos. Com exceção daquelas de maior porte, as demais, no geral, dependem de relações nem sempre orgânicas e permanentes com instituições formadoras cujos programas, por sua vez, apresentam precariedades (Cepal 1994, p. 13).

No que diz respeito às relações com o sistema educacional, é necessário salientar que, diferentemente do que ocorre no enfoque da formação inicial, voltada para o ofício, a formação complementar se apóia no pressuposto de uma formação técnica ou geral, prévia, de bom nível, estando afastada a hipótese de reposição da escolaridade obrigatória de qualidade precária. As insuficiências de cobertura ou da qualidade do ensino médio oferecido pelas redes de ensino no continente são reportadas, por isso, no documento da Cepal, como obstaculizadoras das novas perspectivas de capacitação. Por esse motivo, a avaliação do ensino médio na região, seja o de caráter acadêmico, seja o técnico, é negativa no que tange à sua contribuição para o ingresso de jovens no mercado de trabalho. Essa precariedade do sistema regular de ensino representa, de acordo com tal avaliação, sobrecarga para as agências de formação profissional, uma vez que estas são instadas a assumir o papel de compensadoras dessas deficiências.

A própria Cepal, todavia, reportando-se à capacitação oferecida por tais agências, afirma que existem “escassas avaliações sistemáticas da efetividade da capacitação, tal como implementada hoje em dia na região latino-americana. Considerando opiniões de trabalhadores, empresários, gestores de capacitação e representantes de organismos especializados, [há] um panorama de relativa insatisfação” (Cepal 1994, p. 13).

Ainda que se lhe atribua importância na promoção do desenvolvimento econômico, “não parece haver sempre informação de valor geral, nem dados sólidos que indiquem que a capacitação tenha desempenhado, nos últimos anos, um papel central nos processos de transformação produtiva” (*idem*, p. 13).

O quadro traçado remete ao que a Cepal denomina de desafios comuns aos países latino-americanos em termos de capacitação profissional, a saber:

- a. melhorar a preparação dos jovens e adultos para tarefas mais complexas, para novos tipos de emprego e para a aprendizagem contínua durante toda a vida profissional;

b. reorganizar os processos de formação da força de trabalho para responder à participação de massa, expandindo e diversificando a oferta educacional para acomodar a crescente demanda por aprendizagem e para servir às necessidades variadas de indivíduos de origens socioculturais diversas, com experiências e disposições muito variadas;

c. proporcionar a todos não apenas uma preparação sólida para a vida profissional, mas, também, uma preparação para outros papéis e responsabilidades da vida social, incluindo a vida familiar, as atividades culturais e o exercício da cidadania. (Duran-Drouhin, *apud* Cepal 1994, p. 18)

Tais desafios se colocam, na verdade, como uma proposta de programa geral a ser desenvolvido pelos que se encarregam da formação profissional. A eles se acrescenta o desafio de dar conta do que o documento da Cepal denomina de grande “gargalo”, ou seja,

a carência de habilidades de ordem geral, de atitudes gerais e específicas que se dão por supostas e impedem ou, pelo menos, freiam a capacidade de adaptação dos trabalhadores e o uso mais eficiente das tecnologias introduzidas (...) o que leva a empresa a não desenvolver todas as possibilidades que lhe oferecem suas opções tecnológicas ou se tornar incapaz de responder às demandas do mercado. (Cepal 1994, p.18)

Sem pretender esgotar, neste momento, uma questão a que se retornará posteriormente, cabe chamar a atenção para um aspecto que se afigura como pouco consistente, pelo menos na perspectiva que lhe confere o documento. O fato de que, ao longo deste, várias alusões são feitas à necessidade de que a formação profissional, para além das demandas das grandes empresas, que são as consumidoras usuais das inovações tecnológicas e as mais envolvidas com a competitividade global, se preocupe com os desafios que se colocam para as micro, pequenas e médias empresas e, também, com os trabalhadores por conta própria e com os que, forçados pelo desemprego no setor formal, se vêem obrigados a sobreviver na economia informal. No entanto, quando se trata das medidas a serem tomadas, a maior parte das recomendações visa especificamente às necessidades das empresas de

grande porte, ainda que o discurso, em termos dos desafios a serem enfrentados pela formação profissional, volte a se referir a outros públicos. Não se pretende, aqui, levantar suspeitas contra a lisura das intenções e sugestões formuladas, mas de propor a hipótese de que as ênfases (inclusive em termos financeiros) podem não ser as mesmas para todos os públicos.

Outra questão a ser examinada diz respeito, na linha de raciocínio aparentemente inversa à precedente, à amplitude que é conferida à formação profissional. Com efeito, nos moldes formulados, sua destinação a uma multiplicidade de públicos e situações heterogêneas parece criar as condições para o surgimento de uma série de problemas, dos quais um dos principais refere-se à possibilidade de administrar, com alguma consistência e racionalidade, o imenso aparato a ser criado para dar conta dos programas a serem desenvolvidos. Um segundo problema, de caráter mais político, diz respeito à determinação das esferas de poder e decisão na definição dos rumos a serem seguidos, das ações a serem empreendidas e, finalmente, da distribuição dos louros... ou dos ônus, tendo em vista que a amplitude acima referida, sob muitos aspectos, transfere à formação profissional preocupações e questões que têm sido historicamente abordadas da perspectiva da formação geral (*vide*, por exemplo, o item *c* entre os desafios citados pela Cepal). A questão é colocada, todavia, não porque se trata da defesa de “feudos”, mas porque a definição do que deva ser uma pessoa educada não é exatamente a mesma se ela é formulada da ótica das necessidades da produção ou de perspectivas que a transcendem, ainda que não a ignorem.

## A experiência internacional em formação profissional

Foge aos objetivos deste trabalho realizar uma ampla e pormenorizada retomada dos sistemas de formação profissional. No entanto, não é descabido examinar alguns aspectos mais gerais, indicativos de tendências e pontos comuns entre diferentes sistemas e mesmo particularidades de um ou outro país, uma vez que as proposições que experimentaram ou estão colocando em prática tendem a ser recorrentemente trazidas à baila, ou como inspiração para a formulação de políticas na área, ou simplesmente como fonte de sugestões para o dimensionamento de programas ou ações específicas.

Recorrer-se-á, para isso, a um balanço recente efetuado por Caillods (1994) abrangendo alguns países em diferentes condições culturais e econômicas, agrupados em cinco categorias: países industrializados (Japão, Alemanha e França), países da Europa oriental (Hungria), países recém-industrializados (Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura), países latino-americanos (sem especificação) e países de baixa renda (países africanos).<sup>3</sup> Serão utilizadas, também, informações do mesmo teor presentes no documento da Cepal (1994).

Partindo das mudanças que estão ocorrendo na economia mundial e das demandas postas pela inovação tecnológica, a autora considera que, apesar das diferenças entre os países no que se refere a problemas a enfrentar e meios disponíveis para fazê-lo, todos se defrontam com questões básicas comuns a todos:

- a. Como melhorar a qualidade do ensino e da formação e satisfazer mais eficientemente as necessidades da economia?
- b. Como adaptar os sistemas de formação às necessidades mutáveis e quase sempre imprevisíveis do mercado de trabalho?
- c. Como elevar a eficácia de tais sistemas quando os fundos que lhes são destinados pelo Estado, além de não aumentar, às vezes diminuem? (Caillods 1994, p. 280)

Depois de examinar os sistemas dos países destacados para análise (especialmente os industrializados), a autora se propõe a detectar as semelhanças e as convergências entre eles. Nesse sentido, chama a atenção, inicialmente, para dois pontos. O primeiro, curiosamente, reporta-se à diversidade de orientações imprimidas à formação profissional, mesmo em países que compartilham de nível de desenvolvimento econômico semelhante. Considera que isso se deve ao fato de que a evolução de cada sistema depende do jogo de forças e da atuação dos diversos atores que nele estão presentes. Embora isso seja verdadeiro, a autora parece minimizar as disputas também acirradas existentes no seio da sociedade da qual o sistema participa, bem como a própria história de cada sistema, fatores que, certamente, exercem uma forte influência na definição dos rumos tomados, em cada país, pela formação profissional. O segundo ponto destacado, sem maiores comentários, é o de que “é mais fácil modificar um sistema recentemente instalado numa eco-

nomia pujante do que um sistema estabelecido há mais tempo numa economia recessiva” (Caillods 1994, p. 289).

Cinco aspectos convergentes são apontados entre os diferentes sistemas de formação, a saber:

- a. exigência de níveis mais altos de formação geral, prévia à formação profissional;
- b. diversificação, quanto às agências responsáveis pela capacitação, no interior de cada sistema;
- c. privilégio à capacitação em alternância, nos países em que esta é oferecida pelo sistema escolar;
- d. maior ligação entre a formação na escola e na empresa;
- e. complementaridade entre formação inicial e formação continuada.

No que se refere ao primeiro ponto, tanto o texto de Caillods quanto o documento da Cepal destacam a relação cada vez mais estreita que tende a ser estabelecida entre os sistemas de formação profissional e o sistema educacional, sendo este um dos objetivos prioritários nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico — OCDE. De acordo com a Cepal, opera-se sobre o pressuposto da cobertura escolar universalizada que oferece elementos cognitivos e atitudinais básicos para o trabalho. Caillods, por outro lado, assevera que o nível de formação geral prévia à capacitação inicial está progressivamente se elevando, havendo, na maioria dos países por ela estudados, quer desenvolvidos, quer em desenvolvimento, exigência de que os candidatos tenham completado o curso secundário ou possuam de oito a nove anos de escolaridade básica. Para os países em desenvolvimento essa elevação das exigências está relacionada à baixa qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional, assim como às limitadas oportunidades de emprego de que os jovens dispõem após o término dos cursos regulares. A autora reconhece que tal procedimento tende a afastar da formação profissional os jovens que fracassaram em sua escolaridade regular ou foram dela excluídos, os quais, por essa razão, tenderão a engrossar o contingente dos que só encontram trabalho no setor não-estruturado da economia, especialmente se a tais exigências se somam os requisitos de formação geral sofisticada priorizados pelas empresas inovadoras.

No que diz respeito à diversificação interna a cada sistema, Caillods aponta que, à exceção dos países desenvolvidos, a tendência

observada tem sido a da organização de sistemas mistos de capacitação dos quais participam o sistema educacional (pelas suas escolas técnicas), as agências de formação privada e as empresas. A participação das duas primeiras instituições é valorizada pela maior parte dos países porque as empresas, *apesar dos incentivos que lhes são feitos pelos governos, não têm se mostrado dispostas a desenvolver a capacitação ou o fazem tendo em vista suas estritas necessidades*. Nos países desenvolvidos a formação é realizada por escolas secundárias e centros de formação especializados, enquanto nos países africanos, menos desenvolvidos, a formação se dá principalmente no posto de trabalho, de forma não-oficial.

Quanto ao terceiro ponto, na maior parte dos países que promovem a formação profissional pelo sistema escolar ou de agências de formação, há o reconhecimento de que tal capacitação é insuficiente para garantir uma inserção bem-sucedida no mercado de trabalho. Daí as propostas de alternância entre formação na escola e na empresa, encaminhamento do qual a melhor expressão é o sistema dual alemão. Todavia, colocá-lo em prática na América Latina é muito difícil, como salienta o documento da Cepal, uma vez que os países do continente encontrariam, provavelmente, muitos obstáculos para preencher quatro requisitos básicos necessários a seu efetivo funcionamento:

- a. disponibilidades financeiras para custear um programa cujo custo *per capita*, na Alemanha, gira em torno de US\$ 19.000 anuais;
- b. relações de trabalho apoiadas em decisões consensuais entre trabalhadores e empresários;
- c. existência de uma base legal que sancione e codifique a aprendizagem;
- d. tradição empresarial comprometida com a formação da força de trabalho.

Na verdade, vem ocorrendo na América Latina um progressivo afastamento desse tipo de proposta, cuja expressão mais clara é a redução dos programas de aprendizagem, de longa tradição no continente e especialmente no Brasil, por serem considerados muito caros e de difícil administração.

Por outro lado, isto não resulta num afastamento entre as agências formadoras, principalmente, e as empresas. Ao contrário, como assevera Caillods na abordagem do quarto ponto acima referido, a proposição, em

todos ou quase todos os países, tem sido a de uma aproximação maior, tanto no nível central quanto no local, mas de outra natureza. As escolas e os centros de formação passam a ser estimulados a estreitar contatos com as empresas, seja para requalificar os trabalhadores e atualizar seus conhecimentos (na linha da formação contínua), seja para ofertar assessoria técnica às empresas de pequeno e médio portes; da mesma forma, passa-se a solicitar das instituições que formem novos empresários.

Na discussão do quinto ponto Caillods deixa bem clara a ênfase atual na formação continuada, em detrimento (ao menos relativo) da formação inicial, especialmente nos países centrais. Tal ênfase está apoiada no pressuposto de que a formação continuada é vital para aumentar a produtividade da força de trabalho e sua mobilidade profissional, bem como para garantir a flexibilidade do mercado de trabalho. Nessas circunstâncias fica mais clara a relação que passa a ser estimulada entre o sistema educacional, o sistema de formação profissional e a empresa. Na perspectiva da educação continuada cabe ao primeiro o desenvolvimento do “acervo indispensável de conhecimentos e qualificações ‘transferíveis’, necessários a ocupações e campos técnicos diferentes, enquanto à formação contínua incumbe a especialização e a capacitação mais específica” (Caillods 1994, p. 293).

Por isso mesmo, na Europa ocidental e oriental tendem a desenvolver-se os programas curtos de formação, financiados parcialmente pelo Estado, pelos quais se pretende atualizar as qualificações de desempregados de forma a aumentar sua empregabilidade. Nos países recém-industrializados (New Industrialized Countries — NICs), por seu turno, a ênfase é posta no aumento do nível de conhecimento da força de trabalho como um todo de modo a facilitar a transição de uma economia de mão-de-obra intensiva a outra, fortemente apoiada na inovação tecnológica.

No que se refere aos países em desenvolvimento, especialmente nos mais pobres, segundo Caillods (1994, p. 294):

Reduziu-se consideravelmente a formação prévia ao emprego por falta de fundos e em razão das escassas possibilidades de trabalho oferecidas pelo setor moderno da economia (...) Organizam-se cursos de curta duração para jovens desempregados que tenham terminado o primário ou o secundário, mas fora dos marcos institucionais, a cargo de Organizações Não-Governamentais (ONGs), entidades locais ou estabelecimentos privados. Nas zonas

urbanas, grande parte dos jovens que abandonaram a escola se convertem em aprendizes no setor não-estruturado (...) Os cursos de formação reduzem-se cada vez mais à capacitação no trabalho e ao aperfeiçoamento de adultos ocupados no setor moderno e no não-estruturado. Os trabalhadores independentes e os pequenos empresários recebem formação sobre assuntos específicos, diretamente relacionados com suas necessidades. Por último há um outro setor que demandará cada vez mais atenção nesses países: os numerosos funcionários e trabalhadores despedidos da administração pública. É fundamental saber se os centros de formação tradicionais, que sempre se voltaram para as necessidades do setor moderno, serão capazes de formar essa nova clientela (...).

## A formação profissional no Brasil e os atuais desafios

As mudanças que vêm ocorrendo no panorama econômico brasileiro não são inteiramente novas. Embora com um certo atraso em relação aos países centrais, já se observavam no país, durante a década de 1980, vários sinais de que pelo menos o setor mais dinâmico da economia estava alerta às transformações que se operavam em nível mundial, especialmente após a crise do petróleo, nos anos 70. Todavia, foi somente a partir do governo Collor que o empresariado se viu mais fortemente instado e/ou pressionado a rever suas formas de atuação e produção, no sentido de adequar-se às demandas por maior produtividade, tendo em vista a competitividade global. Desde então multiplicaram-se as manifestações e mesmo as práticas, nos mais diferentes setores, ora balizadas pelo cuidado e pela ponderação, ora simplesmente aderindo de forma acrítica a novos modelos e paradigmas, em favor da urgente necessidade de que o país se revisse para não ficar marginalizado no concerto internacional. Também não faltaram as críticas, ora tímidas, ora exacerbadas, mas, em muitos casos, também estas, procedentes e calçadas em cuidadosa análise das condições históricas do país.

Como se sabe, uma das áreas mais diretamente impactadas pelo debate que a partir daí se travou foi a educacional, para a qual se propuseram várias mudanças. O foco inicial das atenções foi o ensino básico e, neste, o fundamental. No momento atual as preocupações se voltam também para o ensino médio, seja pela necessidade de enfrentar o sucateamento a que o mesmo foi submetido nos estados, em decorrência da profissionalização compulsória imposta pela Lei 5.692/71, seja porque,

como parte do ensino básico, também ele passa a ser objeto de mudanças, pelas razões acima indicadas. As alterações que estão sendo promovidas pelo Ministério da Educação e Cultura — MEC — nesse nível de ensino, especialmente na sua modalidade profissionalizante, articulam-se com as proposições do Ministério de Trabalho — MTb. Sendo a formação profissional, neste trabalho, o principal foco de atenção, far-se-á, a seguir, um exame da formulação conjunta MEC/MTb de uma política para a educação profissional, apresentada no documento *Reforma do ensino técnico*, abordando-a a partir de alguns tópicos selecionados, a saber:

a. breve retomada dos processos desenvolvidos, separadamente, pelo MTb e pelo MEC até a formulação conjunta da proposta de política;

b. discussão de aspectos específicos da proposta de política, considerados os mais relevantes. (Brasil. MEC/MTb 1996)

Deve-se, inicialmente, entender a proposta como uma tentativa de equacionar as novas demandas por qualificação, tendo em vista as necessidades de desenvolvimento do país. Nesse sentido, pode ser considerada, também, como uma forma de resposta institucional aos problemas e desafios à formação profissional apresentados no início deste texto.

A forma atual da mesma resulta do desenvolvimento de processos desencadeados separadamente pelos dois ministérios que a propõem. Do lado do MTb, a Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional — Sefor — preocupou-se em “recolocar a questão da educação profissional na pauta da construção do modelo de desenvolvimento [sustentado] e da própria modernização das relações capital-trabalho” (Brasil. MTb/Sefor 1995, p. 5), nos marcos das mudanças que se operam na economia mundial e da promoção da equidade social. Para isso promoveu, entre outras ações, um amplo debate sobre a educação brasileira e a formação profissional, consubstanciado no documento *Questões críticas da educação brasileira*, do qual participaram representantes da Subcomissão de Educação e Gestão Tecnológica do Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria — Pacti —, do Subcomitê do Subprograma III (Educação, Formação e Capacitação de Recursos Humanos) e do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade — PBQP —, envolvendo governo, universidades, empresários, agências de formação profissional, trabalhadores e instituições da sociedade civil (Brasil. MIC/MEC/MCT/MTb 1995).

Não cabe, nos limites deste trabalho, uma análise pormenorizada do documento, mas deve-se ressaltar que várias questões nele debatidas (por exemplo, as relações entre o ensino básico e a formação

profissional, a definição dos públicos a serem privilegiados, a responsabilidade partilhada pelo Estado, empresários e trabalhadores na definição das políticas de formação profissional etc.) reaparecem tanto em outro documento da Sefor, *Educação profissional: Um projeto para o desenvolvimento sustentado* (Brasil. MTb/Sefor 1995) quanto no texto conjunto MEC/MTb que é objeto desta análise.

Do lado do MEC, os debates têm inicialmente, segundo Kuenzer (1996), origem diversa. Capitaneados pela Secretaria de Educação Média e Tecnológica do MEC — Semtec —, voltam-se para o exame da “função que as escolas técnicas e agrotécnicas vêm desempenhando na educação de jovens, no âmbito da discussão sobre o significado do ensino médio” (Kuenzer 1996, p. 7), tendo em vista avaliações nacionais e internacionais que chamavam a atenção para a necessidade de compatibilizar a demanda crescente por ensino médio com a redução dos fundos públicos, na perspectiva das relações custo-benefício.

A dupla preocupação — definição da identidade do ensino médio e otimização da relação custo-benefício — direcionou o processo de reorientação desse nível do ensino básico que culminou com a proposta, tanto de sua flexibilização, quanto da separação entre formação acadêmica e formação profissional. Segundo Kuenzer (1996), diferentemente da Sefor, a Semtec conduz o debate e faz as propostas a partir de seus técnicos, “ouvidos” alguns interlocutores selecionados. Segundo a mesma autora, o MEC toma a iniciativa de encaminhar, a partir dessas discussões, um anteprojeto de lei,<sup>4</sup> que recebe o nº 1.603/96, atropelando as conversações que vinha mantendo com o MTb a respeito da educação profissional. O projeto de lei 1.603/96 é, na sua versão original, parte integrante do documento *Reforma do ensino técnico* (*op. cit.*), subscrito por ambos os ministérios.

No que diz respeito ao documento, é necessário analisá-lo sob alguns aspectos específicos que, por serem mais relevantes, talvez permitam uma compreensão mais orgânica do que pretende.

## As relações entre a formação profissional e a educação básica

O primeiro deles se refere a uma forte identidade entre as políticas de formação profissional propostas ao país e aquelas que vêm sendo sugeridas pelos organismos internacionais em razão das reiteradas afir-

mações, originadas não apenas na área educacional, mas provenientes dos mais diferentes setores, de que as possibilidades de o país realizar o “salto” bem-sucedido em direção à competitividade global repousariam, em grande parte, na oferta de educação básica de boa qualidade para a maior parte ou para a totalidade da população brasileira. A centralidade que passou a ser atribuída à educação, nesse processo, teve várias conseqüências, tanto do ponto de vista do debate teórico quanto do ângulo da formulação de propostas práticas, oficiais e não-oficiais, entre elas as discussões que se travam hoje em torno da Lei de Diretrizes e Bases, da reforma do ensino médio e da educação profissional.

A importância a ser atribuída à educação, nesse contexto, foi reafirmada, pelo negativo, mediante diagnósticos sobre a qualidade da educação básica oferecida à população brasileira que, das páginas dos textos e das revistas especializadas, saltaram, com um vigor não observado anteriormente, para os diversos canais da mídia. Esta serviu de caixa de ressonância para as afirmações reiteradas de que nossa educação não consegue se igualar, sequer, à de países africanos. Nesse processo, como assevera Machado (1996, p. 2), “a educação sofre um questionamento bipolar: é, por um lado, vista como grande culpada pelo atraso e pela pobreza; e, pelo outro, como o principal setor da sociedade responsável pela promoção do desenvolvimento econômico, a distribuição de renda e a elevação dos padrões de qualidade de vida”.

Mas, o que há de novidade nisso? Praticamente nada, ou muito pouco, a não ser a postura que a sofisticação estatística assumiu como sua de demonstrar que grande parte das questões que assoberbavam o ensino se devia à “cultura da repetência”, deslocando, com isso, o foco da questão de um problema sociopolítico (o da relação entre renda/evásão/repetência) para um outro de natureza aparentemente técnica (o da ineficiência da escola/incompetência dos professores). Ora, educadores brasileiros, em vários estudos sobre cuja seriedade não cabe questionamento, já vêm, há décadas, denunciando a falência de nosso ensino público e reclamando providências, duas das quais — as referentes ao montante das verbas destinadas à educação e as direcionadas à formação dos professores —, apesar de reiteradas, não foram seriamente consideradas, pelo menos na última década.

Em que consiste, então, a novidade? Exatamente na “valorização”<sup>5</sup> que se passa a atribuir à educação, em decorrência das supostas contribuições que, segundo o discurso dos organismos internacionais, trará à produção e ao desenvolvimento econômico. É essa “valorização”

que dá novo colorido aos diagnósticos, nos quais as cores do fracasso e da ineficiência são sobremaneira carregadas, justificando o movimento das reformas educacionais propugnadas pelos organismos internacionais, com o Banco Mundial à frente, o qual visa adequar o sistema educativo às necessidades econômicas, instrumentalizando-o.

Nesse sentido tais organismos têm uma atuação exemplar, do ponto de vista da política de resultados: de um lado, procuram obter o consenso para uma série de políticas articuladas de diferentes setores e, de outro, coagem sua adoção pelo controle de verbas polpudas e, por isso, especialmente atraentes para os que delas carecem. No campo educacional, Kuenzer (1996) alinha algumas das “recomendações” do Banco Mundial, tendo em vista as necessidades e as demandas decorrentes da reestruturação econômica: investir prioritariamente no ensino fundamental, fomentar maior diferenciação das instituições para atender mais flexivelmente às necessidades do mercado, diversificar o financiamento das instituições estatais e incentivar a melhoria de seu desempenho, fomentar a oferta privada de educação, complementar à ação do Estado, melhorar a equidade mediante subsídios diretos à população empobrecida, vincular a cessão de recursos a critérios de desempenho.

Todavia, poder-se-ia indagar: Por que criticar a centralidade e a “valorização” da educação básica, especialmente se se considera que, por suas características, dirige-se exatamente às parcelas mais empobrecidas da população? Não seria esta uma posição retrógrada e conservadora devido ao seu caráter elitista? Certamente, sim. Por isso mesmo, em outro texto, afirmei não ser “contrário nem à universalização do ensino, nem à melhoria do nível da educação oferecida à população”, ressalvando, todavia, que me parecia pouco compreensível que, açodadamente, os educadores se pusessem a propugnar pela melhoria da qualidade do ensino ou pela formação geral “apenas porque, *supostamente*, esse é o tipo de requerimento prévio à modernização tecnológica” (Ferretti 1993, p. 91). Machado (1996, p. 3) argumenta na mesma direção ao afirmar que “seria despropositual questionar o direito da população ao acesso à educação, pois essa é uma dívida social cujo resgate há muito deveria ter sido pago”. O que não a impede de acrescentar, a seguir: “As proposições em foco, no entanto, provocam dissonâncias e controvérsias inevitáveis, pois o esquema de interpretação é linear e muito simplificado, e as inferências sugerem deixar intocadas dimensões estruturais fundamentais”.

Um terceiro depoimento a respeito é bastante contributivo. Singh (1994), tomando por base o Terceiro Mundo, em geral, e a Índia, em par-

ticular, afirma que “convém refletir (...) sobre a complexa relação existente entre a educação, as qualificações e o crescimento econômico. Em geral, a relação entre essas variáveis é positiva, mas está muito distante de ser linear”. Comentando criticamente um informe do Banco Mundial, que estabelece relação mais ou menos direta entre anos de escolaridade e crescimento do PIB, na perspectiva da Teoria do Capital Humano, o autor desenvolve um argumento que, apesar de longo, vale a pena reproduzir:

(...) Os economistas do Banco Mundial formulam a recomendação normativa de que, a fim de incrementar o crescimento econômico, os países em desenvolvimento devem fomentar o ensino primário e secundário. Todavia, tal recomendação pode resultar em algo desorientador. Por exemplo, é difícil sustentar que a situação econômica nos países latino-americanos melhorará a médio prazo (a saber, nos próximos cinco ou sete anos) mediante maior atenção ao ensino primário. O fracasso econômico dos países latino-americanos durante a “década perdida” de 1980 dificilmente pode ser atribuído a uma insuficiência do setor educacional. É difícil demonstrar que o ensino — particularmente o primário e o secundário — seja necessariamente fator decisivo cujas deficiências possam frustrar o crescimento econômico de tais países (...) Toda conclusão de caráter principista no sentido de que a ampliação do ensino primário aumentará o crescimento econômico a médio prazo, e concretamente, durante o restante da década, é aventureira inclusive no que diz respeito aos países africanos. Não é um procedimento muito útil o de tentar estabelecer conclusões de princípio sobre o papel da educação no crescimento econômico a partir de um modelo implícito, baseado no suposto do pleno emprego e da perfeita competitividade, no qual se apóiam as análises internacionais comparativas. (Singh 1994, pp. 198-199)

Por outro lado, vale a pena examinar alguns dos problemas relacionados à recente “valorização” da educação básica. O primeiro deles, estreitamente relacionado ao argumento de Singh, é o de que a tendência a sobrevalorizar a contribuição do setor educacional para o desenvolvimento acaba por instituir uma outra, que é a de manter na obscuridade a contribuição efetiva que uma série de fatores, tão ou mais importantes que o educacional, pode trazer para o referido desenvolvimento, como já argumentei na publicação acima referida (Ferretti 1993). Entre eles vale a pena destacar: o enfraquecimento do poder dos Estados-Na-

ção, em consequência da globalização da economia; a posição do país no contexto das disputas político-econômicas mundiais, entre elas as que dizem respeito às políticas protecionistas adotadas pelos países centrais; a ausência de definição de uma política industrial compatível com nossa realidade; a ausência de uma política agrária socialmente mais justa etc.

Nossa forma de olhar as possibilidades do país em termos de uma forte participação no mercado internacional tende a sobrelevar o domínio das novas tecnologias de base física e/ou organizacional, bem como sua adequada aplicação, de acordo com os novos paradigmas produtivos. Por isso, tendemos também a sobrelevar a qualificação e a requalificação dos trabalhadores e, por consequência, a educação que as pode promover, sob a suposição de que, assim, estarão mais bem preparados para atuar segundo tais paradigmas. Conquanto este seja um fator importante, sua valorização, além dos limites devidos, tende a nos conduzir a duas consequências não muito desejáveis.

A primeira é a de subestimar o argumento de que, conforme Singh (1994, p. 205), “a maior ameaça para a futura competitividade internacional dos países em desenvolvimento provém mais das recentes mudanças institucionais na economia mundial do que da revolução tecnológica em matéria de informática e comunicações”. Segundo o autor, em decorrência dos acordos internacionais recentes, os países industrializados “estão buscando e impondo uma maior ‘reciprocidade’ em razão do que os países em vias de industrialização se vêem cada vez mais obrigados a permitir um maior acesso aos produtos dos países avançados, às multinacionais e às instituições financeiras estrangeiras” (Singh 1994, pp. 205-206).

A segunda consequência é a de desenvolver, na população em geral, e entre os trabalhadores, em particular, a falsa expectativa de que à maior escolaridade e à maior capacitação profissional correspondem, necessariamente, maiores e melhores oportunidades no mercado de trabalho.<sup>6</sup> Se, de forma geral, as possibilidades podem ser supostamente mais amplas para os mais educados, certamente há uma grande distância entre o possível, o provável e o real, especialmente porque, como diz Gallart,

convém recordar também que a “entrada” no mundo do trabalho é definida pelo mercado de trabalho, devido ao crescimento e à renovação dos postos de trabalho e é um fenômeno estrutural do mercado, que não depende do sistema educacional, como de-

monstra o problema do desemprego juvenil nos países desenvolvidos, cujos sistemas educativos estão supostamente atualizados. (s./d., p. 87)

Não obstante, a expectativa criada se materializa, no seio da população em geral e especialmente entre os que estão buscando situar-se no mercado de trabalho, ao arrepio do que afirma Gallart, ou seja, pela tentativa de conseguir tal inserção por meio de aumento da escolaridade e da capacitação. Tal se dá pela incorporação da concepção liberal burguesa de que são os méritos individuais os determinantes fundamentais do espaço a ser ocupado por cada pretendente no mercado de trabalho.

No momento, ao redor de todo o globo, os trabalhadores, em geral, e os candidatos a um lugar no mercado de trabalho formal, em particular, assim como os empregadores, estão sendo, diante da globalização da economia e da adoção de novos paradigmas produtivos, “interpelados a rever e reavaliar suas capacidades e vantagens competitivas e se familiarizar com os novos receituários, que definem o que é ser, hoje, no âmbito do capitalismo mundializado, alguém competente, alguém integrável ao mercado” (Machado 1996, p. 4), em suma, alguém empregável.

O conceito de empregabilidade, largamente utilizado no documento conjunto de política do MEC/MTb e, na verdade, um conceito-chave nessa proposição, trabalha exatamente sobre a necessidade de rever a qualificação dos trabalhadores, tendo em vista a implosão dos postos de trabalho específicos, o desemprego estrutural e a contínua flexibilização da produção e do mercado. Se é verdade que o documento de política admite que a empregabilidade envolve “investimentos geradores de trabalho e serviços de intermediação eficientes”, sugerindo, portanto, ações, seja do Estado, seja dos empregadores, não é menos verdade que afirma a necessidade de que tanto os candidatos à permanência no setor formal da economia, quanto os que só têm como alternativa o setor informal envolvam-se num processo de educação contínua, reafirmando, por essa forma, não só o mérito individual como critério de mercado, mas a responsabilidade individual para se inserir e manter-se nele.

Nesse sentido, o conceito tende a se aproximar do significado que tem assumido hoje na França. Segundo Hirata,

a noção de empregabilidade está associada a uma política de seleção da empresa e implica transferir a responsabilidade da não-contratação (ou da demissão, no caso dos *plan sociaux*) ao tra-

balhador. Um trabalhador “não empregável” é um trabalhador não-formado para o emprego, não-competente etc. O acesso ou não ao emprego aparece como dependendo da estrita vontade individual de formação, quando se sabe que fatores de ordem macro e mesoeconômicas contribuem decisivamente para essa situação individual. (1996, p. 10)

O segundo problema diz respeito ao fato de que, na nossa realidade, a centralidade atribuída à educação básica se traduziu, concretamente, no carreamento majoritário, para esse nível do ensino, dos recursos públicos destinados à educação, o que é perfeitamente compatível com a decisão política de privilegiá-lo. Ocorre, com isso, que a parcela da população representada pelos excluídos da escola (adolescentes, jovens e adultos) ficou, por esse processo, privada dos recursos que eram carreados para a educação supletiva. Como diz Campos (1996), é necessário pensar que parcela da geração futura terá essas pessoas como seus pais e que, conforme dados de pesquisa, crianças filhas de pais escolarizados tendem a ser mais produtivas na escola. Se, de um lado, isso fortalece a decisão política de investimento na educação básica, de outro, aponta para a falácia dessa política ao fazer vistas grossas para o que é sobejamente conhecido, ou seja, que uma enorme parcela da população infanto-juvenil deixa a escola mais cedo para trabalhar, em decorrência da calamitosa distribuição da renda nacional.

Olhando para as conseqüências da “valorização” da educação básica de um outro ângulo, isto é, a partir do ensino superior, se põe a questão do financiamento desse grau de ensino. As informações disponíveis deixam cada vez mais clara a opção política que tende a ser privilegiada: destinar aos cursos de nível superior apenas os recursos públicos estritamente necessários. Com isso privilegia-se a progressiva privatização dos cursos de 3º grau e/ou sua maior dependência em relação a financiamentos privados, pagos sob diversas rubricas, entre elas a prestação de serviços, o que os tornará, como ensino público, mais elitistas do que já são.

Considerando que nesse nível se dá a formação inicial de boa parte dos docentes que vão atuar no ensino básico e que aí se produz pesquisa, não é muito difícil avaliar as conseqüências de tal política. É claro que se poderá lançar mão do argumento da formação continuada, no primeiro caso, e do financiamento da pesquisa mediante a articulação empresa-universidade, no segundo, como, aliás, recomendado pela Cepal (1992). O problema é que a formação docente conduzida prioritariamente

pela educação continuada é objeto de questionamento, assim como o é a de cunho majoritariamente inicial.

Por outro lado, a pesquisa produzida através da associação empresa-universidade tende a ser fundamentalmente a aplicada. Se, de um lado, isto pode contribuir para a maior autonomia do país em termos de tecnologia, não se pode esquecer de que o enfraquecimento da pesquisa básica atua em sentido contrário; como não se pode esquecer de que a pesquisa aplicada, produzida em tais circunstâncias, tende a voltar-se para os interesses específicos da empresa que a co-financia. O exemplo trazido à tona por Singh (1994, pp. 199-200) sobre o papel crucial desempenhado pela Universidade Agrícola Estatal de Ludhiana no desenvolvimento da “revolução verde” do estado de Panjab é bastante ilustrativo da importância que se deve continuar conferindo aos cursos de 3º grau.

#### Educação profissional: Clientela, demandas e estrutura de atendimento

No item do documento de política denominado “Articulação MEC/MTb”, propõe-se, além de dois projetos de longo alcance (implementação de um Plano Nacional de Educação Profissional e criação de uma rede de Centros de Educação Profissional), um terceiro, que se refere à formulação de uma Política para o Ensino Médio, sugerida em outro item, sob o mesmo nome. Embora seja desejável sua discussão exaustiva, neste trabalho serão privilegiados alguns tópicos, a saber:

- a. a diversificação do ensino médio para atender aos diversos tipos de clientela;
- b. o estabelecimento de um modelo educacional flexível, expresso na proposta de um currículo modular de educação profissional, a fim de ampliar as alternativas para sua oferta;
- c. a articulação entre o ensino técnico profissional e o setor produtivo.

Se se considerar a discussão desenvolvida no item anterior, deve-se admitir que, embora a educação profissional não se confunda com o sistema educacional, com ele se articula por mais de uma forma, em seus diferentes graus. Isto se deve, em parte, à concepção de que a formação geral básica é fundamental para a qualificação do “novo” trabalhador.

Mas deve-se, também, ao fato de que a educação profissional pretende dirigir-se a uma multiplicidade de públicos, diferenciados em termos de idade (adolescentes, jovens e adultos), sexo, escolaridade, formação profissional prévia, interesses, necessidades e expectativas ocupacionais. Por essa mesma razão, coloca-se a necessidade, por parte dos órgãos gestores, de recorrer a uma série de instituições públicas e privadas, complementarmente à rede pública de ensino, em especial no nível médio, além de propor a criação dos Centros de Educação Profissional. Estes últimos devem ser entendidos, segundo o documento de política, “como um novo pólo de cursos, serviços e assessorias à comunidade e ao setor produtivo (...) a partir da expansão e reestruturação da atual rede de ensino técnico federal, estadual e municipal, pública e privada” (Brasil. MEC/MTb 1996, p. 12).

Duas questões se colocam a partir dessa proposição. A primeira diz respeito à amplitude do projeto. De um lado, pode-se avaliá-la positivamente, na medida em que revela a preocupação em estender a um número imenso de participantes da PEA (e de ingressantes nela), a possibilidade de “superar deficiências da escolarização anterior relativas à aquisição de habilidades básicas” e/ou de qualificar-se/requalificar-se (Brasil. MEC/MTb 1996, p. 8). Dessa forma, um número maior de trabalhadores pode ver ampliadas suas chances de aquisição de novos conhecimentos, ainda que isto não reverta, necessária e diretamente, como já discutido, em aumento das probabilidades de emprego. De outro lado, a amplitude do projeto e a multiplicidade de agências envolvidas podem tornar extremamente difícil garantir, em todos os pontos, sua organicidade e a boa qualidade dos conhecimentos. Esta não é, certamente, uma questão menor ou meramente administrativa, na medida em que, em nome da equidade, pode-se estar reforçando, na população marginalizada, em razão das experiências escolares negativas, a concepção de que é incapaz de aprender ou de reverter sua aprendizagem em emprego.

A segunda questão refere-se aos efeitos que a proposição pode trazer para a rede pública de ensino médio, especialmente quanto à formação profissional. As mudanças propostas para o ensino médio através do projeto de lei 1.603/96 fazem parte da política acima referida, especialmente no que diz respeito à parcela deste representada pelo ensino técnico. Tais mudanças não podem ser examinadas, nem plenamente entendidas, sem referência às transformações que vêm sendo operadas nas agências tradicionalmente responsáveis pela formação profissional,

além das escolas técnicas federais, estaduais e privadas (o sistema dos “S”, como vulgarmente denominado, em especial o Senai e o Senac).

Algumas das transformações mais significativas dizem respeito à progressiva extinção da modalidade aprendizagem, à concentração de esforços na formação de técnicos, à instalação de cursos de curta duração e ao investimento em atividades de assessoria técnica a empresas, seguindo tendências que vêm sendo observadas em instituições semelhantes na América Latina, sejam elas integrantes de sistemas públicos ou privados, conforme já indicado no documento da Cepal (1994) e no texto de Caillods (1994). As relações que passam a se estabelecer entre tais agências e o sistema educacional, especialmente o público, são fortemente afetadas por tais transformações, de um lado, e, de outro, pelas recomendações dos organismos internacionais, que com elas se articulam.

Tais recomendações insistem, num primeiro plano, em que se promova, pela via do sistema público de ensino, menos flexível, a formação de caráter geral, mais demorada, que constituirá o terreno básico sobre o qual se construirão as capacitações profissionais. Num segundo plano, sugerem, enfaticamente, que tal construção seja realizada de modo ágil e flexível pelas agências de formação profissional, de modo a responder, da forma a mais imediata possível, às demandas dos diferentes setores econômicos, mas, em especial, daqueles que vêm introduzindo inovações tecnológicas.

A proposta conjunta MEC/MTb assimila inteiramente tais recomendações, como evidenciam, de um lado, a avaliação de que o sistema de ensino em geral assim como o profissional são “(...) demasiado rígidos e antiquados para satisfazer a imensa demanda existente por níveis mais elevados de qualificação” e, de outro, a afirmação de que “diante dessa necessidade, a estrutura educacional e o modelo de oferta têm de ser construídos de forma bastante flexível (...)”. Daí a proposição de que as escolas técnicas federais, estaduais ou particulares *revejam sua estrutura e organização para se tornarem, também elas, ágeis e flexíveis*. Com isso estarão, por hipótese, em condições de responder, rapidamente, às demandas que lhes forem feitas pelo setor empresarial em consequência da adoção de inovações tecnológicas.

Mas, como vimos, não só a ele. Devem responder, igualmente, na perspectiva da equidade social proposta pela Cepal, tendo em vista o desenvolvimento sustentado, pela capacitação das parcelas empobrecidas

da população, de modo a torná-las mais “competentes”. O currículo modular é, apenas, a consequência técnico-educacional dessa proposta, que amplia para a rede de ensino médio aquilo que vinha sendo, ou atribuição mais específica das agências de formação profissional, já modificadas para atender aos reclamos de agilidade e flexibilidade (formação para a empresa), ou tarefa conduzida por diferentes setores da sociedade civil, inclusive ONGs (capacitação dos setores mais empobrecidos).

Poder-se-ia dizer que isso contribuiria para tornar as escolas dessa rede não apenas participantes de um esforço nacional para a produção do desenvolvimento sustentado como, também, menos elitistas, conforme sugere o documento de política. Ainda que esse argumento mereça reparos, não é sobre ele que se deseja fazer recair a análise, mas sim sobre as consequências que a flexibilização dessas escolas pode trazer para a qualidade do trabalho aí realizado.

Com efeito, um exame da história das escolas técnicas mostrará que anteriormente ao advento da Lei 5.692/71, muitas delas ofereciam um ensino de boa qualidade, seja do ponto de vista da formação geral, seja da perspectiva da capacitação específica, embora esta última se mostrasse quase sempre defasada em relação aos avanços da tecnologia, ainda que estes também fossem lentos. As Escolas Técnicas Federais, por seu turno, apesar dos reparos que tantas vezes lhes foram feitos, eram (e continuam sendo) consideradas centros de excelência em ambos os tipos de formação, mostrando-se, inclusive, mais atualizadas que suas congêneres estaduais no que se refere à formação técnica. É verdade que a profissionalização compulsória desarticulou boa parte do ensino técnico nos estados, embora tenha afetado pouco o federal. No entanto, as escolas de uma e de outra rede, apesar desses percalços, ainda reúnem as condições mais favoráveis para uma articulação entre ambos os tipos de formação por oferecê-las no mesmo espaço físico.

Ora, qual é a proposta do documento de política, especialmente no que se refere ao ensino técnico? De um lado, a oferta de formação geral e de formação profissional através de duas redes separadas. De outro, a organização desta última em módulos, num desenho muito semelhante a uma das duas vertentes que constituem o modelo inglês de formação profissional (Cepal 1994). Em ambos os casos, as medidas propostas contribuem para desservir a formação profissional de sentido amplo. No primeiro caso, ao promover a cisão teoria-prática pela ampliação do fosso já existente, nas escolas técnicas, entre formação geral e específica, apesar de ofertadas no mesmo estabelecimento. No segun-

do caso, pela segmentação que introduz na formação, reduzindo a habilitação técnica a um somatório de qualificações específicas.

Poder-se-ia argumentar, no primeiro caso, usando inclusive o exemplo das escolas técnicas, que a articulação teoria-prática não decorre necessariamente do fato de a formação específica e a geral serem ofertadas no mesmo estabelecimento. O argumento é procedente, mas não resolve a questão, a não ser que, oferecidas em redes distintas, uma e outra formação fossem articuladas por objetivos comuns, efetivamente aceitos e incorporados por ambas as redes. Embora teoricamente esses objetivos pareçam existir, orientados pela preocupação genérica com a formação do “novo” trabalhador “competente”, há aí uma barreira a ser rompida, um vez que, na tradição educacional brasileira, mostrou-se sempre difícil a articulação entre formação acadêmica e formação técnica.

O rompimento dessa barreira certamente não será facilitado com a cisão entre as duas redes de ensino médio. Isso aponta para uma contradição entre a estrutura proposta para o ensino médio e a decantada necessidade de que a formação do “novo” trabalhador contemple, privilegiadamente, sua educação intelectual e sua capacidade de se defrontar, criativamente, com os problemas da atividade profissional cotidiana, valendo-se dos conhecimentos teóricos. De qualquer forma, ainda que a relação teoria-prática pudesse ser resolvida nesse âmbito, resta, ainda, uma outra questão, qual seja, a dos limites da concepção de educação a que está articulada. A esse ponto se retornará posteriormente.

Quanto à estrutura modular do currículo do ensino especificamente técnico,<sup>7</sup> há que se considerar, de um lado, as razões para sua proposição e, de outro, suas contribuições para a formação técnica do trabalhador. A suposição de que esta última se dá pelo acréscimo de segmentos de habilitação, que podem ser realizados em diferentes momentos e em diferentes instituições, parece consultar menos o intuito de prover os trabalhadores de uma sólida formação e mais o interesse em flexibilizar as escolas da rede técnica de ensino para oferta ampla de formação mais ligeira, contemplando o que o documento denomina de “educação profissional permanente”, ou seja, “educação com começo, meio e fim, focalizada no mercado” (Brasil. MEC/MTb 1996, p. 7). A esse respeito cabe lembrar que a principal crítica à vertente de “capacitação modular” do sistema inglês, anteriormente referido, é a de que ela “instituiu um ‘supermercado da capacitação’, que oferece todo tipo de produtos a seus clientes, mas que não oferece uma estrutura definida”

(Cepal 1994, p. 35). Sem retornar à discussão sobre as relações entre teoria e prática que tal proposição suscita, é necessário trazer à baila a questão das reestruturações internas com que as escolas das redes técnicas de ensino terão de operar para atender às novas demandas, seja do ponto de vista físico, seja no que tange à administração e ao corpo técnico-docente. Se se leva em conta que a implementação de propostas gestadas nos órgãos superiores depende, fundamentalmente, da adesão dos que atuam nas agências formadoras, cabe perguntar como reagirão os diferentes públicos internos, além dos pais dos alunos, a uma proposta que altera, de forma tão significativa, a vocação historicamente constituída das referidas agências, principalmente considerando que, se a flexibilização proposta mostra-se, por um lado, adequada à ampliação do atendimento, de outro, representa uma forma de melhorar a relação de custo-benefício na oferta de educação profissional.

Um bom exemplo dos questionamentos que podem ocorrer nessa linha é oferecido pela pesquisa interna realizada pelo Ciet (1995a) para o Senai, tendo em vista a adequação da instituição ao momento presente. Metade de um conjunto de empresários ouvidos pela pesquisa defende que a instituição deve concentrar seus esforços na educação formal, voltada para o desenvolvimento industrial. Por isso, pode-se inferir que tendem a recusar, juntamente com uma parcela de acadêmicos ouvidos na mesma pesquisa (Ciet 1995b), a proposta constante do documento de política de “otimizar a utilização da infra-estrutura existente (...) através de processos e mecanismos menos elitizados e com maior cobertura em relação às clientela efetivas e potenciais, especialmente as de baixa renda e escolarização” (Brasil. MEC/MTb 1996, p. 5). Os acadêmicos, todavia, concordam com a proposição da outra metade dos empresários entrevistados, no sentido de que o Senai estenda suas ações aos desempregados e subempregados, *desde que por meio de convênios e parcerias, sem prejuízo daquela que seria sua função principal*. A interpretação acima sobre a otimização da infra-estrutura é, por outro lado, inteiramente compatível com a visão de outra parcela dos acadêmicos inquiridos, os quais consideram que caberia também a agências como o Senai reformular-se para atender à população excluída do setor formal da economia.

Como se pode verificar, a pesquisa traz à baila alguns dos dissensos e consensos que o projeto MEC/MTb tende a suscitar entre os atores envolvidos, pelo menos no aspecto sob exame. Para a existência de disputas e divergências no campo das relações entre educação e trabalho,

em sentido amplo, e no da formação profissional, em sentido restrito, já tive a oportunidade de chamar a atenção em outro texto (Ferretti 1995), analisando os pontos de vista de empresários, educadores e sindicalistas.

Se a essa questão não podem ser oferecidas respostas simples, as referentes ao currículo e sua constituição são ainda mais complexas. Com efeito, a definição dos parâmetros curriculares para o ensino técnico, nos moldes pretendidos pelo projeto de lei 1.603/96, implica uma série de pesquisas de, pelo menos, média duração, que devem dar conta de uma realidade econômico-social repleta de tensões e heterogeneidades antes de se transformarem em proposições *conseqüentes*. Mapear, para cada habilitação profissional como um todo, e, no seu interior, para cada segmento de qualificação, quais as competências necessárias ao desempenho das atividades afins, significa, do ponto de vista da pesquisa, investimento não só vultoso, mas contínuo, além de implicar a articulação consistente entre os atores envolvidos (no mínimo, o Estado, o empresariado, os trabalhadores e as agências formadoras), especialmente se se levar na devida conta a heterogeneidade histórica dos setores produtivo e de serviços em nossa realidade, à qual se sobrepõe uma outra heterogeneidade, a saber, a que se refere à multiplicidade de concepções, formas, ritmos etc. com que esses mesmos setores incorporam os chamados novos paradigmas. Considerando que o conceito de competência assume, nesse contexto, posição central, e considerando, ainda, ser ele pouco claro, torna-se necessário discuti-lo de maneira mais detalhada.

## O “modelo de competências” e a formação profissional

Já foram abordadas anteriormente, neste trabalho, as razões pelas quais o “modelo de competências” ganha relevo, no momento atual, como diretriz para a formação do trabalhador, em substituição ao conceito de qualificação. Trata-se, neste item, de aprofundar essa discussão e de explorar as relações entre as competências, as definições em termos de capacitação e a certificação profissional.<sup>8</sup>

Para isso é necessário retomar, mais cuidadosamente, a distinção já indicada, entre o conceito de qualificação e o de competência. Hirata (1994) chama a atenção para a multidimensionalidade do conceito de qualificação, pois esta compreende, de um lado, a qualificação do emprego (conjunto de exigências definidas a partir do posto de trabalho),

qualificação do trabalhador (conjunto de atributos dos trabalhadores, mais amplo que o primeiro por incluir as qualificações sociais ou tácitas) e *qualificação como relação social*, historicamente redefinida entre capital e trabalho. Esta última dimensão é a que mais fortemente expressa, de maneira concreta, a concepção de força de trabalho como mercadoria. Nesta relação, historicamente conflitiva, muitas vezes mediada pelo Estado (como no caso brasileiro), definem-se, em toda a sua inteireza, o valor de uso e o valor de troca da mercadoria força de trabalho.

A competência, por seu turno, segundo Hirata (1994, p. 132), é “uma noção oriunda do discurso empresarial nos últimos dez anos e retomada em seguida por economistas na França (...)”. É, segundo a autora, uma “noção marcada política e ideologicamente por sua origem, da qual está ausente a idéia de relação social que define o conceito de qualificação para alguns autores (D. Kergoat 1982; M. Freyssenet 1977, 1992)”. Desaulniers (1993, pp. 99-100) afirma que o conceito de competência vem “suplantando gradativamente o de qualificação e, inclusive, *ofuscando* certas reflexões propostas por esse conceito” (grifo meu). De acordo com a autora, “competência designa *saber ser, mais do que saber fazer* e implica dizer que o *trabalhador competente é aquele que sabe utilizar todos os seus conhecimentos* — obtidos através de vários meios e recursos — *nas mais diversas situações encontradas em seu posto de trabalho*” (1993, p. 100, grifos meus).

Algumas considerações decorrem destas formulações iniciais. A primeira é a de que o conceito de competência representa a atualização do conceito de qualificação, segundo as perspectivas do capital, tendo em vista adequá-lo às novas formas pelas quais este se organiza para obter maior e mais rápida valorização. Nesse sentido, as necessidades determinadas pela produção integrada e flexível, tendo em vista a referida valorização, produzem o progressivo deslocamento da importância anteriormente atribuída à qualificação formal e ao saber técnico (tomados como elementos centrais para definição da identidade do trabalhador, de seu lugar social e de seu salário) para uma outra dimensão, resumida na expressão “saber ser”, na qual se confundem/articulam/mobilizam saberes, comportamentos, racionalidade orientada para fins, “sustentada por outros valores qualitativos como colaboração, engajamento e mobilidade, fortemente apelativos da estrutura subjetiva do ser-do-trabalho” (Machado 1996, p. 6).<sup>9</sup> “Saber ser” é, portanto, nesse contexto, colocar-se por inteiro, mobilizar-se completamente, em direção a um fim, neste caso, a valorização do capital. Além disso, como afirmam Tanguy

e Ropé, a “competência é inseparável da ação e os conhecimentos teóricos e/ou técnicos são utilizados de acordo com a capacidade de executar as decisões que a ação sugere. A competência é a capacidade de resolver um problema em uma situação dada. A competência baseia-se nos resultados” (*apud* Deluiz, s./d.) .

O “modelo de competência” põe, no lugar da relação definida pela qualificação, uma outra, que é marcada pela imprecisão, pela fluidez, pela indefinição, pela instabilidade, em que o saber, a posse do conhecimento do ofício, tende a ser colocado em segundo plano, elevando-se ao primeiro um conjunto de “capacidades gerais e mal definidas [que] tendem a crescer com a aceleração das valorizações da organização e das atribuições (de cargos). Quanto menos os empregos são estáveis e mais caracterizados por objetivos gerais, mais as qualificações são substituídas por ‘saber ser’” (Lerolle *apud* Hirata 1994).

Isto não deve causar surpresa, uma vez que é perfeitamente compatível com concepções centrais do chamado “modelo japonês” para, de um lado, aumentar a produtividade pela flexibilização interna da fábrica e, de outro, para solucionar o

(...) problema de resistência da mão-de-obra qualificada e de suas organizações à racionalização do trabalho (...) [a partir] da *desespecialização dos trabalhadores* qualificados por meio da instalação de uma certa polivalência e plurifuncionalidade dos homens e das máquinas, concretizada pelas recomendações conjuntas de “liberalização” da produção, da “autonomação” e multifuncionalidade dos trabalhadores. (Coriat 1993, p. 85, grifos do autor)

Esta mudança não resulta apenas da introdução de novas tecnologias de base física e organizacionais ou do fato de que as competências não podem ser definidas de forma relativamente permanente em razão de se apoiarem, de um lado, na apropriação do saber tácito dos trabalhadores, e de resultarem, de outro, das rápidas alterações que se produzem nas demandas da produção e, por extensão, nas demandas por capacitação. Decorre, também, da concepção de que as mudanças promovidas na produção introduzem novas formas de relação entre capital e trabalho, uma vez que a preocupação com o cliente, a necessidade de focar os esforços na “missão” da empresa, a aparente supressão da divisão do trabalho entre concepção, execução e controle etc. mobi-

lizam a todos para a realização de um trabalho que, visando à eficiência e à produtividade, aparentemente os congrega em torno dos mesmos interesses e objetivos. A contradição de interesses, antes presente no conceito de qualificação, tende a se desvanecer, substituída por uma visão unitária da empresa e por uma aparente comunalidade de interesses que, no entanto, têm o efeito muito concreto de enfraquecer a força de trabalho nas suas disputas com o empregador.

O segundo aspecto a ser considerado diz respeito a algo que, em princípio, parece contraditório. A literatura corrente sobre a empresa integrada e flexível e sobre as demandas que esta faz aos trabalhadores em termos de capacitação insiste, de um lado, no aumento de escolarização desses trabalhadores, em razão de uma suposta intelectualização do trabalho, que os obrigaria a atuar no plano simbólico, mais do que no manual, a dominar a linguagem vernacular, assim como a das matemáticas e das ciências etc. De outro lado, aponta para a necessidade de que esses mesmos trabalhadores desenvolvam uma série de comportamentos e atitudes, considerados imprescindíveis à atuação produtiva nesse mesmo tipo de empresa (capacidade de trabalho em equipe, autonomia, disponibilidade, iniciativa, colaboração, participação etc.).

No entanto, essa mesma literatura tem dado destaque ao fato de que, relativamente aos dois componentes das competências acima apontados (cognições e comportamentos), os segundos tendem a ser mais valorizados, talvez porque, como afirma Hirata,

o interesse de um enfoque pelas competências é que ele permite concentrar a atenção sobre a pessoa mais do que sobre o posto de trabalho e possibilita associar as qualidades requeridas do indivíduo e as formas de cooperação intersubjetivas características dos novos modelos produtivos. A grande qualidade — e talvez o risco? — do conceito de competência é a de remeter, *sem mediações*, a um sujeito e a uma subjetividade. (1996, p. 7, grifos da autora)

Deluiz reporta-se a este aspecto quando chama a atenção para o risco que pode representar a abordagem individual e individualizante do conceito de competência, na medida em que esta tende a ignorar ou tornar secundário o fato de que, se as competências “têm um conteúdo subjetivo, individual, são construídas ao longo da trajetória de vida do traba-

lhador, o qual partilha de experiências e práticas coletivas” (Deluiz s./d., p. 6), parecendo-lhe carecer de sentido que, nessas circunstâncias, sua avaliação e certificação se concentrem na sua expressão individual. Preocupada com a questão da subjetividade, Machado, criticando as relações lineares estabelecidas entre introdução de inovações tecnológicas, racionalização da produção e novas capacidades gerais e específicas dos trabalhadores, pergunta, inquietantemente:

Que explicações os apologistas da tese da requalificação dariam, por exemplo, para as *inúmeras evidências empíricas* que denunciavam o arrefecimento da importância das dimensões cognitivas, intelectuais e técnicas da qualificação em favor das comportamentais e sociais, exatamente quando o progresso tecnológico invade o “chão-de-fábrica”? (Machado 1996, p. 8, grifos meus)

Certamente esta não é uma questão menor quando se trata da educação dos trabalhadores. Afinal, qual é a real importância do domínio de sólidos conhecimentos não apenas técnicos mas, sobretudo, de caráter geral e humanístico?

O terceiro aspecto a ser abordado diz respeito ao problema crucial a ser enfrentado, hoje, tanto pelo empresariado quanto pelas agências formadoras (e, como se viu, também pelo sistema educacional brasileiro, no caso do ensino técnico). Tal problema é o de “(...) formalizar esse conjunto de competências que está muito mais no nível da subjetividade/intersubjetividade do trabalhador do que as qualificações anteriormente prescritas (...)” (Deluiz s./d., p. 3). Além disso, as competências devem incorporar um elemento que, embora presente no interior da fábrica capitalista desde seus primórdios, não foi nem reconhecido formalmente nem valorizado (em termos salariais, por exemplo) e, em determinados casos, nem admitido pela organização fordista da produção. Trata-se do *saber tácito* dos trabalhadores. Tal formalização é bastante difícil dado o caráter impreciso tanto de um quanto de outro fenômeno.

O problema da imprecisão do conceito de competência e, em decorrência, da dificuldade para defini-la operacionalmente parece perturbar fortemente o universo da produção. Tanto é que, nos países capitalistas avançados, desenvolve-se, a partir das reformas de ensino, um intenso esforço no sentido de estudar, detalhar, padronizar e propor, em termos compreensíveis e úteis à formação profissional e à empresa, a

definição, a mais precisa possível, de tais competências, de modo que possam ser eficientemente ensinadas e passíveis de mensuração, semelhantemente, guardadas as devidas proporções, com o que ocorreu quando da definição de cargos, tarefas e funções sob o taylorismo/fordismo. Como assinala Deluiz (s./d., p. 5), baseando-se em Tanguy (1996):

A pedagogia das competências começa a ganhar forma nos anos 80, na Europa, e na França é definitivamente implementada na *Charte des Programmes* de 1992, que enuncia os princípios diretivos dos programas de ensino para todos os ciclos da educação geral. Este documento pode ser considerado como a expressão da passagem de um ensino centrado sobre os saberes disciplinares a um ensino definido para e visando produzir competências verificáveis nas situações e tarefas específicas. (grifo da autora)

Este processo resulta da articulação que se dá, nos países de capitalismo desenvolvido, entre empresários, Estado e sindicatos (fragilizados), visando, num contexto de imponderabilidades, à mais precisa padronização possível das competências sob a forma de ações *provisórias, reconhecíveis, mensuráveis* e, por isso, *certificáveis*. No sistema de ensino e na empresa franceses tais ações são expressas em termos de “ser capaz de”. No sistema inglês recebem o nome de Qualificações Profissionais Nacionais (NVQs), a serem certificadas por um grande número de agências (Jessup 1991; Hyland 1994).

Tal enfoque dá ao problema uma *solução técnica* (formalização das competências) a qual tende a obscurecer o fato de que definição, certificação e valorização das competências (em termos salariais, inclusive), tal como ocorreu em outros momentos com a definição das qualificações, não é uma questão meramente técnica, derivada das mudanças no conteúdo do trabalho e da introdução de inovações tecnológicas, mas uma questão *política e histórica*, uma vez que envolve interesses distintos e antagonísticos entre capital e trabalho, presentes num contexto em que se quer fazer crer que tais distinções e antagonismos devem dar lugar a outro tipo de enfoque (a negociação) em nome da produtividade, da competitividade, do mercado e da qualidade, no qual ela (a negociação) aparece como o estágio mais evoluído, democrático e civilizado das relações capital/trabalho. Isto pode significar, no limite, a “na-

turalização” da produção capitalista e a negação, como “atrasado”, do embate político em torno de interesses divergentes. Pode significar, também, a negação da competência como *relação social*, dependente da correlação de forças em disputa no interior da empresa e da sociedade como um todo, em dado momento histórico, correlação esta que impõe limites à sua utilização como instrumento da produção. O tratamento técnico desmobiliza, portanto, a ação política e a desqualifica, com base no argumento de que o primeiro se apóia na ciência, na tecnologia, na produtividade, no mercado (na “realidade”, enfim), enquanto a segunda ganha cores de simples ideologia a serviço de “interesses meramente corporativos”. Preocupações de caráter semelhante são também expressas por Machado (1996) e por Deluiz (s./d.).

Como se pode verificar, o conceito de competência, em substituição ao de qualificação, bem como o de certificação de competências, assumidos como necessários e desejáveis pelo projeto conjunto MEC/MTb de Educação Profissional, estão longe de ser consensuais. Nesse sentido, é necessário que se pondere com muito cuidado sobre as possíveis vantagens decorrentes da utilização de ambos os conceitos como vetores da educação profissional e, mais ainda, sobre a extensa lista de questões formuladas por Deluiz (s./d., pp. 7-8) tendo em vista o sistema formador, o mercado de trabalho e as políticas públicas.

Especial atenção deve ser dispensada ao papel a ser atribuído à educação nesse contexto, considerando que os desdobramentos resultantes podem simplesmente colocá-la a reboque dos interesses produtivos, ainda que os discursos ressaltem seus aspectos formativos e gerais. Esta não é uma preocupação vã e destituída de sentido, na medida em que os discursos referidos não deixam dúvidas de que mesmo a formação de caráter geral (aliás, especialmente esta) deve orientar-se pelas necessidades da produção.

Mas os mesmos discursos fazem questão de frisar que tal cometimento reflete, ao mesmo tempo, a preocupação de seus proponentes com a garantia da participação cidadã de todos nas sociedades de que são membros. Assim, se a educação se submete à produção ela o faz não no interesse estrito desta, mas no interesse geral da nação, em duplo sentido. Primeiro, no sentido de que, se a produtividade da economia cresce, todos serão beneficiários porque supostamente melhoram as condições da vida nacional; segundo, no sentido de que tal submissão implica, afinal, a elevação do nível cultural da população em geral, uma vez que se postula educação geral de boa qualidade para todos, o

que significaria, ao fim e ao cabo, o aumento do potencial de empregabilidade geral. Assim, os interesses da produção se identificam com os interesses não só nacionais, mas, também, com os de cada trabalhador individual.

Este parece ser o teor da longa citação abaixo, em apoio ao ponto de vista de Thurow (1993) de que uma das alternativas para promover o êxito de uma economia é a de “fazer os produtos mais baratos e melhor” (em vez de inventar novos produtos); em tal caso “a educação dos 50% inferiores da população ocupa o centro do cenário”. O apoio é dado nos termos de que a adoção dessa alternativa

(...) exigirá ampliar os circuitos de alta qualidade do sistema educativo para que a totalidade da população possa ter acesso a eles. Ainda que não haja garantia de emprego para todos nos setores avançados, este cenário necessitará que todos sejam “empregáveis”. Somente desta maneira se garantirá que tenha plena vigência a igualdade de oportunidades e possibilidades de integração social. Ao mesmo tempo, isto permitirá que as competências desenvolvidas pelo sistema educativo sirvam tanto para a participação cidadã como para desenvolver “vias alternativas” de inserção no mercado de trabalho no caso de que não seja possível ingressar nos postos de trabalho de alta tecnologia. (Filmus 1993, p. 91)

Esta visão que identifica os objetivos da produção aos da educação geral é equivocada porque os interesses em jogo não são da mesma natureza. Tendo a concordar, ao contrário, com os pontos de vista de Ibarrola, de que, em primeiro lugar, é errôneo entender que a educação deva adaptar-se às demandas da produção, fornecendo-lhe os recursos humanos de que necessita e, em segundo lugar, de que também é falacioso “conceber as necessidades da produção como pertencentes a uma estrutura produtiva homogênea, (...) sem contradições, igual para toda a população do país (...)” (Ibarrola 1988, p. 50). Uma educação que se coloque nessa perspectiva assume um forte caráter instrumental, ainda que se justifique, para além da instrumentalidade, pela cidadania. Zibas (s./d.) aborda bem a questão, evidenciando a presença desse enfoque em textos da Semtec, preparatórios à definição da proposta do MEC para o ensino médio. Argumenta a autora que tanto a identificação entre objetivos do ensino e da produção quanto a concepção pragmáti-

ca e técnica de cidadania, expressa na capacidade de se valer de conhecimentos, informações etc. para satisfazer necessidades individuais e interferir em problemas locais, representam reducionismos perigosos.

No primeiro caso, entendo, o perigo consiste na possibilidade, não desprezível, de que o conteúdo da educação geral seja convenientemente “adequado” às necessidades futuras da formação técnico-profissional e esta, circunscrita às necessidades imediatas da produção. É esta preocupação que levou Deluiz a apontar como um dos possíveis riscos do modelo de competências “a visão adequacionista da formação”. No segundo caso, o perigo consiste não apenas no reducionismo do conceito de cidadania, mas na sua redefinição. Como afirma Silva (1944, p. 22), “ao redefinir o significado de termos como ‘direitos’, ‘cidadania’, ‘democracia’, o neoliberalismo em geral e o neoliberalismo educacional, em particular, estreitam e restringem o campo do social e do político, obrigando-nos a viver num ambiente habitado por competitividade, individualismo e darwinismo social”.

Supondo que os interesses empresariais se afinem com a educação profissional pautada no conceito de competência discutido anteriormente, coloca-se o problema da definição do peso relativo que deverá ser atribuído, nessa educação, ao domínio dos saberes de caráter geral e profissional e ao desenvolvimento dos componentes da chamada qualificação social. A coerência com o modelo mandaria que a ênfase se colocasse mais na dimensão do *saber-ser* do que do *saber*. Tal coerência não aponta na direção da formação do trabalhador capaz de dominar o seu fazer e o saber científico sobre ele, assim como capaz de desenvolver plenamente suas capacidades intelectuais para o enfrentamento de um trabalho desafiador e demandante de efetiva criatividade e iniciativa. Muito menos aponta para a formação desse trabalhador, na perspectiva que Deluiz denomina de “*competências políticas*”, que permitiriam aos indivíduos “refletir e atuar criticamente sobre a esfera da produção (...), assim como na esfera pública, nas instituições da sociedade civil, constituindo-se como atores sociais dotados de interesses próprios que se tornam interlocutores legítimos e reconhecidos” (Deluiz s./d., p. 3).

Ao contrário, sugere que uma formação profissional que se pautar pelo modelo de competências pode representar um revés para os trabalhadores ao enfraquecer seu poder de barganha e negociação. Esse modelo é, sem dúvida, perfeitamente adequado ao processo de reestruturação produtiva. Será adequado ao trabalhador como tal e como cidadão?

## Notas

1. O sistema de formação profissional privado vem sendo cada vez mais usado na capacitação intra-empresa. Disso se tratará mais detalhadamente na seqüência.
2. De acordo com o documento da Cepal, instituições polivalentes são aquelas que se estruturam para oferecer, simultaneamente, cursos orientados para a formação em ofícios específicos e cursos alternativos, visando às novas formas de organização do trabalho.
3. A autora não esclarece os critérios utilizados para a escolha dos países examinados.
4. Referido anteprojeto foi, recentemente (17/4/1997), substituído pelo decreto 2.208 do governo federal. A ele se segue a portaria 646, de 14/5/1997. O decreto não modifica substancialmente o espírito do anteprojeto. Ambos os documentos reportam-se ao projeto de lei 1.603/96, modificando-o em alguns aspectos. No caso do decreto (que é o documento principal) uma modificação importante diz respeito à organização modular do currículo: enquanto no projeto de lei 1.603/96 defendia-se a estruturação do currículo *preferencialmente* sob a forma de módulos, no decreto menciona-se a organização curricular por disciplinas, *podendo* estas ser organizadas por módulos. Há aí uma flexibilização a ser conferida na prática. Tendo em vista a recentidade dos documentos, o tempo exíguo para a preparação final deste artigo e sua extensão, deixaremos para outro momento maiores considerações sobre o decreto 2.208 e sobre a portaria 646.
5. O termo valorização está colocado entre aspas com o objetivo de ressaltar a distância entre discurso e prática que ainda continua presente no campo educacional.
6. A esse respeito, é interessante trazer à baila informações do MTb segundo as quais o país perdeu, desde o início da década, cerca de 2.060 milhões de empregos formais (*Folha de S. Paulo*, 15/10/96, Caderno 1, pp. 8 e 10). Nesse mesmo período não parece ter decrescido a oferta de educação no país. Aliás, os dados da última Pnad (1996) dizem exatamente o contrário. Por outro lado, segundo o citado jornal, “a tendência do mercado formal de trabalho no Brasil desde o Plano Real é abrir vagas para trabalhadores mais jovens e com praticamente a mesma escolaridade de seus antecessores. Mas o salário oferecido é menor”. De acordo com a reportagem, a escolaridade tanto dos admitidos quanto dos demitidos gira em torno de seis anos (masculino) e de oito (feminino).
7. Ver, a respeito, a nota 4.
8. Apesar desse propósito, não será possível, neste texto, realizar a discussão sobre o “modelo de competências” considerando o caso brasileiro. Isto

se deve ao fato de que tal debate está apenas se iniciando no país, diferentemente da França e da Inglaterra, onde a utilização do “modelo” por parte das empresas está bastante avançada. Por outro lado, é necessário ressaltar que as considerações apresentadas neste texto dizem respeito mais ao debate teórico sobre o “modelo” do que à sua implementação. Nesse sentido, acabam por não incorporar as nuances decorrentes de sua utilização.

9. O mencionado deslocamento não se dá de forma linear, tranqüila, sem contradições. Depende de como a empresa altera sua cultura, tendo em vista novas formas de organização do trabalho. Pode desencadear reações contraditórias entre os trabalhadores, em razão dos apelos que fazem à sua subjetividade, das demandas diferenciadas quanto às suas capacidades, as quais não necessariamente condizem com melhores condições contratuais ou com contratos de trabalho considerados justos. Tais questões podem ser agravadas se o processo de mudança organizacional na empresa se faz por etapas, estabelecendo diferenças internas entre trabalhadores de diferentes setores.

#### **VOCATIONAL EDUCATION AND ITS REFORM IN BRAZIL IN THE 90'S**

*ABSTRACT: The text examines the challenges and problems facing school education (in general or vocationally) as a result of globalization and the technological changes in work. It first looks at the problems on an international level and then at the demands facing the Brazilian society. In relation to the latter aspect recent documents from the Education Ministry and the Labor Ministry, which propose a reform of the Vocational Education System, are analysed. Such a reform implies not only a certain way of linking general and vocational education but, also, many changes on high schools. The effects of these changes on youth education are the object of concern of many Brazilian educators.*

#### Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério da Educação. BRASIL. Ministério do Trabalho. *Reforma do ensino técnico*. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério do Trabalho. *Questões críticas da educação brasileira*. Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério do Trabalho/Sefor. *Educação profissional: Um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília, 1995.

- CAILLODS, F. Rasgos convergentes en el mosaico de sistemas de formación profesional. *Revista Internacional del Trabajo* nº 2. 1994, vol. 113, pp. 279-297.
- CAMPOS, M.M. Priorizar sem excluir. *Folha de S. Paulo*, 14/10/1996, p. 3-B.
- CEPAL. Capacitación en América Latina: Algunos desarrollos recientes, comparaciones internacionales y sugerencias de política. Santiago de Chile, 1994 (mimeo.).
- CEPAL/UNESCO. *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago, Cepal/Unesco, 1992.
- CIET Os representantes dos empresários e a formação profissional. Rio de Janeiro, 1995a (mimeo.).
- \_\_\_\_\_. Os acadêmicos e a formação profissional. Rio de Janeiro, 1995b (mimeo.).
- CORIAT, B. Ohno e a escola japonesa de gestão da produção. In: Hirata, H. (org.). *Sobre o modelo japonês*. São Paulo, Edusp, 1993.
- DELUIZ, N. A globalização econômica e os desafios à formação profissional. S./d. (mimeo.).
- DESAULNIERS, J.B.R. Formação, ou qualificação, ou competência. *Revista Vértices* nº 49. Porto Alegre, EdUPUCRS, mar. 1993, vol. 38, pp. 95-103.
- FERRETTI, C.J. Modernização tecnológica, qualificação profissional e o sistema público de ensino. *São Paulo em Perspectiva* nº 1. São Paulo, jan./mar. 1993, vol. 7, pp. 84-91.
- \_\_\_\_\_. Educação para o trabalho. In: Fernandes, R. (org.). *O trabalho no Brasil no limiar do século XXI*. São Paulo, LTr, 1995.
- FILMUS, D. El papel de la educación frente a los desafíos de las transformaciones científico-tecnológicas. In: Filmus, D. (comp.). *Para que sirve la escuela*. Buenos Aires, 1993.
- GALLART, M.A. Los desafíos de la articulación entre educación y trabajo en la década de los 90. *La Piragua*. Santiago de Chile, s./d.
- HIRATA, H. Da polarização das qualificações ao modelo da competência. In: Ferretti, C.J. et al. (org.). *Novas tecnologias, trabalho e educação: Um debate multidisciplinar*. Petrópolis, Vozes, 1994.
- \_\_\_\_\_. O(s) mundo(s) do trabalho: Convergência e diversidade num

contexto de mudança dos paradigmas produtivos. São Paulo, 1996 (mimeo.).

- HYLAND, T. *Competence, education and NVQs*. Londres, Cassell, 1994.
- IBARROLA, M. de. La política de formación para el trabajo: Cuatro desafíos para la investigación educativa. *In: Orealc (Unesco). Enfoques y experiencias sobre evaluación en educación de adultos*. México, janeiro 1988, pp. 47-66 (Retablos de papel, 17).
- JESSUP, Gi. *Outcomes: NVQs and the emerging model of education and training*. Londres, Falmer Press, 1991.
- KUENZER, A.Z. O ensino médio no contexto das políticas públicas de educação no Brasil. Caxambu, 1996 (mimeo.) [Trabalho apresentado na 19ª Reunião Anual da Anped].
- MACHADO, L.R.S. Educação básica, empregabilidade e competência. Caxambu, 1996 (mimeo.) [Trabalho apresentado na 19ª Reunião Anual da Anped].
- SILVA, T.T. da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. *In: Gentili, P. A. A. e SILVA, T. T. (orgs.). Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Petrópolis, Vozes, 1994.
- SINGH, A. Transformación económica mundial, calificaciones profesionales y competitividad. *Revista Internacional del Trabajo*, nº 2. 1994, vol. 113, pp. 189-208.
- THUROW, I. *La guerra del siglo XXI*. Buenos Aires, Vergara, 1993.
- ZIBAS, D. M. L. A definição das políticas para o ensino médio no marco do novo paradigma de conhecimento. S./d. (mimeo.).