



ACÁCIA ZENEIDA KUENZER  
DOMINGOS LEITE LIMA FILHO (Org.)  
ENEIDA OTO SHIROMA  
IVO PÉREIRA DE QUEIROZ  
LUIS ALLAN KÜNZLE  
NILSON M. D. GARCIA  
MILENA MARTINEZ  
ROBERTO LEHER  
ROSELANE FÁTIMA CAMPOS  
SONI DE CARVALHO  
UNIVALDO ZAPP

ARTE: ADILSON GIL TAVARES

**Educação Profissional: Tendências e Desafios**  
Documento Final do II Seminário  
Sobre a Reforma do Ensino Profissional.

É também pesquisadora do CNPq e tem diversos trabalhos publicados na área de Educação e Trabalho.

A professora Roselane Fátima Campos, doutoranda do programa de pós-graduação em Educação da UFSC é também professora da Faculdade de Psicologia de Joinville e pesquisadora da área em questão.

## **DA COMPETITIVIDADE PARA A EMPREGABILIDADE: razões para o deslocamento do discurso**

**Eneida Oto Shiroma<sup>3</sup>**

Temos assistido recentemente o lançamento de neologismos como “inempregáveis”, neobobos e empregabilidade que nos chegam diariamente através da mídia. Enquanto os primeiros foram caindo no esquecimento, a empregabilidade vem gerando polêmicas, inspirando congressos, servindo de justificativa à criação das políticas de emprego, norteando políticas educacionais e, por tudo isso, vem convocando os pesquisadores das diversas áreas a se debruçarem sobre o tema.

O objetivo desta comunicação, estruturada em duas partes, é procurar contribuir com a discussão da empregabilidade no âmbito da reforma da Educação Profissional. A primeira introduz o tema apresentando algumas definições, a origem do conceito de empregabilidade, para depois situar seu papel nas premissas da Política de Educação Profissional. Na segunda parte, pretendo discutir as razões pelas quais o discurso da Empregabilidade foi convocado a substituir o da Qualidade Total e da Competitividade tão presentes na primeira metade desta década.

---

<sup>3</sup> Professora do Departamento de Estudos Especializados em Educação do Centro de Educação da UFSC. Doutora em Educação pela UNICAMP. Pesquisadora CNPq.

### Algumas definições de Empregabilidade

A noção de empregabilidade tem contornos pouco delineados e se presta a diversos usos.

Na literatura econômica e análises estatísticas, a empregabilidade diz respeito à passagem da situação de desemprego para a de emprego, ou seja, é definida como probabilidade de saída do desemprego ou como “capacidade de obter um emprego” (Hirata, 1997, p.33).

Outros a definem como “aptidão dos trabalhadores em conquistar um emprego e mantê-lo todos os dias, sobrevivendo e prosperando numa sociedade sem empregos”<sup>9</sup>.

No Brasil, algumas empresas já estão implementando seus Projetos de Desenvolvimento da Empregabilidade, buscando “proporcionar aos empregados condições para que se mantenham permanentemente preparados para enfrentar as demandas de qualificação que estão surgindo a cada momento e que nem sempre são previsíveis”<sup>10</sup>.

Argumentam que “hoje o empresário já não pode mais garantir emprego, cabe-lhe propiciar a empregabilidade, isto é, capacitar seus empregados para as novas necessidades, internas e externas que surgirão no futuro”<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> BUENO, J.H. Autodesenvolvimento para a empregabilidade. SP, LTR, 1996 apud COLOSSI, Nelson et alli, 1997, p. 61.

<sup>10</sup> José Carlos Grubisich, presidente da Rhodia S/A in CASALI, Alipio et alli (org), 1997, p. 7-8.

<sup>11</sup> Edson Vaz MUSA in CASALI, Alipio et alli (org.), 1997, p. 10.

### Resgatando a origem do conceito<sup>12</sup>

A expressão *employability skills* refere-se àquelas habilidades exigidas para adquirir ou reter uma ocupação. No passado, considerava-se que essas habilidades eram de natureza estritamente profissionalizante, relacionadas especificamente ao posto de trabalho, não englobando, portanto, as habilidades acadêmicas mais comumente ensinadas na escola.

Atualmente, a definição de habilidades constituintes da empregabilidade (*employability skills*) tem sido alargada para incluir também algumas habilidades básicas e uma variedade de atitudes e hábitos valorizados no ambiente de trabalho.

Na literatura corrente, o termo tem sido utilizado para descrever a preparação das habilidades necessárias para que uma pessoa construa as habilidades específicas que precisará no trabalho. Dentre essas habilidades básicas estão aquelas relativas à comunicação, relações interpessoais, solução de problemas e gestão de processos organizacionais. Nesse sentido, as habilidades de empregabilidade podem ser aplicadas em muitos serviços e podem embasar a preparação para muitas ocupações diferentes.

O conceito de habilidades para a empregabilidade teve origem entre os educadores, especialmente entre aqueles que trabalhavam em programas destinados a facilitar o emprego (reabilitação profissional, orientação vocacional, treinamento). Gradativamente, foram os empregadores que passaram a determinar quais eram as habilidades que de fato permitiriam que um sujeito adquirisse ou não o emprego, focando as habilidades específicas através de testes de admissão que, em geral, consistiam em avaliação de habilidades gerais, testes de personalidade, complementados por avaliação de desempenho para tarefas específicas.

<sup>12</sup> Este tópico se baseia em informações de Thomas H. Saterfiel e Joyce R. McLarty publicadas no *ERIC Digests*, uma publicação do Departamento de Educação dos Estados Unidos que se encontra disponível na internet no hipertexto [http://inet.ed.gov/databases/ERIC\\_Digests/ed391109.html](http://inet.ed.gov/databases/ERIC_Digests/ed391109.html)

Recentemente, este quadro tem mudado muito com o crescimento da procura dos empregadores por habilidades básicas de escrita e cálculo que foram ganhando prioridade na contratação. Isto deve-se, provavelmente, à conjunção de crescente demanda para estas habilidades no trabalho e à insatisfação dos empregadores com o nível das habilidades demonstradas pelos candidatos. Assim, vemos que, atualmente, essa preocupação com empregabilidade retorna à área educacional sendo explicitada de forma inequívoca nos documentos recentes da Educação Profissional.

### A Empregabilidade nas premissas da Educação Profissional

Segundo os documentos do Ministério do Trabalho (MTb), onde o conceito começou a ser veiculado em meados dos anos 90, “a empregabilidade deve ser entendida como capacidade não só de se obter um emprego, mas sobretudo de se manter em um mercado de trabalho em constante mutação” (BRASIL/MTb, 1995, p.9)

É importante lembrar que para o MTb, a Educação Profissional é considerada complementar à educação básica regular e deve ter como objetivo a empregabilidade<sup>13</sup>.

- A empregabilidade envolve três fatores interrelacionados: investimentos geradores de trabalho, serviços de intermediação eficientes e educação contínua do trabalhador.
- Esses três fatores decorrem da crescente globalização e competitividade da economia. Processos de modernização e reestruturação começam em setores de ponta, mas rebatem em todo tipo de empresas - até no mercado informal.

<sup>13</sup> Os itens que se seguem constituem as premissas da Política para a Educação Profissional (MEC/MTb, 1995)

- Começa a nascer, desse processo, a exigência de um novo perfil do trabalhador, capaz não apenas de “fazer”, mas de “pensar” e “aprender” continuamente.
  - A construção desse perfil exige, antes de tudo, educação básica de qualidade. Depende, também, da educação profissional permanente, mas sempre com começo, meio e fim - ou seja, focalizado no mercado, garantindo ao trabalhador chances de entrada e saída no processo de formação, ao longo de sua vida profissional.
- O protocolo de cooperação MTb e MEC anunciava a intenção de priorizar três projetos de grande alcance:

- a implementação de um Plano Nacional de Educação Profissional;
- a criação de uma rede de Centros de Educação Profissional e
- a formulação de uma política para o Ensino Médio

Constatamos que na política para o Ensino Médio, já formulada, a empregabilidade que, a princípio, era meta somente da Educação Profissional no âmbito do PLANFOR, ultrapassa a fronteira e invade os documentos do MEC. O parecer de Guiomar Namó de Mello sobre as Diretrizes Curriculares do Ensino Médio se reportou à “valorização da educação como estratégia de melhoria de vida e empregabilidade” (1998, p.8).

Aos poucos a empregabilidade ganha a mídia, torna-se familiar, vira uma coqueluche presente nos documentos recentes dos mais diversos segmentos da sociedade.

Gostaríamos de retomar a conclusão de uma pesquisa realizada em 1997, em que fizemos um levantamento dos documentos produzidos pelo governo, empresários e trabalhadores no período de 1990 a 1996 referente à produção Educação para Competitividade. Verificamos que, no final dos anos 80 e início dos 90, o mote dos documentos era a preocupação com Qualidade. Com a abertura da economia, incrementada pelo governo Collor, o eixo do discurso foi se deslocando, em 1992 e 1993, para a Competitividade e, nos últimos anos, ganhou enorme impulso a idéia de Educação para a Empregabilidade.

Intrigada com essa mudança, procurei refletir sobre as razões que levaram à adoção da empregabilidade em substituição ao discurso da Qualidade e da Educação para a Competitividade.

### **DA COMPETITIVIDADE PARA A EMPREGABILIDADE: razões para o deslocamento do discurso**

Para entender essa mudança convém lembrar alguns aspectos da virada da década. Em função da crise econômica dos anos 80 e do baixo poder aquisitivo da população, a saída escolhida pelas empresas brasileiras para escoar a produção foi exportar. Entretanto, a exportação exigia que os produtos brasileiros adquirissem padrões de qualidade e preços competitivos para concorrer com os produtos estrangeiros no mercado internacional. Aos poucos, foi sendo construído um consenso em torno da idéia que modernizar era um imperativo à sobrevivência da economia nacional.

É nesse contexto que o então presidente Collor “batiza” 1991 como o ano da Produtividade e Qualidade. Essa iniciativa deu origem ao Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) que definiu como uma das principais medidas para concretização de suas metas, a difusão do Programa “Educação para a Competitividade” (PROEDUC).

O PROEDUC, promovido pelo Instituto Herbert Levy, foi divulgado em vários *workshops* no Brasil, dando fôlego renovado às iniciativas empresariais por Educação. Os numerosos fóruns e documentos dos empresários que vinham se acumulando desde o final dos anos 80 constituem um importante arcabouço de idéias que vão resgatar a centralidade da educação básica. O ensino fundamental tornou-se ponto estratégico na agenda política, aparecendo sempre articulado à competitividade empresarial.

Tivemos então uma série de documentos dos empresários clamando por Educação e propondo ao governo as saídas para os problemas educacionais.

Para analisar este momento de mudanças e necessidade de criação de um novo perfil de trabalhador, um “novo homem”, com novos valores, comportamentos e atitudes, um “cidadão-produtivo e competente”, busquei localizar informações sobre esse processo de mudanças num outro período da “modernização” da economia nacional, o da gênese e difusão da ideologia taylorista no Brasil.

### **Jornadas da Educação pela Eficiência**

Resgatei alguns dados do estudo de Nilton Vargas que revelam que, ao final dos anos 30 e início dos 40, antes mesmo da onda desenvolvimentista no Brasil, o IDORT (Instituto de Organização Racional do Trabalho) representante do pensamento empresarial da época, recebeu apoio das elites dirigentes para divulgar o ideário taylorista pela imprensa, rádio e pelo ensino acadêmico” (1985, p.165).

As Jornadas contra o Desperdício, patrocinadas pela FIESP em 1938, procuravam convencer a população da necessidade de racionalizar todas as atividades produtivas e não-produtivas em todos os espaços, assim como o comportamento nas ruas e a organização das atividades domésticas.

“(…) a aplicação prática da Racionalização do Trabalho, em nossos estabelecimentos no Brasil, ainda é uma novidade. Além da resistência geralmente encontrada pela introdução de inovações, nota-se uma falta quase absoluta de pessoas treinadas, que possam executar estudos e despertar a compreensão pela enorme importância da Racionalização”(Vargas, 1985, p. 174).

Essa necessidade de preparar pessoas para as inovações levou à reorientação do ensino de engenharia e da formação de profissionais face às transformações que vinham ocorrendo:

“ressalta-se a preocupação em incutir no futuro engenheiro seu papel de dirigente no exercício de suas funções e a importância da formação específica, para ocupar aquela posição. Esse fato está manifesto não só na importância dada aos estudos científicos (teóricos e práticos) ... mas principalmente no ensino das idéias de organização racional do trabalho e na definição dos comportamentos adequados, especialmente em relação ao operário, para saber mandar”<sup>14</sup>.

Diferente do momento atual, o operário dos anos 40 não era considerado desqualificado ou pouco escolarizado. O interesse dos empresários pela educação e pela escola eram de outra ordem. As publicações da época alertavam que a tão lamentada “falta de capacidade técnica” dos obreiros não tinham relação com a técnica propriamente dita, uma vez que:

“nosso tipo de fabricação permite a repetição das mesmas operações por centenas de vezes diárias... É sabido, entretanto, que as mulheres brasileiras possuem até uma destreza manual extraordinária, fato facilmente comprovável pelo grande prazer de fazerem obras de mão mais delicadas... Incontestavelmente a causa da imperfeição de nossa mão-de-obra deve ser procurada em outro terreno... Como resultado de longos anos de experiência própria, em contato direto com a questão operária, estamos firmemente convencidos hoje de que a pedra fundamental de qualquer iniciativa visando uma

<sup>14</sup> Kawamura (1979. p. 79), *apud* Vargas (1985. p. 169).

melhoria sensível na capacidade produtiva do nosso pessoal somente pode ser sua educação moral em seus múltiplos sentidos<sup>15</sup>.

A Jornada da Educação em 1945 teve como objetivo introduzir o taylorismo na sociedade, destacando o caráter “educativo do trabalho industrial” e a importância do ensino primário para a difusão de um comportamento “racional”:

“No ensino primário será necessário e suficiente orientar o espírito da criança para o fato de que qualquer trabalho concreto ou mesmo uma ação singela, podem ser executadas de diversas maneiras, umas mais simples, outras mais complicadas, e que entre essas formas de proceder deve ser procurada aquela que permita realizar o objetivo com menor esforço (...) As lições das coisas oferecem oportunidades para estabelecer comparações entre dois modos de executar um mesmo trabalho, por mais simples que seja e para demonstrar, em casos concretos, que se pode fazer economia de material, de movimentos, de tempos e de esforços mediante uma escolha adequada do modo de proceder. Também se deverá fazer compreender à criança que a divisão do trabalho traz vantagens, que cada um deve executar a parte do trabalho para que possui mais jeito ou que está mais de acordo com sua constituição; tal como se verifica em todas as manifestações da vida e na natureza, e que assim o trabalho se tornará mais rápido e mais perfeito”<sup>16</sup>.

Semelhante ao IDORT dos anos 40, temos hoje uma série de empresas de consultoria atuando no sentido de disseminar uma ideologia “neo-taylorista” ou “neo-fordista”, embebida de novos conceitos de produção

<sup>15</sup> Revista do IDORT, março, 1944, p. 15 *apud* VARGAS (1985, p. 174).

<sup>16</sup> Revista do IDORT, fev./1944, p. 16 *apud* VARGAS (1985, p. 169).

e organização do trabalho calcados na participação ativa dos trabalhadores, no trabalho em equipe, na polivalência, em melhoramentos contínuos etc. Segundo os empresários, essas novas competências requeridas pelo trabalho flexível é que estariam elevando as exigências de escolaridade para preenchimento dos postos de trabalho na atualidade.

As publicações empresariais atuais recorrem às comparações sobre níveis de escolaridade internacionais na tentativa de explicar que os países bem sucedidos, que superaram a crise e desenvolveram estratégias mais flexíveis de produção, foram justamente aqueles que tinham universalizado a educação básica. Nesse sentido, a educação é apresentada, mais uma vez, à sociedade como o fator responsável pelas diferenças entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas de modo análogo às teses sobre o Capital Humano.

Contudo, gostaríamos de destacar que vivemos, nos anos 90, um contexto muito diferente dos anos 60, quando essa teoria tomou vulto no Brasil. Segundo Pochmann(1998), até os anos 70, o desenvolvimento da economia brasileira caracterizou-se pela substituição de importações, correspondendo ao período de estruturação do mercado de trabalho, com crescimento do setor secundário e do emprego formal dentro de um mercado protegido e subsidiado. Por outro lado, nos anos 90, assistimos à desestruturação deste mercado de trabalho, marcado pela precarização, insegurança, baixos salários e pela instabilidade.

Diferente da conjuntura de expansão de mercados dos anos 70, onde incrementos no nível educacional podiam levar à ascensão na carreira e melhores salários, nos anos 90, maiores níveis educacionais são exigidos para se manter no emprego. Diante das crescentes exigências de qualificação, o trabalhador vai se tornando cada vez mais vulnerável.

O “antídoto” apresentado por governo e empresários para amenizar essa vulnerabilidade é a “empregabilidade”. Embora presente desde o início do governo Fernando Henrique Cardoso, é notadamente a partir de 1997 que o discurso da “Educação para a Empregabilidade” é convocado a substituir o da “Educação para a Competitividade”.

Mas qual a explicação para a adesão generalizada a este discurso? A que veio a “empregabilidade”?

Apesar das pesquisas terem revelado que a reestruturação produtiva ocorre de forma extremamente heterogênea entre países, entre setores e intrasetores dependendo da posição que cada empresa ocupa na cadeia produtiva, um discurso homogeneizante tenta disseminar a idéia de que “tudo se reestruturou”, está mudando num ritmo aceleradíssimo e que, num futuro próximo, não haverá lugar para os lentos ou acomodados. Um neodarwinismo se instala para lembrar a todos que na “selva” do mercado de trabalho sobreviverão apenas os mais aptos, mais qualificados, mais educados, mais competentes. Assistimos o revogar da concepção liberal burguesa que afirma serem os méritos individuais os determinantes fundamentais do espaço a ser ocupado por cada preendente no mercado de trabalho (Ferretti, 1997, p.249).

Aos poucos vamos percebendo que, como na alegoria do burro e da cenoura, a empregabilidade não é “conquistável”, será uma eterna meta. Para manter o estímulo ao trabalhador em busca do inalcançável, as políticas de recursos humanos prescrevem estratégias de recompensa, em especial, a meritocracia. Assim, no momento em que se considera necessário quebrar a rigidez causada pela estrutura de cargos e salários que coloca entraves à polivalência, propõe-se a remuneração, também “flexível”, incerta, sendo proporcional à carteira de competências que o trabalhador apresentar. Estudar, qualificar, reciclar, atualizar tornam-se meios para aquisição de tais competências. Assim, a educação em seu sentido amplo, e não apenas escolar, vai assumindo papel central nos discursos econômicos dos anos 90.

Como vimos, esta estratégia de evocar a educação também esteve presente num outro momento da modernização da indústria nacional. Nos anos 60, a Teoria do Capital Humano buscava explicar as diferenças no desenvolvimento econômico das nações e de renda individual através da educação e treinamento. Afirmava que um “incremento do investimento nacional em educação acarretaria inevitavelmente um incremento da renda nacional, ou seja causaria uma aceleração do crescimento econômico do

país. Da mesma forma, um incremento do investimento individual ou familiar em educação causaria um incremento da renda individual ou familiar” (Rodrigues, 1997, p.217).

Buscando explicar porque o capitalismo não resolvia os problemas sociais mas, ao contrário, os aprofundava, a Teoria do Capital Humano argumentava que as pessoas e as nações não haviam investido adequada e suficientemente em educação. Transferia, assim, para o interior da escola os problemas estruturais e as contradições do capitalismo. A escola tornava-se culpada pelas mazelas do Brasil e pela miséria do povo brasileiro.

Ouvimos, hoje, uma retórica semelhante. Ocorre uma sobrevalorização da contribuição da Educação que passa a sofrer 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” (Machado, 1996, p.2).

Entretanto, diferente do contexto dos anos 60, numa economia que se globaliza, não fazia sentido manter um discurso que explicava as desigualdades entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, as questões macroeconômicas das diferenças entre países do norte e sul. Contudo, mantém-se a preocupação em justificar, à sociedade, a permanência dos profundos abismos que separam os indivíduos com respeito à renda, ao conforto material, ao acesso aos bens culturais, incluindo o acesso aos níveis mais elevados de escolarização (Rodrigues, 1997, p.217), enfim, às diferenças de classe. Para esta empreitada, Estado e capital vão estruturar um discurso que transfira as responsabilidades pelas desigualdades sociais à própria sociedade-civil, a cada família ou indivíduo em particular.

Esta é a função principal do discurso da Empregabilidade.

## Conclusão

Analisando as continuidades e rupturas presentes nas falas sobre o papel da educação para o desenvolvimento econômico em diferentes momentos históricos, percebemos que há dois discursos: um que antecede a modernização e outro que a sucede.

O discurso que antecede a onda inovadora tem forte apelo nacionalista, consolida-se baseado na promessa de melhoria à população e engrandecimento da economia nacional que permitirá que o povo desfrute dos benefícios conquistados com o progresso técnico. Numa primeira etapa, busca-se construir o consenso em torno da necessidade urgente de implementar mudanças e convoca-se a nação, todos os cidadãos, a engajarem-se de corpo e alma nessa missão. Como vimos, os meios de comunicação e o sistema educacional são os principais veículos para disseminar ideologias inovadoras, que suscitam modificações de comportamento, valores, atitudes, para a construção do novo perfil de trabalhador.

Tem início, então, a implantação das inovações que, dentro da racionalidade capitalista, não precisam vir acompanhadas de realizações das promessas, da concretização das utopias, pelo contrário, vai ficando cada vez mais explícito que os esforços coletivos redundam em eficiência, eficácia e produtividade que, contudo, serão apropriados por poucos. Nessa fase, em que as inovações vão se difundindo e seus impactos sobre a sociedade podem ser melhor avaliados pela população, o capital recorre, então, a um discurso de outro tipo, com tom justificador, buscando explicar aos cidadãos porque o prometido não foi realizado.

De forma análoga, temos no final dos anos 80 a construção do discurso da Educação para a Competitividade, convocando a população brasileira a ingressar no mundo globalizado, na modernidade, lembrando que esta era a única forma de sobrevivência. Dez anos depois, após a abertura da economia e sofrendo a concorrência dos produtos importados aqui dentro

do país, assistimos a quebra de empresas, brutal redução de postos de trabalho, crescimento da informalização, volta do trabalho infantil e crescimento do desemprego. Para justificar estes efeitos da modernização excludente, o Estado e empresários lançam mão de um novo discurso, o da empregabilidade, que, à semelhança da Teoria do Capital Humano dos anos 60, procura deslocar as análises do campo macro-social para o nível individual, recorrendo à noção de meritocracia e, agora, nos anos 90, ao modelo de competências para explicar as desigualdades sociais que se aprofundam.

Na fase “pós-modernização”, o capital precisava tecer um discurso competente capaz de justificar porque a produtividade aumentava sem ser acompanhada pelo crescimento do emprego, por que o desenvolvimento econômico não vem acompanhado de desenvolvimento humano. Argumento que tal discurso da empregabilidade dá suporte para implementação de políticas compensatórias que, embora não possam solucionar o problema do desemprego e da exclusão social, acabam exercendo a importante função de manutenção da ordem e da “paz social”, contendo focos latentes de insatisfação na medida em que busca transferir a cada indivíduo em particular a responsabilidade por sua situação no mercado de trabalho, num processo de culpabilização da vítima. Esta é minha hipótese sobre a rápida propagação do discurso da empregabilidade nesse momento de crescente desemprego e exclusão social.

### Referências Bibliográficas

- BRASIL/MTb - SEFOR *Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília: SEFOR, 1995, 24 p.
- BRASIL/MEC/MTb . *Política para a Educação Profissional* . Versão preliminar, 1995.
- COLOSSI, Nelson (*et alli* ) Do Trabalho ao Emprego: uma releitura da evolução do Conceito de Trabalho e a ruptura do atual modelo. In:

- Teoria Evidência Econômica*, Passo Fundo, vol.5, nº 9, maio/ 1997, p.51-64.
- FERRETTI, Celso João. Formação Profissional e Reforma do Ensino Técnico. *Educação & Sociedade*, Campinas, n.59, CEDES, ago./ 1997.pp225-269.
- HIRATA, Helena S. Os mundos do Trabalho. In: A. CASALI (et al.) (org.) *Empregabilidade e Educação: novos caminhos no mundo do trabalho*. São Paulo, EDUC,1997.
- MACHADO, Lucília R.S. *Educação Básica, Empregabilidade e Competências*. Trabalho apresentado na Sessão Especial da 19ª Reunião Anual da ANPEd, Caxambu (MG), set./1996.
- POCHMANN, Marcio. *Reconversão econômica e as tendências recentes das ocupações profissionais no Brasil* (versão preliminar). Campinas (SP), junho/1998, 28p.(mimeo).
- RODRIGUES, José. “Da Teoria do Capital Humano à Empregabilidade: um ensaio sobre as crises do Capital e a Educação Brasileira.” *Trabalho e Educação*, Belo Horizonte, NETE/UFMG, n.2, ago.dez./1997.pp.215-230.
- SCHMITZ,H. e CARVALHO,R. *Automação, competitividade e Trabalho: a experiência internacional*, SP, Ed. HUCITEC, 1988.
- SHIROMA, Eneida O . *Educação para a competitividade (1990-1996): o Estado da Arte*. Relatório de Pesquisa, 1997, mimeo.
- SHIROMA, Eneida O. *Mudança Tecnológica, Qualificação e Políticas de Gestão: a educação da força de trabalho pelo modelo japonês*. Tese de Doutorado, FE/UNICAMP, 1993.
- SATERFIEL, T.e McLARTY, J.  
[http://inet.ed.gov/databases/ERIC\\_Digests/ed391109.html](http://inet.ed.gov/databases/ERIC_Digests/ed391109.html).
- VARGAS, Nilton. Gênese e Difusão do Taylorismo no Brasil. *Ciências Sociais Hoje*, ANPOCS, 1985.

## **A CONSTRUÇÃO DO SUJEITO COMPETENTE: desvelando as tessituras do modelo pedagógico das competências<sup>17</sup>**

---

Roselane Fátima Campos<sup>18</sup>

Nas últimas décadas transformações substanciais ocorrem no mundo do trabalho: a introdução de novas tecnologias informacionais, especialmente os equipamentos de base microeletrônica, associadas a novas formas de gestão da produção e do trabalho, ratificadas em novos arranjos tecno-organizacionais que têm por objetivo a flexibilização e a integração dos sistemas de produção, recolocam o trabalho humano como fator imprescindível para a competitividade das empresas, tornando o capital, enquanto processo, cada vez mais dependente do caráter inovador deste, da adesão e da cooperação dos trabalhadores, para que os ganhos de produtividade se realizem. Apela-se cada vez mais, aos aspectos subjetivos e intersubjetivos do trabalho, até então desprezados pelas gerências tayloristas-fordistas; do trabalhador atual deseja-se, além de suas capacidades técnicas, cooperação, criatividade, capacidade e iniciativa e decisão, capacidade comunicacionais, pensamento lógico-abstrato e sinergia para trabalhos integrados e em equipes.

---

<sup>17</sup> Este texto é uma versão ampliada daquele apresentado no VII Encontro Estadual de História, promovido pela ANPPUH/SC na UFSC, de 14 à 17/09/98.

<sup>18</sup> Doutoranda em Educação, PPGE/UFSC.

Este novo perfil de trabalhador decorre de duas necessidades: a) os sistemas flexíveis e integrados de produção requerem essencialmente intervenção rápida e adequada, pois a interrupção de um setor afeta todos os demais, logo, o trabalhador deve ter capacidade para gerir e administrar imprevistos, resolvendo os problemas; b) a capacidade inovativa das empresas, fator essencial para a sua competitividade, depende do saber-fazer dos trabalhadores e do *feedback* oriundo do chão-de-fábrica.

As mudanças em curso têm desafiado estudiosos de várias áreas de conhecimento, encontrando-se campos de divergência entre estes, especialmente no que diz respeito as teses da emergência ou não de um novo paradigma produtivo e de seus desdobramentos; ganha fôlego o debate que, desde a década de 50 encontra-se no centro da sociologia do trabalho, qual seja, as relações entre processos tecnológicos e organizacionais e a qualificação dos trabalhadores.

Nesse debate, tendem a se sobressair as teses que postulam a emergência da intelectualização da produção e seus impactos positivos em termos da qualificação dos trabalhadores, que tenderiam a desenvolver competências laborais mais abrangentes. Neste sentido, argumenta-se que o conceito de qualificação, compreendido frequentemente em sua relação com o posto de trabalho ou emprego, torna-se questionável, uma vez que nas novas organizações produtivas:

“não se trata mais, portanto, de uma qualificação formal/qualificação prescrita/qualificação do trabalhador para desenvolver tarefas relacionadas a um posto de trabalho, definida pela empresa para o estabelecimento das grades salariais, ou pelos sistemas de formação para a certificação ou diplomação, onde as tarefas estavam descritas, codificadas e podiam ser visualizadas, mas da qualificação real do trabalhador, compreendida como um conjunto de competências, saberes e conhecimentos que provêm de várias instâncias, tais como, da formação geral (conhecimento científico), da formação profissional (conhecimento técnico) e da experiência de trabalho e social (qualificações tácitas)” (DELUIZ, 1996, p.17).

Embora o chamado paradigma da “especialização flexível” e seus novos requerimentos de qualificação não ocorram de forma homogênea - adquirindo nuances particulares dependendo dos contextos societários em que ocorrem - convergem, entretanto, quanto a ênfase conferida aos processos de escolarização e, no desdobramento, à discussão sobre os espaços de ensino, quer sejam estes voltados para a formação geral ou profissional, em sua função de propiciarem a construção das novas competências requeridas.

Tal como é posto no debate atual, o conceito de competência encontra-se associado à tese da requalificação da força de trabalho, colocando-se no campo teórico como uma “alternativa” conceitual que se propõe a superar as limitações apresentadas pelo conceito de qualificação — tanto a abordagem da análise ocupacional de FRIEDMAM, como a abordagem do processo de trabalho de BRAVERMAN. Neste sentido, apresenta-se como uma “terceira via” na pretensão de apreender as complexas dimensões que constituem o fenômeno social da qualificação.

Embora o conceito de competência não encontre unanimidade entre os diferentes sujeitos sociais que o utilizam, o que acaba por conferir-lhe um caráter polissêmico, moldável aos diferentes discursos sociais, observa-se que se impõem simultaneamente, ao nível das pesquisas, nos domínios do trabalho e da educação, inspirando medidas em termos de emprego e formação (Mateo & Stroobants, 1994, p. 46). As convergências encontram-se na suposição de que os novos saberes requeridos são mais ricos, mais abrangentes e mais complexos que o previsto (Stroobants, 1998, p.21).

Discordâncias a parte, observa-se que o conceito de competência aparece invariavelmente associado à ação: “a noção de competência, tal como é usada em relação ao mundo do trabalho, se situa na metade do caminho entre os saberes e as habilidades concretas; a competência é inseparável da ação, que exige, por sua vez, conhecimentos” (Gallart, 1995, p.14). Neste sentido, as competências não são “transmissíveis”, resultando de uma “mescla” entre conhecimentos tecnológicos prévios e experiências concretas que provêm, fundamentalmente, do trabalho

no mundo real; constituem-se também a partir das experiências vividas em outros âmbitos sociais como família e escola. Neste sentido, a competência é um atributo da pessoa do trabalhador e não do posto do trabalho. Ainda, segundo as autoras, as competências requeridas pelos processos de especialização flexível implicam em escolarização prolongada, não se tratando, contudo, de memorização nem de aquisição de habilidades mecânicas, mas de “saberes transversais capazes de serem atualizados na vida cotidiana, demonstrados na capacidade de resolver problemas de índole diversa daqueles aprendidos na sala de aula” (idem, p. 16).

Nesta mesma linha de argumentação, Jimenez (1996) destaca que o conceito de competência privilegia o desempenho, entendido como a expressão concreta dos recursos que o indivíduo põe em jogo quando realiza uma atividade; neste caso, o importante não é o conhecimento como um fator isolado, mas o manejo que o sujeito faz daquilo que sabe. Para a autora, o conceito de competência sintetiza as seguintes propriedades: é centrado no desempenho; incorpora condições em que este desempenho é importante; constitui uma unidade, sendo ponto de convergência entre distintos fatores de desempenho; favorece o desenvolvimento de níveis mais elevados de autonomia nos indivíduos.

Tratado como um conjunto de atributos, o conceito de competência envolve saberes, saber-fazer e saber-ser (Tanguy, 1997; Dubar, 1996). De acordo com Stroobants (1998, p. 31), o saber perde seu estatuto de objeto para ganhar em atributo do sujeito, a relação cognitiva tende a se definir sobre o modo de ser (ser competente) e não mais no de ter (ter um conhecimento).

Dos conceitos acima referidos depreende-se que a competência é um atributo de ordem individual, que só pode ser apreciado e avaliado em situações dadas. Reafirmando a dimensão individualizante do conceito de competência, D. Lerolle (1992, apud Hirata, 1994, p. 129), destaca que a

referência à aptidões pessoais necessárias aos empregos não é certamente uma novidade. Parece,

entretanto, que a parte destas capacidades gerais e mal definidas tende a crescer com a aceleração das variações das organizações e das atribuições (cargos). Quanto menos os empregos são estáveis e mais caracterizados por objetivos gerais, mais as qualificações são substituídas por saber-ser.

Associada também à referência de eficiência, a noção de competência tende a substituir conceitos como saberes no campo educacional, e, qualificação no campo do trabalho, constituindo-se como um novo eixo orientador nas reformas dos sistemas de ensino e modelos pedagógicos vigentes: a valorização da racionalização e da individualização do ensino, a ênfase na autonomia do indivíduo e a importância atribuída a uma formação de natureza prática, consubstanciadas a crescente importância concedida à avaliação, parecem constituir-se nos elementos inovadores presentes nos discursos pedagógicos atuais (Mateo & Stroobants, 1994; Ropé, 1997).

### A difusão do conceito de competência

A disseminação do conceito de competência ocorre a partir do campo educacional nos fins dos anos 70 e está relacionada às áreas da educação e da psicologia norte-americana<sup>19</sup>. Na Inglaterra torna-se referência, durante os anos 80, para a reforma do sistema de formação profissional, influenciando também reformas do sistema oficial de ensino. Na França sua difusão ocorre a partir das gerências dos Recursos

<sup>19</sup> O modelo das competências ou a pedagogia das competências foi utilizado nos EUA, na década de 70, em programas de formação de professores. O enfoque respondia à necessidade de se ter condutas observáveis, passíveis de mensuração; a observação e mensuração de fatores independentes de desempenho mostrou-se inadequada, uma vez que o êxito no desempenho de tarefas individuais não equivalia ao perfil do bom professor (cfe. Gonczy & Athanason, 1996).

Humanos<sup>20</sup>, observando-se uma rápida absorção, pelo campo educacional, o que lhe garantirá o lugar de eixo norteador da reforma do ensino implementada pelo Governo Mitterrand, em 1992.

O debate em torno do modelo pedagógico das competências ocorre também na Alemanha e em outros países da Europa (Espanha, Portugal, Holanda, Dinamarca), com graus variados de assimilação nas reformas do ensino (especialmente no ensino profissional); esta variabilidade de absorção dos preceitos e, conseqüentemente, as nuances particulares que o modelo apresenta em cada país, estão diretamente relacionados a fatores como organização do coletivo dos trabalhadores e sua capacidade de negociação, mercado de trabalho externo e interno, sistemas de emprego, dentre outros, e, especialmente, ao nível de satisfação quanto à qualidade dos sistemas educacionais, no que diz respeito as relações existentes entre formação profissional e emprego.

Embora ocorram divergências na adoção do modelo pedagógico das competências, observa-se que as reformas implantadas tenderam a introduzir um maior grau de flexibilidade nos sistemas educacionais (Grootings, 1994).<sup>21</sup> Do conjunto das reformas, preservadas suas particularidades, observa-se duas tendências: modelos de formação que se centram nas análises das demandas do exterior até o sujeito, vinculando, então, as competências diretas com as exigências de formação (por exemplo o modelo inglês, que define os conteúdos de formação a partir das normas de competências, que são elaboradas a partir de requerimentos do mercado); modelos que tratam as competências como atributos cognitivos, motor, socio-afetivo, que subjazem às respostas do indivíduo (exemplo é o modelo francês, cujas competências não são normatizadas diretamente pelas demandas do

<sup>20</sup> Segundo Hirata (1994, p. 128) o conceito de competência é marcado política e ideologicamente por sua origem empresarial.

<sup>21</sup> As reformas educacionais nos países pertencentes a CEE atendem também às necessidades de unificação de padrões de certificação, requeridas pela unificação dos mercados, o que possibilitaria aos trabalhadores um grau maior de mobilidade e de transferência.

mercado em termos de ocupações específicas, mas de atributos mais gerais, pertinentes a estas ocupações) (Grootings, 1994; Parkens, 1994; Tanguy, 1997; Deluiz, 1996; Desauniers, 1997; Jimenez, 1996).

A presença de especificidades nos modelos não elimina seu objetivo maior: construir uma força de trabalho mais flexível, mais adaptável às rápidas mudanças tecnológicas. Consoante a este objetivo, observa-se que os movimentos de reformas educacionais são “detonados” a partir da década de 70, intensificando-se a partir dos anos 80, coincidindo com a ascensão dos governos neoliberais na maior parte da Europa.

Exemplo emblemático deste quadro é o caso da Inglaterra, cuja reforma empreendida pelo Governo de Thatcher tem servido de modelo para outros países, como, por exemplo, o México. Dentre os fatores que impulsionaram a reforma, SALUZA (1996), destaca: os crescentes gastos públicos com a educação e a formação profissional; inadequação do sistema educacional levando a elevadas taxas de evasão; desigual avanço até o emprego; rotatividade elevada de pessoal nos centros de formação; inflexibilidade dos sistemas educacionais; queixa dos empregadores que assinalavam a ineficiência do sistema de formação que não conseguia desenvolver as habilidades e atitudes que as modernas economias requerem.

O novo modelo proposto pela reforma inglesa - chamado de “modelo das competências”<sup>22</sup> e que é centrado na aquisição de habilidades requeridas pelo emprego -, organiza-se a partir de um desenho curricular flexível (organização modular), não exigindo-se requisitos

<sup>22</sup> Na Inglaterra, o sistema de formação profissional denominado NVQs - Qualificações Profissionais Nacionais, organiza-se a partir de um NCVQ - Conselho Nacional de Qualificação Profissional, que é o órgão a quem se vinculam tanto os chamados “organismos diretores”, de composição tripartite, que define todas as normas de competência, que originarão os módulos ou unidades de competência. É a partir destas normas, definidas com base nas demandas do mercado, que se organizam os currículos de formação. Também vinculam-se ao NCVQ os organismos certificadores, que são habilitados a avaliar e certificar as competências; os organismos certificadores são independentes dos organismos formadores.

de ingresso, uma vez que baseia-se na valorização dos resultados; apresenta-se como um elemento equalizador das oportunidades sociais, uma vez que pretende reconhecer os saberes não-formais, permitindo também, que cada um avance no seu ritmo. Esse modelo possibilita uma participação ativa dos empregadores para a determinação das normas de competência, trazendo como conseqüência o desenvolvimento de programas de formação focados no mercado, considerados por isso, mais eficientes que os programas de formação que enfatizam os saberes disciplinares. Sob o ponto de vista governamental, apresenta-se também como a solução mais eficiente, uma vez que proporciona aos governos a possibilidade de revisar os sistemas de formação, buscando sua racionalização, regulando o cumprimento de normas e, garantindo em função disto, o máximo de qualidade e eficiência dos sistemas de formação (Saluz, 1996; Handley, 1996; Parkers, 1994).

Pelo acima exposto pode-se observar o caráter neoconservador da reforma inglesa que, embora encontre dificuldades na implantação, tanto pela resistência de setores da educação, como pela própria burocratização que criou, tem servido como referência para reformas em outros países.<sup>23</sup>

A reforma educacional francesa, empreendida em 1992, pelo governo socialista de Mitterrand, também toma como referência o conceito de competência. A pedagogia da competência, tal como foi implantada, tem seu marco inicial na *Charte des Programmes*, que anuncia os princípios que deverão nortear a reforma curricular para todos os ciclos de ensino. Segundo Tanguy (1997), a reforma é uma tentativa de formalização teórica e de instrumentalização de uma mudança de perspectiva pedagógica, marcando a passagem de uma abordagem centrada nos saberes disciplinares para uma abordagem pedagógica centrada nas competências, que tem como objetivo produzir capacidades verificáveis em situações e tarefas específicas.

<sup>23</sup> Exemplo desta influência é o caso da reforma mexicana.

O modelo pedagógico das competências francês organiza-se a partir de objetivos de referência — no ensino geral — de referenciais de diploma — no ensino profissional — e referenciais de atividades — nas empresas.<sup>24</sup> O ensino volta-se para a realização de objetivos, que devem refletir-se em termos da aquisição de competências terminais, ao término do curso ou de um ciclo. Estes objetivos são descritos em formas de saberes e ações, que devem ser objetivamente avaliados a partir de critérios de desempenho (Tanguy, 1997; Ropé, 1997).

Embora os dois modelos guardem diferenças entre si, pode-se observar em ambos a centralidade da avaliação, destacada como pedra angular dos modelos pedagógicos baseados na competência. A avaliação adquire um novo estatuto sendo compreendida como constitutiva dos processos de aprendizagem que, integrada ao próprio ato de ensino, toma a forma de um controle contínuo, possibilitando os reajustes ou correções do processo; por outro lado, são os procedimentos avaliatórios que dão visibilidade às competências que, manifestadas na forma de desempenho, possibilitam classificações em função de uma norma de referência, como “competente” ou “não-competente”.<sup>25</sup>

A auto-avaliação - componente importante no modelo das competências - possibilita que cada indivíduo faça uma “balanço de suas competências”, identificando os avanços que deverá efetuar para atingir níveis mais elevados na classificação das ocupações. Por outro lado, subentende as competências enquanto um conjunto de propriedades instáveis que devem ser constantemente submetidas à prova (Tanguy, 1997, p. 193). A auto-avaliação acentua o caráter individualizante do processo, coadunando-se com a tendência à incorporação atomizada do

<sup>24</sup> Os referenciais são estabelecidos por área de formação, comportando: o inventário das capacidades, a enumeração das competências que advém das capacidades e os critérios de êxito ou indicadores de avaliação (Tanguy, 1997, p. 62).

<sup>25</sup> Segundo Tanguy (1997), avaliar tornou-se um imperativo político neste final de século; organismos internacionais como a OCDE impulsionam iniciativas de avaliações, tanto por considerá-la como um momento decisivo na reforma dos programas de aprendizagem, quanto pelo fato de que as grandes avaliações nacionais, realizadas de forma padronizada, permitem a comparação, em termos de eficácia, de diversos sistemas de ensino do mundo.

indivíduo pela empresa e pela escola, trocando a qualificação ou o diploma pela “carteira de competências”.

No contexto destas experiências internacionais de reformas dos sistemas de educação, cabe ainda destacar, os Estados Unidos, a partir de 1992, desencadearam programas para articular a educação às demandas do mundo do trabalho, organizando sistemas padronizados de qualificação. Dentre os vários programas, ganhou destaque o Programa SCANS (*Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills*) que definiu três grandes categorias de habilidades para o mundo pedagógico e cinco categorias de competência para o mundo do trabalho (Deffune & Depresbiteres, 1997).

Enfim, é preciso considerar que o fenômeno das competências ocorre num contexto marcado pelo aumento acelerado do número de diplomados, de segmentações no mercado de trabalho e retração severa do emprego; neste quadro, os diplomas não bastam mais para diferenciar e hierarquizar os indivíduos, reatualizando-se então princípios meritocráticos capazes de justificar a intensa exclusão social patrocinada pelo modelo socio-econômico hegemônico.

As reformas educacionais que ocorreram na Europa ao longo da década de 80 e início dos anos 90, passam também a ser assimiladas no Brasil, notadamente a partir do governo Fernando Henrique. Conforme já assinalado anteriormente, as mudanças nos padrões concorrenciais globais vêm exigindo das empresas novos padrões de competitividade, o que requer, cada vez mais, a participação de uma força de trabalho mais qualificada, ganhando destaque a educação e, de forma mais específica, as demandas empresariais por trabalhadores com níveis mais elevados de escolarização. Estas novas demandas têm mobilizado empresários, governos e organismos internacionais numa “verdadeira cruzada” em favor da educação básica<sup>26</sup>. Redescobre-se a educação como

<sup>26</sup> A “redescoberta” da educação pelos empresários expressa-se em projetos como “Educação para a Competitividade” (1995) ou “Ensino Fundamental e Competitividade Empresarial” (1992).

eixo alavancador da competitividade das empresas, fonte de riqueza nacional capaz de garantir o desenvolvimento com bases na equidade social.

De cunho notadamente “salvacionista”, tais perspectivas recolocam o debate da relação entre educação e trabalho e, mais especificamente, da adequação dos sistemas educacionais às demandas do mercado de trabalho. Essas análises, realizadas também por organismos internacionais como a CEPAL e Banco Mundial, tem orientado as recentes reformas educacionais brasileiras.

O documento da CEPAL “*Educación y Conocimiento: eje de la transformación prouctiva com equidad*”, de 1992, parte da tese básica de que a incorporação e a difusão deliberada e sistemática do progresso técnico constitui o pivô da transformação produtiva e do crescimento econômico com equidade social. Para atingir esse objetivo, o documento propõe um conjunto de reformas para os países da América latina, dentre as quais destacam-se aquelas voltadas para o setor educacional. Sua análise considera que os sistemas educacionais, de ciência e tecnologia, embora tenham experimentado uma expansão quantitativa notável na última década, apresentam insuficiências no que diz respeito à qualidade de seus resultados, à sua pertinência, às demandas do contexto sócio-econômico e ao grau de equidade com que têm acesso a ele, os diferentes estratos da sociedade. Competitividade, desempenho e descentralização são os eixos que devem orientar as reformas regionais.

O documento destaca ainda a centralidade do conhecimento no novo paradigma produtivo, acentuando a necessidade de recursos qualificados para colocar os países na rota da competitividade internacional. Reafirma, então, a necessidade de reformas nos sistemas educativos, que, descentralizados e autônomos, devem estabelecer relações mais estreitas com os sistemas produtivos. A consecução destas reformas e dos próprios sistemas nacionais de educação e formação profissional devem ser acompanhadas a partir de seus desempenhos, cuidando-se para que os programas educativos sejam executados com um maior grau de eficiência, pertinência e responsabilidade.

Semelhante linha de argumentação tem sido apresentada também pelo Banco Mundial, cujo papel estratégico desempenhado na consolidação do projeto político-econômico neoliberal nos países do continente latino, é conhecido de todos. A abordagem economicista do BM para a educação reflete-se em sua tese de que o gasto em educação equivale a investir em capital humano, gerando assim aumento de renda. Ele estabelece prioridade para a educação básica, considerada a pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social, sendo em consequência um dos principais meios para melhorar o bem estar dos indivíduos:

a educação básica proporciona o crescimento, as habilidades e as atitudes essenciais para funcionar de maneira efetiva na sociedade sendo, portanto, uma prioridade em todo lugar. Estes atributos incluem um nível básico de competências em áreas gerais tais como as habilidades verbais, computacionais, comunicacionais e a resolução de problemas. Estas competências podem ser aplicadas a uma grande variedade de empregos e permitir às pessoas adquirir habilidades e conhecimentos específicos orientados para o trabalho, quando estiverem no local do trabalho (Banco Mundial, 1995, p. 63, in: Torres, 1995, p. 131)

As análises efetivadas tanto pela CEPAL como pelo BM, dado sua influência e ingerência política e econômica nos países da região, têm sido incorporadas pelos governos locais, contemplando-as, em graus variados, nas reformas educacionais em curso. No Brasil, essas orientações se expressam por exemplo na Lei no. 9394/96, mais conhecida como LDB, cujos objetivos são assim identificados pelos empresários:

Não seria equivocado ver nestes dispositivos [LDB] uma clara intenção de reestruturar a educação de modo a adequá-la às necessidades da vida produtiva, em rápida e constante mudança tecnológica e, assim, torná-la mais eficaz para responder aos desafios que o novo patamar de competitividade, agora em escala global, vêm colocando para as nações (SENAI/CNI, 1997, p. 11)

Do conjunto de temáticas de que trata a LDB, cabe destacar aquela referente à Educação Profissional, contemplada em quatro artigos (art.39-42), objeto de normatização posterior pelo Decreto Lei 2.208/97. A importância reservada pelo Governo à Educação Profissional é destacada no documento “A LDB e a Educação Profissional”, SENAI/CNI:

o fato do capítulo estar estruturado em apenas quatro artigos [na LDB] deixa entrever o desejo de flexibilizar esta vertente da educação e de garantir que a sua regulamentação, que viria posteriormente por meio do DL 2208//97, esteja sob controle governamental e inscrito nas estratégias políticas que se desenham para a reorganização da vida produtiva no país” (p. 20).

A compreensão do caráter do DL 2.208/97 requer que se considere os marcos conceituais que vêm norteando as políticas de Formação Profissional, do Ministério do Trabalho. Em 1995, o documento “Questões Críticas da Educação Brasileira”, elaborado pelo MEC/PACTI/PBQP, apresenta uma análise e um conjunto de propostas para a superação da crise nacional, reafirmando o papel da educação como alavanca para a competitividade das empresas e do país. As recomendações apresentadas, similares àquelas apresentadas pelo BM, destacavam a necessidade de

currículos nacionais mínimos, medida considerada necessária para a efetivação de políticas nacionais de avaliação; a revisão dos tempos necessários para a instrução e a necessidade de melhorar os insumos e a capacitação dos professores. Neste último tópico, o Decreto 2208/97 recomenda que a valorização salarial se faça a partir de planos de carreiras vinculados tanto a qualificação, quanto ao desempenho, e, no que diz respeito à qualificação, propõe uma revisão dos cursos de formação de professores, priorizando a formação de professores-alfabetizadores, com uma ênfase maior na prática. As análises contidas neste documento apresentam também um viés economicista, ao partir do pressuposto de que a crise educacional decorre da ineficiência do sistema, o que requer métodos de gestão e de mensuração assemelhados aos métodos gerenciais.

Consubstanciando este documento, ainda em 1995, o MTB/SEFOR divulga o documento “Educação Profissional - um projeto para o desenvolvimento sustentável” - com o objetivo de estabelecer diretrizes para uma política nacional de Educação Profissional, dentro das prioridades estabelecidas pelo governo de FHC: consolidar a estabilidade econômica construindo um desenvolvimento sustentado na equidade social (p. 2).

Sob a ótica do MTb/SEFOR, a Educação profissional tem caráter complementar à educação básica de 1º e 2º grau, não a substituindo e, nem a ela se sobrepondo; o seu foco é a empregabilidade “entendida não apenas como a capacidade de obter um emprego, mas sobretudo de se manter em um mercado de trabalho em constante mutação”(1995, p.5). Toma como referência o conceito de competência, entendido não apenas como saber-fazer (conhecimento específico), mas também como saberes (conhecimentos), saber-ser (atitudes) e saber-agir (práticas no trabalho). Assinala que não basta mais saber, é preciso também conhecer e acima de tudo, saber aprender. Competência e empregabilidade são, portanto, os marcos conceituais articuladores das políticas de Formação Profissional, patrocinadas pelo MTb/SEFOR.

Boa parte dos marcos conceituais e estratégicos propostos pelo MTb/SEFOR foram assimilados pelo MEC/SEMTC<sup>27</sup> no Decreto Lei

<sup>27</sup> Sobre o imbróglio entre o MEC e o MTb/SEFOR, ver Kuenzer, 1997. p. 52-92.

2.208/97. Tomando como referência básica o conceito e o modelo pedagógico das competências, o decreto lei 2208/97, redesenha a educação profissional do país, a partir de bases flexíveis e modulares. Destaque-se os artigos 7º e 8º, por exemplo, que se referem às normas de competência requeridas pelo mercado e da flexibilização do ensino, respectivamente. A natureza modular dos currículos, a terminalidade dos módulos e a subsequente certificação profissional dos mesmos, expressam a influência do modelo das competências, que, tal como em outros países (Inglaterra e França, por exemplo), entra pela “porta” da Educação Profissional.

### Referências Bibliográficas

- ALALUF, M. & STROOBANTS, M. A Competência mobiliza o operário? In: *Revista Européia de Formação Profissional*. Berlin, nº 1, 1994.
- BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Fundamental. *Parâmetros Curriculares Nacionais: introdução*. Brasília, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Decreto-Lei 2.208/97*, de 17/04/97.
- \_\_\_\_\_. *Lei 9394/96 - Lei e Diretrizes e Bases para a Educação*, de 20.12.96.
- BRASIL, Ministério da Ciência e Tecnologia, FINEP. *Educação para a Competividade*, v. 1,2,3,4. Brasília, 1995.
- BRASIL, Ministério do Trabalho/ PACTI/PBQP. *Questões Críticas da Educação Brasileira*. Brasília, 1995.
- BRASIL, Ministério do Trabalho/ Secretaria Nacional de Formação Profissional - *Educação Profissional - um projeto para o desenvolvimento sustentável*, 1995.
- CAMPOS, R.F. *A Nova Pedagogia Fabril - tecendo a educação do trabalhador*. Dissertação de Mestrado. PPGE/UFSC, Florianópolis, 1997.

ao tema de educação e trabalho, e às atividades práticas envolvendo setor produtivo e trabalhadores, sendo presença indispensável em ocasião como esta.

- Profª. Soni de Carvalho, Diretora da Escola Técnica Federal de Santa Catarina, trazendo para este Seminário a sua análise vivencial da implantação da Reforma da Educação Profissional em curso nas Escolas Técnicas e CEFET's;

- Prof. Domingos Leite Lima Filho, Engenheiro, Professor do CEFET-PR, Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, estudioso do processo de reforma da educação profissional e da temática trabalho e educação.

## **A REFORMA DO ENSINO TÉCNICO E SUAS CONSEQUÊNCIAS**

---

**Acácia Zeneida Kuenzer<sup>29</sup>**

### **1. INTRODUÇÃO**

Para compreender a reforma do ensino técnico levada a efeito na gestão Fernando Henrique Cardoso e suas consequências, torna-se necessário, inicialmente, compreender como o ensino profissional desenvolveu-se historicamente no Brasil.

Tendo por pressuposto que os modelos pedagógicos se constituem historicamente a partir das mudanças que ocorrem no mundo do trabalho e das relações sociais, posto que as classes fundamentais, responsáveis pelas funções essenciais no mundo da produção precisam formar adequadamente seus intelectuais, esta compreensão só será possível através do estabelecimento das relações que ocorrem entre trabalho e educação nas diferentes etapas de desenvolvimento das forças produtivas.

Assim sendo, este texto estrutura-se a partir de dois eixos: a caracterização da proposta de educação profissional que foi sendo elaborada ao longo da constituição do paradigma taylorista – fordista no Brasil, seguida da análise da atual proposta em face de suas relações, ao mesmo tempo orgânicas e anacrônicas, com a atual etapa de acumulação capitalista.

---

<sup>29</sup> Professora titular do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, Doutora em Educação.

## 2. A formação profissional no contexto do paradigma taylorista-fordista de produção

### 2.1. A política:

A formação profissional como responsabilidade do Estado inicia-se no Brasil em 1909, com a criação de 19 escolas de artes e ofícios nas diferentes unidades da federação, precursoras das escolas técnicas federais e estaduais. Estas escolas, antes de pretender atender às demandas de um desenvolvimento industrial praticamente inexistente, obedeciam a uma finalidade moral de repressão: educar, pelo trabalho, os órfãos, pobres e desvalidos da sorte, retirando-os da rua. Assim, na primeira vez que aparece a formação profissional como política pública, ela o faz na perspectiva mobilizadora da formação do caráter pelo trabalho.

A partir daí foram se desenvolvendo outras alternativas destinadas à formação de trabalhadores; de modo que até 1932, ao curso primário havia as alternativas do curso rural e curso profissional com 4 anos de duração, aos quais poderiam suceder outras alternativas de formação exclusiva para o mundo do trabalho, ao nível ginásial, como eram o normal, o técnico comercial e o técnico agrícola. Estas modalidades eram voltadas para as demandas de um processo produtivo no qual as atividades voltadas para os setores secundário e terciário eram incipientes, e não davam acesso ao ensino superior.

Para as elites, havia outra trajetória: o ensino primário seguido pelo secundário propedêutico, completado pelo ensino superior, este sim dividido em ramos profissionais.

O acesso aos cursos superiores, nesta época, era conseguido por meio de exames, mas apenas para os que concluíssem pelo menos a 5ª série do curso ginásial.

Desta forma, a formação de trabalhadores e cidadãos no Brasil constituiu-se historicamente a partir da categoria dualidade estrutural, uma vez que havia uma nítida demarcação da trajetória educacional dos que

iriam desempenhar as funções intelectuais ou instrumentais, em uma sociedade cujo desenvolvimento das forças produtivas delimitava claramente a divisão entre capital e trabalho, traduzida no taylorismo - fordismo como ruptura entre as atividades de planejamento e supervisão, por um lado, e de execução, por outro.

A essas duas funções do sistema produtivo correspondiam trajetórias educacionais e escolas diferenciadas. Para os primeiros, a formação acadêmica, intelectualizada, descolada de ações instrumentais; para os trabalhadores, formação profissional em instituições especializadas ou no próprio trabalho, com ênfase no aprendizado, quase que exclusivo, de formas de fazer a par do desenvolvimento de habilidades psicofísicas.

Essas características se acentuam a partir dos anos 40, em função da diferenciação e do desenvolvimento dos vários ramos profissionais, em decorrência do desenvolvimento crescente dos setores secundário e terciário. Assim é que começam a se multiplicar escolas e cursos para atender aos vários ramos ocupacionais.

Em 1942 a reforma Capanema faz o ajuste entre as propostas pedagógicas então existentes para a formação de intelectuais e trabalhadores e as mudanças que estavam ocorrendo no mundo do trabalho. Para as elites são criados os cursos médios de 2º ciclo, científico e clássico, com 3 anos de duração, sempre destinados a preparar os estudantes para o ensino superior.

Através das Leis Orgânicas, a formação profissional destinada aos trabalhadores instrumentais passa também a contar com alternativas em nível médio de 2º ciclo: o agrotécnico, o comercial técnico, o industrial técnico e o normal, que não davam acesso ao ensino superior.

Começa a se esboçar uma primeira tentativa de articulação entre as modalidades científica e clássica e as profissionalizantes, através da qual os alunos destes últimos poderiam prestar exames de adaptação que lhes dariam o direito a participar dos processos de seleção para o ensino superior.

Essa possibilidade reafirma um princípio já presente nas formas escolares anteriores: o acesso ao nível superior (a continuidade de estudos, portanto) se dá pelo domínio de conteúdos gerais, das ciências, das letras e das humanidades, saberes de classe, os únicos socialmente reconhecidos

como válidos para a formação daqueles que desenvolverão as funções dirigentes; é o que Gramsci (1978) denominou de princípio educativo tradicional na vertente humanista clássica.

Assim, não se reconhece como ciência o saber próprio de um campo específico de trabalho, devendo o candidato ao ensino superior provar competência em línguas (português, latim, grego, francês, inglês e espanhol), ciências e filosofia (matemática, física, química, história natural, história geral, história do Brasil, geografia geral e do Brasil, filosofia) e arte (desenho).

Esta marcada separação em duas vertentes distintas no âmbito do sistema de ensino, passou a ser complementada com o sistema privado de formação profissional, criado em 1942 (SENAI) e em 1946 (SENAC). Assim, combinam-se a iniciativa pública e a privada para atender a demandas bem definidas decorrentes da divisão social e técnica do trabalho organizado e gerido pelo paradigma taylorista - fordista como resposta ao crescente desenvolvimento industrial que passa a exigir mão de obra qualificada.

É desse período, também, a criação das escolas técnicas, a partir das escolas de artes e ofícios (1942).

A dualidade estrutural, portanto, configura-se como a grande categoria explicativa da constituição do ensino profissional no Brasil, legitimando a existência de dois caminhos bem diferenciados a partir das funções essenciais do mundo da produção econômica: um, para os que serão preparados pela escola para exercer suas funções de dirigentes; outro, para os que, com poucos anos de escolaridade, serão preparados para o mundo do trabalho em cursos específicos de formação profissional, na rede pública ou privada.

Essa realidade sofre uma significativa alteração em 1961, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4024/61), a partir de mudanças ocorridas no mundo do trabalho. A diferenciação e o desenvolvimento dos vários ramos profissionais, em decorrência de desenvolvimento crescente dos setores secundário e terciário, conduz ao reconhecimento da legitimidade de outros saberes, que não só os

de cunho acadêmico, na etapa que se caracteriza como tradicional nova, do ponto de vista do princípio educativo (KUENZER, 1997, p.15).

Pela primeira vez, a legislação educacional reconhece a articulação completa do ensino profissional ao sistema regular de ensino, estabelecendo-se a plena equivalência entre os cursos profissionalizantes e os propedêuticos, para fins de prosseguimento nos estudos. Da mesma forma, os cursos do SENAI e SENAC podem ser organizados, cumpridas as exigências legais, de modo a equivaler aos níveis fundamental e médio.

Embora se constitua um inequívoco avanço, a equivalência não supera a dualidade estrutural, posto que continuam a existir dois ramos distintos de ensino, para distintas clientelas, voltados para necessidades bem definidas da divisão do trabalho, de modo a formar trabalhadores instrumentais e intelectuais através de diferentes projetos pedagógicos.

Em 1971, a Lei 5692/71 pretendeu substituir a equivalência pelo estabelecimento da profissionalização compulsória no ensino médio; desta forma, todos teriam uma única trajetória.

Assim como as reformas de 42 e 61 obedeceram a transformações havidas no mundo do trabalho, determinadas pelo crescente desenvolvimento industrial decorrente do modelo de substituição de importações, a reforma do Governo Militar propôs um ajuste à nova etapa de desenvolvimento, marcada pela intensificação da internacionalização do capital e pela superação da substituição de importações pela hegemonia do capital financeiro.

A euforia do “tempo do milagre” apontava para o ingresso do Brasil no bloco do 1º mundo, através do crescimento acentuado da economia; a expectativa do desenvolvimento industrial com suas cadeias produtivas levava a antever significativa demanda por força de trabalho qualificada, notadamente no nível técnico. É importante lembrar que a esta finalidade se agrega a necessidade de conter as demandas dos estudantes secundaristas ao ensino superior, que havia marcado fortemente a organização estudantil no final da década de 60.

As dificuldades relativas à implantação do novo modelo complementadas pela constatação de que, por razões várias, a euforia do milagre não se concretizaria nos patamares esperados de desenvolvimento

pretendido, fez com que a proposta de generalização da profissionalização no ensino médio caísse por terra, antes mesmo de começar a ser implantada, através do Parecer 76/75, que reestabelecia a modalidade de educação geral, posteriormente consagrada pela Lei 7044/82. Essa legislação normatiza um novo avanço conservador, reafirmando a escola como o espaço para os já incluídos nos benefícios da produção e do consumo de bens materiais e culturais.

Os historicamente excluídos destes benefícios, que se mantiveram na escola, não colheram os necessários frutos que pudessem permitir a superação da sua situação de classe, posto que a “qualidade” desta escola, que é a qualidade do academicismo livresco, não lhe forneceu elementos para o necessário salto qualitativo, posto que a educação dos dirigentes se dá através de outros espaços, disponíveis a partir de sua origem de classe. Dessa forma, retorna-se ao modelo anterior a 1971: as escolas propedêuticas para as elites e profissionalizantes para os trabalhadores; mantém-se, contudo, a equivalência.

Retorna à cena a velha dualidade estrutural, mesmo porque, originada na estrutura de classes, não pode ser resolvida no âmbito do projeto político – pedagógico escolar.

Esse modelo, que foi sendo ajustado ao longo da história para atender às demandas do mundo do trabalho e das relações sociais, foi orgânico às necessidades do taylorismo – fordismo e foi constituindo a sua própria pedagogia.

Essa pedagogia teve e continua tendo por finalidade, como já se afirmou anteriormente, atender às demandas da divisão social e técnica do trabalho, marcada pela clara definição de fronteiras entre as ações intelectuais e instrumentais, em decorrência de relações de classe bem definidas que determinavam as funções a ser exercidas por trabalhadores e dirigentes no mundo da produção e das relações sociais.

A organização do sistema produtivo que a determinou tem como paradigma a constituição de grandes unidades fabris que concentram grande número de trabalhadores distribuídos em uma estrutura verticalizada que se desdobra em varios níveis operacionais, intermediários (de supervisão) e

de planejamento e gestão, cuja finalidade é a produção em massa de produtos homogêneos para atender a demandas pouco diversificadas.

A organização da produção em linha expressa o princípio taylorista da divisão do processo produtivo em pequenas partes, onde os tempos e movimentos são padronizados e rigorosamente controlados por inspetores de qualidade e as ações de planejamento são separadas da produção.

A mediação entre execução e planejamento é feita por supervisores, profissionais da administração de recursos humanos, que gerenciam pessoas através da utilização dos princípios de administração científica (Taylor e Fayol) combinados com princípios da administração comportamentalista, que utiliza categorias psicossociais tais como liderança, motivação, satisfação no trabalho, para conseguir a adesão e o disciplinamento destes trabalhadores (KUENZER, 1998).

O princípio educativo que determinou o projeto pedagógico de formação profissional para atender às demandas deste tipo de organização taylorista / fordista deriva-se de uma determinada concepção de qualificação profissional que a concebe como resultado de um processo individual de aprendizagem de formas de fazer, definidas pelas necessidades da ocupação a ser exercida, complementada com o desenvolvimento de habilidades psico – físicas demandadas pelo posto de trabalho; nesta concepção que fundamentou os cursos de treinamento das empresas e de qualificação profissional das agências formadoras, o desenvolvimento das competências intelectuais superiores e o domínio do conhecimento científico – tecnológico não se põe para os trabalhadores.

Esta pedagogia do trabalho taylorista / fordista priorizou os modos de fazer e o disciplinamento, sem nunca se comprometer com o estabelecimento de uma relação entre o trabalhador e o conhecimento que, ao integrar conteúdo e método, propiciasse o domínio intelectual das práticas sociais e produtivas.

Na escola, a seleção dos conteúdos sempre foi regida por uma concepção positivista da ciência, fundamentada na lógica formal, onde cada objeto do conhecimento origina uma especialidade que desenvolve sua

própria epistemologia e se automatiza, quer das demais especialidades, quer das relações sociais e produtivas concretas.

Concebidos dessa forma, os diferentes ramos da ciência deram origem a propostas curriculares que organizam rigidamente as áreas de conteúdo, tanto no que diz respeito à seleção dos assuntos quanto ao seu sequenciamento, intra e extra disciplinas. Os conteúdos, assim organizados, são repetidos ano após ano de forma linear e fragmentada, através predominantemente do método expositivo combinado com a realização de atividades que vão da cópia de parcelas de texto à resposta de questões, onde mais importa cumprir a tarefa, tanto para o professor quanto para o aluno, do que estabelecer uma profícua relação com o mundo do conhecimento. A habilidade cognitiva fundamental para o trabalho pedagógico é a memorização, valorizada em si mesma como evidência de aprendizagem. O livro didático é o verdadeiro responsável pela “qualidade” do trabalho escolar. Nos cursos de formação profissional, os conteúdos foram selecionados a partir das tarefas típicas de cada ocupação, notorizando-se as séries metódicas e a análise ocupacional pelas agências formadoras de mão de obra. O aprendizado privilegiou as formas de fazer para uma ocupação definida, para atender às demandas de um processo produtivo parcelado, com tecnologia rígida e pouco dinâmica.

Essa proposta pedagógica, ao longo dos anos, foi reconhecidamente orgânica às demandas de uma sociedade cujo modo dominante de produção, a partir de uma rigorosa divisão entre as tarefas intelectuais (dirigentes) e as operacionais, caracterizava-se por tecnologia de base rígida, relativamente estável. A ciência e a tecnologia incorporadas ao processo produtivo, através de máquinas eletromecânicas que trazem em sua configuração um número restrito de possibilidades de operações diferenciadas que exigem apenas a troca de uns poucos componentes, demandam comportamentos operacionais pré-determinados e com pouca variação. Compreender os movimentos necessários a cada operação, memorizá-los e repeti-los ao longo do tempo, não exige outra formação escolar e profissional além do que o desenvolvimento da capacidade de memorizar conhecimentos e repetir procedimentos em uma determinada seqüência. A pedagogia, em

decorrência, propõe conteúdos que, fragmentados, organizam-se em seqüências rígidas; tendo por meta a uniformidade de respostas para procedimentos padronizados, separa os tempos de aprender teoricamente e de repetir procedimentos práticos e exerce rigorosamente o controle externo sobre o aluno. Esta pedagogia responde adequadamente às demandas do mundo do trabalho e da vida social, que se regem pelos mesmos parâmetros das certezas e dos comportamentos que foram definidos ao longo do tempo como aceitáveis.

Nada mais adequado do que um sistema de formação que, para realizar o trabalho pedagógico assim definido, se organizasse de forma rigidamente hierarquizada e centralizada para assegurar o pré - disciplinamento necessário à vida social e produtiva. E mais, que se organizasse em duas versões, uma para a formação dos dirigentes, para o que o caminho é a versão acadêmica e progressivamente seletiva que conduz poucos à Universidade, e outra para a formação de trabalhadores, para o que se constituíram historicamente alternativas com objetos e durações diversificadas, na maioria das vezes, (honrosa exceção a alguns cursos técnicos) aligeiradas.

## 2.2. A globalização da economia e a nova pedagogia do trabalho:

A globalização da economia e a reestruturação produtiva, enquanto macroestratégias responsáveis pelo novo padrão de acumulação capitalista, transformam radicalmente essa situação, imprimindo vertiginosa dinamicidade às mudanças que ocorrem no processo produtivo, a partir da crescente incorporação de ciência e tecnologia, em busca de competitividade. A descoberta de novos princípios científicos permite a criação de novos materiais e equipamentos; os processos de trabalho de base rígida vão sendo substituídos pelos de base flexível; a eletromecânica, com suas alternativas de solução bem definidas, vai cedendo lugar à microeletrônica, que assegura amplo espectro de soluções possíveis desde que a ciência e a tecnologia, antes incorporadas aos equipamentos, passem a ser domínio dos trabalhadores; os sistemas de comunicação interligam o mundo da produção.

Em decorrência, as velhas formas de organização tayloristas fordistas não têm mais lugar; a linha vai sendo substituída pelas células de produção, o supervisor desaparece, o engenheiro desce ao chão de fábrica, o antigo processo de qualidade dá lugar ao controle internalizado, feito pelo próprio trabalhador; na nova organização, o universo passa a ser invadido pelos novos procedimentos de gerenciamento e passa-se a falar de Kan Ban, Just in Time, Kaizen, CCQ, Controle Estatístico de Processo e do Produto; as palavras de ordem são qualidade e competitividade.

O novo discurso refere-se a um trabalhador de novo tipo, para todos os setores da economia, com capacidades intelectuais que lhe permitam adaptar-se à produção flexível. Dentre elas, algumas merecem destaque: a capacidade de comunicar-se adequadamente, através do domínio dos códigos e linguagens incorporando, além da língua portuguesa, a língua estrangeira e as novas formas trazidas pela semiótica; a autonomia intelectual, para resolver problemas práticos utilizando os conhecimentos científicos, buscando aperfeiçoar-se continuamente; a autonomia moral, através da capacidade de enfrentar as novas situações que exigem posicionamento ético; finalmente, a capacidade de comprometer-se com o trabalho, entendido em sua forma mais ampla de construção do homem e da sociedade, através da responsabilidade, da crítica, da criatividade.

Evidentemente, estas novas determinações mudariam radicalmente o eixo da formação de trabalhadores, caso ela fosse assegurada para todos, o que na realidade não ocorre. Ao contrário, as pesquisas que vêm sendo desenvolvidas nesta área cada vez mais reforçam a tese da polarização das competências, através da oferta de oportunidades de sólida educação científico - tecnológica para um número cada vez menor de trabalhadores incluídos, criando estratificação inclusive entre estes. Na verdade, cria-se uma nova casta de profissionais qualificados, a par de um grande contingente de trabalhadores precariamente educados, embora ainda incluídos, porquanto responsáveis por trabalhos também crescentemente precarizados. Completamente fora das possibilidades de produção e consumo, e em função disso, do direito à educação e à formação profissional de qualidade, uma grande massa de excluídos, que cresce a cada dia, como decorrência do

próprio caráter concentrador do capitalismo, acentuado por este novo padrão de acumulação.

No limite a efetiva democratização da educação só será possível com a efetiva democratização da sociedade, em outro modo de produção, onde todos os bens materiais e culturais estejam disponíveis a todos os cidadãos. Essa utopia, no entanto, parece ficar mais distante na medida em que, não só os esforços neoliberais, mas a própria diversificação que ocorre entre os trabalhadores, dificulta a organização coletiva indispensável para que se operem as transformações necessárias.

Nas atuais condições, em face, inclusive, das determinações internacionais que definem as demandas do capitalismo nessa etapa, a democratização possível, e não sem ampla mobilização, é da educação básica, de qualidade, para todos.

Do ponto de vista da concepção de qualificação para o trabalho, há avanços, embora já se tenha registrado que não é para todos. Solidamente fundamentada sobre a educação básica, ela não repousa mais sobre a aquisição de modos de fazer, deixando de ser concebida, como o faz o taylorismo / fordismo, como conjunto de atributos individuais, psico - físicos, comportamentais e teóricos. Ao contrário, passa a ser concebida como resultante da articulação de diferentes elementos, através da mediação das relações que ocorrem no trabalho coletivo, resultando de vários determinantes subjetivos e objetivos, como a natureza das relações sociais vividas e suas articulações, escolaridade, acesso a informações, domínio do método científico, riqueza, duração e profundidade das experiências vivenciadas, tanto laborais quanto sociais, acesso a espaços, saberes, manifestações científicas e culturais, e assim por diante.

Em decorrência, a qualificação profissional passa a repousar sobre conhecimentos e habilidades cognitivas e comportamentais que permitam ao cidadão / produtor trabalhar intelectualmente, dominando o método científico, de modo a ser capaz de se utilizar de conhecimentos científicos e tecnológicos, de modo articulado, para resolver problemas da prática social e produtiva. Para tanto, é preciso outro tipo de pedagogia, determinada pelas transformações ocorridas no mundo do trabalho nesta etapa de

desenvolvimento das forças produtivas, de modo a atender às demandas da revolução na base técnica de produção, com seus profundos impactos sobre a vida social. O objetivo a ser atingido é a capacidade para lidar com a incerteza, substituindo a rigidez pela flexibilidade e rapidez, de modo a atender a demandas dinâmicas, que se diversificam em qualidade e quantidade.

Em tese, a nova pedagogia exige ampliação e democratização da educação básica, com pelo menos 11 anos de educação, abrangendo os níveis fundamental e médio, como fazem os países desenvolvidos; embora isto não esteja posto historicamente pela dura realidade da exclusão nos países ditos emergentes, como o Brasil, está presente no discurso do capital.

Neste sentido, a clareza sobre para onde aponta a nova pedagogia do trabalho, pode ser estratégica para aqueles que ainda acreditam ser possível a construção de um outro projeto de sociedade, sob a hegemonia dos trabalhadores.

### **2.3. A reforma do ensino técnico em face das novas demandas do mundo do trabalho: suas conseqüências:**

Identificadas as novas demandas do mundo do trabalho, resta analisar de que forma o Governo na gestão Fernando Henrique Cardoso propõe-se a enfrentá-las, através da reforma do ensino técnico, que não se dá de forma isolada, mas articulada à reforma do ensino médio, que até então vinha oferecendo formação profissional de nível técnico, integrada à educação geral e com equivalência, tendo em vista a continuidade de estudos.

#### **2.3.1.- A lógica que rege a reforma: racionalidade financeira**

Várias pesquisas têm demonstrado que o discurso de ampliação da educação básica, como fundamento necessário para uma sólida formação profissional, vale para os países desenvolvidos, que investem fortemente em educação básica e em educação científico – tecnológica, compreendidas como condições necessárias para a cidadania e para o desenvolvimento dos projetos nacionais.

Tal não ocorre, contudo, nas economias menos desenvolvidas, onde a progressiva redução dos fundos públicos, combinada com gestões estatais que ainda não superaram os vícios do patrimonialismo, corrói progressivamente as ações sociais dos estados nacionais, que, monitorados pelos agentes financeiros internacionais, assistem à diminuição progressiva do seu espaço de manobra. A lógica da racionalidade financeira determina o esvaziamento das políticas de bem estar social através do corte do gasto do governo para atender às necessidades básicas da população, que são passadas progressivamente para o setor privado.

Com o Brasil não é diferente; atravessado por profunda crise econômica e institucional, o governo adota um conjunto de políticas, definidas pelo Banco Mundial para os países pobres, que têm profundos e negativos impactos sobre a educação. Assim é que, regidas pela racionalidade financeira, as políticas educacionais vigentes repousam, não mais no reconhecimento da universalidade do direito à educação em todos os níveis, gratuita nos estabelecimentos oficiais, mas no princípio da equidade, cujo significado é o tratamento diferenciado segundo as demandas da economia.

Em consonância com a progressiva redução do emprego formal e com a crescente exclusão, o investimento em educação passa a ser definido a partir da compreensão de que o Estado só pode arcar com as despesas que resultem em retorno econômico. Desta forma, o compromisso do Estado com a educação pública obrigatória e gratuita mantém-se no limite do ensino fundamental. A partir deste nível, o Estado mantém financiamento restrito apenas para atender as demandas de formação de quadros e de produção de ciência e tecnologia nos limites do papel que o país ocupa na divisão internacional do trabalho. Ou seja, no atual quadro da progressiva redução do emprego formal, não é racional investir em ensino profissional técnico, em ensino médio e em ensino superior de forma generalizada. Assim, com o progressivo afastamento do Estado de sua responsabilidade com a educação, estes níveis vão sendo progressivamente assumidos pela iniciativa privada.

Em absoluta concordância com as transformações ocorridas no mundo do trabalho, as políticas públicas de educação objetivam a contenção

do acesso aos níveis mais elevados de ensino para os poucos incluídos respondendo à lógica da polarização; para estes, de fato são asseguradas boas oportunidades educacionais, de modo a viabilizar a formação dos profissionais de novo tipo: dirigentes especialistas, críticos, criativos, e bem sucedidos. Para a grande maioria, propostas aligeiradas de formação profissional que independem de educação básica anterior, como forma de viabilizar o acesso a alguma ocupação precarizada, que permita alguma condição de sobrevivência (Decreto 2.208/97).

Assim, desmistifica-se a primeira falácia: ao falso discurso da necessidade da extensão da oferta de educação básica e profissional de qualidade para todos, o Estado responde “adequadamente” com uma política educacional restritiva para os níveis posteriores ao ensino fundamental. Estas políticas são orgânicas a um mercado de trabalho cada vez mais restrito, obedecendo-se, portanto à lógica capitalista da racionalidade financeira.

Assim é que a justificativa mais importante para o Decreto 2208/97 é o alto custo do ensino técnico, particularmente o oferecido pelos CEFET's e Escolas Técnicas Federais, financiados pelo poder público federal, o qual, segundo o discurso oficial, não atinge os trabalhadores e se reveste mais de características propedêuticas do que profissionalizantes.

De fato, essas escolas não têm atendido aos filhos dos trabalhadores, que, em sua maioria, já são excluídos do sistema escolar antes de concluírem o ensino fundamental; e os que concluem, em face da necessidade de inserção no mundo do trabalho, quando se dirigem ao ensino médio, o fazem em escola noturna. No entanto, a clientela padrão das Escolas Técnicas e CEFET's tem sido a classe média, a qual ali encontra uma escola pública de qualidade e que lhe permite acesso ao ensino superior, sem o custo dos cursinhos privados, e, ao mesmo tempo, lhe facilita inserção no mercado de trabalho, com salários competitivos.

Do ponto de vista da proposta pedagógica é importante salientar que estas escolas, ao longo do tempo, vêm buscando a superação de um paradigma de formação meramente técnico, taylorista / fordista, através da construção de um paradigma de educação tecnológica, mais compatível

com as novas demandas do mundo do trabalho. E, segundo a mesma lógica do capital, já exposta, este nível não é para todos.

A substituição de um modelo de educação tecnológica média por cursos pós-médios e básicos traz várias armadilhas.

A primeira delas diz respeito à constatação já relatada, de que não se faz formação profissional competente em face das novas demandas do mundo do trabalho, a não ser sobre sólida base de educação geral; os cursos básicos, de todas as durações possíveis, não exigem pré-requisito de escolaridade.

A avaliação levada a efeito de cursos deste tipo na Região Metropolitana de Curitiba mostrou que estes têm reduzida eficácia em termos de empregabilidade, principalmente para os já em situação de risco social; podem ser eficazes para jovens que já têm escolaridade, mas nem esta está comprovada em face da restrição do número de empregos nos diversos setores da economia.

Os cursos pós-médios provavelmente serão mais eficazes do ponto de vista da empregabilidade; porém tão pouco eles serão para os trabalhadores, uma vez que a seletividade do sistema escolar se encarrega de eliminá-los; apenas 25% dos alunos da faixa etária correspondente ao ensino médio são matriculados, e a taxa de conclusão é corroída por aproximadamente 50% de evasão. O pós-médio, portanto, configura-se como uma estratégia elitista, e contendora dos anseios de continuidade ao ensino superior, e portanto, orgânico às atuais políticas educacionais determinadas pela redução dos empregos formais e dos fundos públicos, na lógica da racionalidade financeira de só se financiar com recursos públicos o que tem retorno.

Do ponto de vista pedagógico, fica uma indagação para futuras pesquisas: o ensino médio propedêutico, da forma como o conhecemos no Brasil, marcadamente academicista, livresco e de baixo custo, será base suficiente para um pós-médio de qualidade?

### 2.3.2.- A quebra do princípio de equivalência:

A reforma do ensino profissional levada à efeito pelo Decreto 2208/97 e pela nova concepção de ensino médio, repõe no cenário da educação brasileira a dualidade estrutural tal como ocorria antes de 1961, com a quebra da equivalência.

Assim é que a nova proposta dissolve a relação entre educação geral e formação profissional no interior do sistema escolar, adotando um modelo conservador, que desarticula essas modalidades e atribui a função de ministrá-los a duas redes distintas, com objetivos claramente definidos.

Ao sistema escolar compete a reprodução do saber geral nos níveis fundamental e médio, a ser complementado pela formação de nível superior nas instituições superiores de educação.

A formação profissional de nível básico, médio e tecnológico passa a ser objeto de outro sistema, que corre em paralelo e que, para os dois primeiros níveis não exige escolaridade anterior. Este Sistema de Formação Profissional, composto por instituições públicas e privadas que se diferenciam do Sistema Escolar, nos espaços, nas propostas pedagógicas, no financiamento e nas finalidades, passa a reger-se pela lógica do mercado e oferecer cursos de distintas modalidades e duração, para atender a objetivos e clientela diversificadas.

Embora a nova LDB (Lei 9394 / 96) assegure a possibilidade de manutenção de cursos de habilitação profissional que integrem educação geral e formação profissional, o Decreto N° 2.208 / 97, na prática, inviabilizou essa possibilidade. Da mesma forma, a equivalência entre cursos de nível médio, gerais e profissionais, conquistada desde a LDB de 1961, desaparece quando o mesmo Decreto determina que a continuidade de estudos depende do certificado de conclusão de ensino médio, e os novos cursos profissionais não exigem escolaridade anterior para a realização de cursos de nível básico e médio.

Essa proposta é conservadora porque retoma a concepção taylorista fordista que supõe a ruptura entre o saber acadêmico, desvalorizado por não ser prático, e o saber para o trabalho, desvalorizado por não ser teórico, contrariamente à compreensão contemporânea que mostra, a partir da

crescente incorporação da ciência ao mundo do trabalho e das relações sociais, a indissociável articulação entre ciência, cultura e trabalho, entre pensar e fazer, entre refletir e agir. Em decorrência, não reconhece a transdisciplinaridade que caracteriza a ciência contemporânea.

Retorna-se à reforma Capanema, de 1942, que admitia a continuidade de estudos apenas para a modalidade secundária, ou através de exames de adaptação que comprovassem o domínio dos conteúdos gerais das ciências, das letras e das humanidades, considerados como únicos saberes socialmente reconhecidos como válidos para a formação dos dirigentes.

Essa concepção nega avanços ocorridos nas legislações de 1961 e 1971, que reconheciam o saber sobre o trabalho como socialmente válido, buscando a construção de modelos pedagógicos que superassem a antinomia entre tecnologia e humanidades.

### 2.3.3.- A educação profissional como substituta da educação geral:

Decorrente das análises anteriores, essa afirmação reitera a lógica da racionalidade financeira que toma o mercado como foco e não os direitos de cidadania como fundamento para a nova proposta, justificando assim o descompromisso do governo com a insanável dívida social que o país acumulou com os trabalhadores e excluídos.

Ao compreender que a empregabilidade resulta de cursos de formação profissional “strictu senso” e não da sólida articulação entre saber científico, tecnológico e sócio – histórico que permita pensar cientificamente a realidade do trabalho e da vida social, a exigir domínio de conteúdos, do método científico e das formas de linguagem, a atual política propõe a universalização do ensino fundamental para as crianças e a educação profissional básica para os que não tiveram escolaridade, destinada à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores.

Ao mesmo tempo, o Governo tem repassado progressivamente às empresas a responsabilidade de prover o ensino supletivo para os seus trabalhadores; para os excluídos, restam poucas alternativas, notadamente o ensino supletivo promovido pelas unidades federadas.

Além do equívoco de imaginar que um curso rápido de formação profissional sem escolaridade básica resolve o problema da inserção do trabalhador no mundo do trabalho, esta proposta cria a falsa representação de que se resolve o problema do emprego através da educação.

Falsa representação que, assimilada pela sociedade, pode levá-la a compreender que o Governo, ao exibir os números do Plano Nacional de Formação Profissional, esteja fazendo a sua parte.

Com cursos rápidos, de baixo custo, com material precário e professores despreparados, as avaliações realizadas a nível nacional apontam para um baixo retorno social quando a clientela é a excluída; para os incluídos, os resultados podem ser melhores. Como não se estabeleceu um processo de acompanhamento dos egressos destes cursos, é difícil precisar quantos estão sendo incorporados ao mundo do trabalho, que por sua vez apresenta cada vez mais exigências (1º grau é o mínimo) para um número cada vez menor de ocupações.

Em face de todo este anacronismo, como compreender a nova proposta? Em primeiro lugar, pelas próprias demandas do setor produtivo, cujo setor dinâmico é estruturalmente excludente do ponto de vista do emprego; sendo assim, não há justificativa para altos investimentos públicos nos níveis mais elevados de educação, tão pouco na formação profissional, para postos de trabalho que não existem.

Assim é que, cedendo às pressões do Banco Mundial, o Estado Brasileiro responde à diminuição dos fundos públicos reduzindo sua presença no financiamento da educação. Para justificar esta política, toma a concepção explicitada pelo próprio Banco Mundial em seus documentos, que adota o pressuposto de que diferentes competências, atributos naturais dos homens, demandam diferentes modalidades e níveis de educação, que determinam, também “naturalmente”, diferentes lugares a ser ocupados na hierarquia do trabalhador coletivo. (Kuenzer, 1977, p. 96).

Esse pressuposto se concretiza pela substituição da concepção de universalidade do direito, presente no artigo 206 da Constituição de 1988, pelo princípio de equidade, como demanda de “justiça social com eficiência econômica”. Por este princípio, a função do Estado para com a educação

de todos se encerra ao fim do ensino fundamental, cuja taxa de rentabilidade do investimento com relação à redução de pobreza é mais alta (Banco Mundial, 1995). A partir desse nível, a responsabilidade do Estado passa a ser determinada pelos recursos disponíveis, sendo compartilhada, e, mesmo progressivamente, repassada para a iniciativa privada.

A idéia de equidade é sustentada pelo princípio que o investimento público só se justifica para os mais competentes; como não são todos que, segundo o Banco, possuem competência para continuar os estudos, e como não há postos para todos, manda a lógica da racionalidade que não se desperdicem os recursos, particularmente com as modalidades mais caras, como a formação profissional e o ensino superior, posto que não haverá retorno. Para os que insistem em ter acesso a níveis superiores de educação e formação profissional no exercício do direito de cidadania de apropriar-se do conhecimento mesmo que na perspectiva do consumo, que o façam nas instituições privadas através da compra de mercadoria.

O mesmo se recomenda para aqueles que insistem em investir na empregabilidade, que deixa de ser resultado da ação do Estado, passando a ser responsabilidade individual, posto que é determinante de maior competitividade.

O Decreto 2208/97, articulado às políticas de restrição de financiamento para o ensino superior e para a geração de ciência e tecnologia, fornece a legalidade para a retirada do Estado, nos níveis federal e estadual, do cenário da qualificação profissional, agora objeto de outro sistema, o de Educação Profissional, financiado com recursos do FAT, dos agentes financeiros internacionais, particularmente Banco Mundial (BID), Banco Interamericano (BIRD) e dos agentes privados, (Sistema S, empresas e instituições privadas *senso escrito*).

Reside aqui, uma última preocupação, referente ao uso dos fundos públicos, particularmente ao do FAT, que é dos trabalhadores.

As pesquisas têm mostrado que este fundo tem financiado cursos de interesse restrito de empresas, que ao final contratam número insignificante de egressos. Estabelece-se, pois, uma nova estratégia de repasse de recursos públicos para o setor privado, através da qual se

beneficiam empresas que, em muitos casos, já foram beneficiadas com isenção de impostos para sua implantação.

Acentua-se o ciclo vicioso: com menos recursos para compor os fundos públicos e repassando parte dos recursos existentes para a iniciativa privada, há cada vez menos recursos para assegurar educação básica e profissional pública para todos, enquanto direito de cidadania.

Fica claro, portanto, a quem servem as novas políticas de educação profissional; certamente, não é aos trabalhadores e excluídos. Da mesma forma, o descompromisso com a universalização da educação em todos os níveis integra-se à política de destruição do sistema de produção de ciência e tecnologia, como convém a um país que abdica do direito de ser soberano e de participar autonomamente do processo de internacionalização do capital.

### Referências Bibliográficas

- GRAMSCI, Antônio. *Os intelectuais e a organização da cultura*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.
- JONES, Bryn; WOOD, Stephen. *Qualificações tácitas, divisão do trabalho e novas tecnologias*. Tradução Prof. Luiz Carlos Faria da Silva, Universidade Estadual de Maringá, Pr. mimeo s/d.
- KUENZER, Acácia Zeneida. *Pedagogia da Fábrica: As relações de produção e educação do trabalhador*. 4ª Edição. Editora Cortez, São Paulo, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal*. Editora Cortez, São Paulo, 1997.
- MACHADO, Lucília. Qualificação do trabalho e relações sociais. In: FIDALGO, Fernando S. *Gestão do trabalho e formação do trabalhador*. s/d.
- SEMINÁRIO GLOBALIZAÇÃO E ESTADO: *Universidade em mudança*. Anais, primeira parte. UFPR - Setor de Educação. SENAI / PR. Curitiba, 1996.

SINGER, Paul. *Globalização, Estado e Universidade*. Seminário, Globalização e Estado: Universidade em mudança. Anais - 1ª parte, Curitiba, UFPR, 1996.

VILLAVICENCIO, Daniel. *Por una definición de la calificación de los trabajadores*; IV Congreso Español de Sociología; sociología entre dos mundos. mimeo, 1992.

## DE CONTINUIDADES E RETROCESSOS HISTÓRICOS: RAZÕES E IMPACTOS DA REFORMA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

---

Domingos Leite Lima Filho<sup>31</sup>

### Introdução

Ao longo das duas últimas décadas do século XX o mundo do trabalho vem sofrendo um amplo e impactante processo de transformações. A amplitude da metamorfose é tal que verificam-se desde inovações na execução do processo produtivo pela incorporação de novas tecnologias, sobretudo as de base microeletrônica, até mudanças mais ligadas às relações entre empresas e às relações de mercado, passando por mudanças organizacionais nas empresas, nas relações industriais e na demanda e composição quantitativa e qualitativa da força de trabalho.

Paralelamente, constata-se a emergência de discursos homogeneizantes<sup>32</sup>, colocados como imperativos da chamada globalização

---

<sup>31</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFSC e Professor do CEFET-PR.

<sup>32</sup> Destacamos aqui o papel exercido por organismos internacionais na difusão deste novo ideário. Nesse contexto, destacam-se o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a UNESCO, a Comissão Européia e a Comissão Econômica para a América Latina. Estes organismos têm cada vez mais secundarizado o papel de

da economia: as novas tecnologias e a constituição de um mercado mundializado determinariam as alterações na organização e execução do trabalho e, em consequência, na constituição do “novo” trabalhador; a absorção, emprego e desenvolvimento das novas tecnologias seriam a chave para a competitividade e a educação o veículo central para obtê-la; a educação determinaria, ao mesmo tempo, a velocidade e alcance do desenvolvimento nacional, da empregabilidade, da mobilidade social e da redução da pobreza; esta nova realidade exigiria a redefinição do papel do Estado, que deixaria a sua função de provedor de políticas universais e de desenvolvimento e assumiria a função de gestor de políticas de equidade, conforme a dinâmica determinada pelo mercado. É nesse contexto que emergem as políticas de reforma e as novas categorias conceituais que as orientam.

Em síntese, este arcabouço discursivo é apresentado como justificador e norteador das reformas institucionais em curso no Brasil, em particular, das reformas educacionais. Nesta área, podemos considerar que estamos presenciando a implantação de uma “nova” institucionalidade, sobretudo, a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei N.º 9.394 de 20.12.96, e de sua posterior regulamentação, via leis complementares, decretos, portarias ministeriais, pareceres, resoluções e medidas provisórias.

Com relação à educação profissional, presencia-se um acelerado processo de mudanças coordenado pelo Ministério da Educação e do Desporto - MEC. Empreende-se, sob o título de Reforma da Educação Profissional, o reordenamento estrutural e operacional do ensino técnico-profissional nas instituições que tradicionalmente trabalham com esta modalidade educacional, principalmente na rede federal, compostas pelos Centros Federais de Educação Tecnológica - CEFETs, Escolas Técnicas Federais - ETFs e Escolas Agrotécnicas Federais EAFs.

---

financiadores de projetos e de agências de fomento e se dedicado à produção de documentos norteadores de políticas públicas e reformas estruturais, atuando como verdadeiros intelectuais coletivos do capital (Ianni, 1996; Coraggio, 1996).

No presente texto pretendemos analisar, em um primeiro momento, o sentido geral das transformações que vêm ocorrendo, embora de modo e ritmos diversos, naquelas instituições a partir de 1996, marco inicial da reforma, até o presente o momento, direcionando-as para a constituição de um sistema paralelo e independente do sistema regular de ensino. Em seguida, de modo particular, enfocaremos as mudanças em curso no Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná-CEFET-PR, voltando atenção específica para duas questões que vêm assumindo relevância especial no contexto da reforma: (i) a extinção da oferta do ensino técnico integrado ao ensino médio; (ii) a proposta de transformação desta instituição em universidade tecnológica especializada na oferta de cursos superiores de tecnologia, em tramitação no MEC.

### O ajuste estrutural e as reformas educacionais

É importante, como elemento de análise, retomar brevemente o movimento da economia e política nacional a partir do final da década de 60, de forma a situar dentro do contexto histórico e social os condicionantes e limites do momento presente.

Durante as décadas de 60 e 70 a economia brasileira registrou altas taxas de crescimento econômico. Todavia, os elevados índices de crescimento do PIB nos anos 70, traduzidos como indicadores de rápido desenvolvimento econômico, não lograram a redução ou eliminação da pobreza e, ao contrário, ao final daquela década o país apresentava-se com um quadro de pobreza complexo, crescente e de dimensão alarmante (Baltar et alii, 1994, p. 88). O chamado “milagre brasileiro” foi consequência de um modelo concentrador de renda e de crescente endividamento externo, implementado pela ditadura, tendo como suporte uma política interna de arrocho salarial e repressão aos movimentos sindicais e populares, e a utilização de empréstimos internacionais. No entanto, a ditadura e o seu modelo econômico deixaram, ao lado do desenvolvimento industrial, uma pesada herança social (Mattoso, 1995).

A partir do final dos anos 70, em consequência das crises do petróleo, da elevação dos juros e da escassez de créditos a nível internacional, temos o esgotamento do modelo econômico baseado no endividamento. A saída para a crise, do ponto de vista do capital, é a implantação de um programa de ajuste, voltado para o pagamento da dívida externa, e tendo como suporte um conjunto de políticas recessivas, dentre as quais, o arrocho salarial e a redução dos gastos públicos com as políticas sociais. Era o efeito da bomba de tempo armada pelos empréstimos externos a juros flutuantes obtidos nos anos 70 e que iria explodir na década seguinte, a “década perdida” (Sader, 1995).

A partir daí a política nacional foi progressivamente submetida às orientações do projeto neoliberal, o que se iniciou com a “dilapidação do Estado brasileiro” (Oliveira, 1995) pelo governo Sarney, prosseguiu com o discurso contra o “Estado desperdiçador” e a “república de marajás” (id., 1995) que garantiu às forças conservadoras a vitória de Collor, e que, por fim, vai buscar sua consolidação como projeto de reforma estrutural no governo de Cardoso<sup>33</sup>.

No Brasil, o discurso liberal que proclama a crise do Estado intervencionista acompanha o movimento mundial, porém, há particularidades a serem destacadas, dado que o *Estado do Bem Estar Social* aqui nunca foi uma realidade.<sup>34</sup> Contudo, o argumento anti-estatal no Brasil tem servido aos propósitos de reduzir, impedir a regulamentação e, por fim, eliminar as conquistas sociais inseridas na Constituição Federal de 1988, após um longo processo de lutas contra a ditadura. Desta forma, sob o pretexto da globalização, as elites tentam consolidar o seu projeto de

<sup>33</sup> O consenso em torno da reforma, inédito como projeto hegemônico da burguesia nacional, conta com o apoio das principais frações das elites brasileiras e intenta ainda solucionar um conflito que historicamente as dividiu desde os anos 30, no qual de um lado situaram-se os grupos defensores do nacional-desenvolvimentismo aliado à prática e ao discurso populista e, de outro lado, as forças que propugnavam por uma associação subalterna à economia internacional, justificada pelo discurso da modernização (Frigotto, 1997, p. 2).

<sup>34</sup> Referindo-se ao caso brasileiro, Francisco de Oliveira diz que aqui tivemos um “Estado de Bem-Estar, ainda que de cabeça para baixo” (Oliveira, 1995), pois ao lado do desenvolvimento econômico do chamado período dourado do capitalismo, tivemos um processo de concentração de renda com uma forte exclusão social.

modernização conservadora, consorciando as suas necessidades e objetivos aos interesses do capital transnacional.

Um dos pontos nodais da reforma estrutural é a redefinição do papel do Estado, sob os paradigmas da desregulamentação, flexibilização e privatização<sup>35</sup>. Essa é a concepção, centrada na lógica do mercado, que passa a orientar as políticas públicas, e é neste contexto e nestes limites que se inscrevem as reformas educacionais em curso no Brasil.

### As políticas neoliberais para a educação profissional

Analisaremos, agora, como esse projeto se expressa nas políticas educacionais, em particular, nas proposições para a educação profissional. Tomaremos como ponto de partida o documento *Planejamento Político-Estratégico 1995 / 1998*, produzido pelo Ministério da Educação e do Desporto em maio de 1995. Trata-se, conforme revela o título deste documento elaborado nos meses iniciais do governo Cardoso, de um conjunto de diretrizes e metas que deveriam nortear a elaboração e implementação das políticas educacionais no decorrer do mandato. No capítulo referente ao ensino médio, que contempla também a educação profissional, são abordados os seguintes tópicos: a estrutura do ensino médio; o financiamento; a expansão do atendimento; a consolidação e descentralização da rede de escolas técnicas e CEFETs; a avaliação; e, o ensino à distância (MEC, 1995, p. 19).

O MEC considera que “(...) o principal problema a ser enfrentado é o de repensar a estrutura do ensino médio ...”. (id, p. 19). Neste sentido, a diretriz a ser implementada terá por objetivo flexibilizar a estrutura organizacional, curricular e a oferta de cursos, para o que “(...) o MEC atuará fundamentalmente na busca de parcerias para financiamento e gestão

<sup>35</sup> A transição para o novo é assim caracterizada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE: “A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. ... Deste modo, o estado abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se no papel de regulador...” (MARE, 1997, p. 2).

*da rede escolar de ensino médio ...*” (id, p. 20). Para tanto, “... caberá ao MEC liderar um processo de redefinição das funções da União, estados e municípios, e do setor privado em relação ao ensino médio.” (id, p. 20).

Estas diretrizes estão de acordo com aquelas sugeridas pelos organismos internacionais, no que se refere ao financiamento da educação e ao papel do Estado: “(...) reformar o financiamento e a administração da educação significa redefinir a função do governo ...”. (Banco Mundial, 1995, p. v); e, “(...) o Estado administrador, provedor benevolente de recursos deve ser substituído pelo Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas de longo prazo.” (CEPAL, 1995, p. 190).

No que se refere à educação profissional, foco particular de nossa análise, o documento recomenda:

*“redefinir a estratégia de gestão da rede federal de educação tecnológica para: separar, do ponto de vista conceitual e operacional, a parte profissional da parte acadêmica; dar maior flexibilidade aos currículos das escolas técnicas de forma a facilitar a adaptação do ensino às mudanças no mercado de trabalho; promover a aproximação dos núcleos profissionalizantes das escolas técnicas com o mundo empresarial, aumentando o fluxo de serviços entre empresas e escolas; progressivamente, encontrar formas jurídicas apropriadas para o funcionamento autônomo e responsável das escolas técnicas e CEFETs e, ao mesmo tempo, estimular parcerias para financiamento e gestão; estabelecer mecanismos específicos de avaliação das escolas técnicas para promover a diversificação dos cursos e a integração com o mercado de trabalho.”* (MEC, 1995, p. 22).

O período de 1995-1997, conforme previa o *Planejamento Político Estratégico* do MEC, caracterizou-se, então, pela aprovação do novo arcabouço institucional da educação. A *Lei N° 9.394/96*, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 20.12.96 tem uma orientação geral consoante com as políticas globais de ajuste estrutural do Estado,

onde destaca-se o progressivo descompromisso com o financiamento, gestão e obrigatoriedade do Estado para com a educação. O Capítulo III da LDB (art. 39 a 42) que trata especificamente da Educação Profissional abre espaço para a organização de um sistema paralelo, formalmente separado da estrutura regular de ensino. Contudo, um dos aspectos fundamentais desta LDB é o seu caráter flexível, inespecífico e minimalista<sup>36</sup>, o que permitirá agregar a ela, a pretexto de regulamentação, várias outras medidas legais, como decretos e portarias.

Publicado em 17.04.97, o *Decreto N° 2.208/97* é o principal instrumento jurídico-normativo da reforma da educação profissional. Este é sucedâneo do Projeto de Lei 1.603/96 que tramitou na Câmara Federal a partir de março/96, sofrendo forte oposição da comunidade educacional e da sociedade, que pressionavam o Legislativo pela rejeição ou apresentação de um substitutivo com concepção totalmente diversa daquela defendida pelo Executivo. Em fevereiro/97 o governo, estrategicamente, retira o Projeto de Lei de discussão, e a pretexto de regulamentação da LDB aprovada - na verdade extrapola a isto - baixa o Decreto 2.208, complementado pela Portaria MEC 646 e pela Medida Provisória 1.548-28. Juntos - decreto, portaria e MP - retomam integralmente os termos do PL 1.603/96 e passam a nortear as ações de implementação da reforma da educação profissional.

Estes instrumentos legais apresentam forte identidade com as recomendações do Banco Mundial (1995) e da CEPAL(1995). O Decreto 2208/97, por exemplo, propõe a articulação do sistema de educação profissional com os setores empresariais, transferindo-lhes a responsabilidade pela definição curricular, gestão e financiamento das instituições. Na mesma direção, a CEPAL sugere um contexto de autonomia, no qual, “a definição dos conteúdos curriculares deverá corresponder às necessidades do desenvolvimento produtivo local e contar com participação direta, co-responsável e contínua das empresas” (CEPAL, 1995, p. 232). O modelo de gestão empresarial é adequado para elevar a eficiência e eficácia do sistema, pois, “a educação profissional dá melhores resultados quando realizada com a participação direta do setor privado em sua oferta, financiamento e direção” (Banco Mundial, 1995, p. xx).

O Banco Mundial considera como problema a resolver, o tempo excessivamente longo dos atuais cursos técnicos, em razão de sua integração

<sup>33</sup> Saviani, 1998.

à educação geral, o que acaba por elevar ainda mais os custos, já diferenciados, desta modalidade de educação. Conforme a racionalidade do Banco, faz-se necessário implantar medidas alternativas que tragam para parâmetros aceitáveis a taxa de retorno, isto é, a relação custo - benefício. “Entre as reformas possíveis estariam as de encurtar a duração dos cursos e reduzir os custos unitários de funcionamento. Se a rentabilidade não aumentar significativamente, outra alternativa seria realizar a formação dos trabalhadores fora do sistema escolar formal.” (id., p.72).

As possibilidades de soluções alternativas contempladas pelo Decreto 2208/97 são variadas. Uma delas, é a realização dos cursos em módulos estanques de curta duração e com certificação individualizada. Como a obrigatoriedade constitucional da oferta de educação pública e gratuita refere-se apenas ao sistema educacional regular, nada garante que um sistema paralelo e independente esteja coberto por aquela garantia e, neste caso, a cobrança de mensalidade seria uma alternativa de elevação das receitas. Outra possível fonte de receita é a venda de serviços de assessoria, de cursos, locação de laboratórios e equipamentos etc., configurando a aplicação da racionalidade financeira à educação profissional.

No entanto, uma das principais funções da reforma é a de propiciar uma alternativa ao ensino superior. Esta função contenedora é buscada pela oferta de cursos pós-médios para a formação de tecnólogos. A reforma, ao mesmo tempo que redireciona a demanda para estes cursos, vincula às necessidades imediatas do mercado a oferta de cursos, a flexibilização de currículos e a própria organização e gestão das instituições educacionais. Enfim, a relação educação – trabalho é reduzida ao paradigma fornecedor – cliente, no qual a escola é associada ao primeiro e a empresa ao segundo. Os produtos - educandos, assessorias etc., são como outras mercadorias, que têm suas ofertas, demandas e valores de troca regulados conforme as relações de mercado.

O retrocesso histórico da “nova” institucionalidade: organização paralela, fim da equivalência e abandono do ensino médio

A análise dos instrumentos legais e de seu vínculo às orientações emanadas dos diagnósticos de organismos internacionais nos permite considerar que a política para a educação profissional está dirigida para o

alcance de dois objetivos estratégicos: a) o *direcionamento* da rede de educação profissional para o *mercado*; b) a sua *separação formal* da estrutura educacional regular, constituindo-se como estrutura diferenciada e paralela. *Adaptação e integração* ao mercado de trabalho, aproximação do *mundo empresarial*, *fluxo de serviços* entre empresas e escolas, parcerias para *financiamento e gestão* aparecem como idéias-chave nos objetivos enunciados pelo MEC como norteadores das reformas educativas, consagrados posteriormente na LDB e legislação complementar e em implementação via políticas educacionais específicas para esta modalidade de ensino.

É importante acentuar que a concepção do ensino técnico-profissional como estrutura educacional paralela, a vinculação desta aos interesses imediatos das empresas e a sua destinação às classes “menos favorecidas”, remonta à própria gênese desta modalidade educacional no Brasil<sup>37</sup>. No entanto, a progressiva conquista da equivalência entre os cursos técnicos e o curso regular de nível médio, e as respectivas mudanças curriculares - evoluindo de um currículo tecnicista-profissionalizante para um currículo voltado para a formação científico-tecnológica e ético-política - determinaram, no decorrer dos anos, mudanças significativas nas escolas técnicas, agrotécnicas e, posteriormente, nos CEFETs. Isso fez com que estas instituições evoluíssem da originária condição de escola destinada aos filhos dos “outros” para instituições públicas, com ensino de qualidade e elevada disputa nos exames de acesso, dado a grande demanda por vagas, agravada pela carência de instituições públicas de ensino de nível médio de qualidade. Essa evolução constitui o percurso histórico das lutas educacionais

<sup>37</sup> O Decreto 7566 de 1909 que criava 19 escolas de aprendizes artífices, primeiro nome das atuais escolas técnicas e CEFET's, considerava “que o aumento constante da população das cidades exige que se facilite às classes proletárias os meios de vencer as dificuldades sempre crescentes da luta pela existência; que para isso se torna necessário, não só habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável preparo técnico e intelectual, como fazê-los adquirir hábitos de trabalho profícuo, que os afastará da ociosidade, escola do vício e do crime”. Já a Consituição Federal de 1937, reconhecia oficialmente a dualidade estrutural na educação brasileira, ao considerar “a escola profissional e pré-vocacional, destinada às classes menos favorecidas” (Fonseca, 1961).

e por democratização da sociedade brasileira. Desta forma, a separação formal das duas redes educativas, empreendida pela reforma em curso, também pode ser entendida, nos marcos da modernização conservadora, como um retrocesso na história educacional do país e um retorno às “*concepções relativas ao velho princípio educativo, expressão da clássica forma de divisão do trabalho, que separa rigorosamente ciência de tecnologia, atividade teórica de atividade prática*” (Kuenzer, 1997, p. 43).

Um dos argumentos utilizados com frequência para justificar a separação formal das duas redes é a necessidade racionalização dos gastos públicos. O Ministro Paulo Renato Souza justifica a reforma como medida que visa reduzir o alto custo do ensino técnico de nível médio e “corrigir distorções” de direcionamento dos egressos, pois muitos dos que frequentam esta modalidade de ensino seguem para o ensino superior e não imediatamente para o mercado de trabalho<sup>38</sup>. Desta forma, para reduzir os gastos com as escolas técnicas e CEFETs, consideradas escolas muito caras e de baixa efetividade, deve-se negar qualquer estatuto de equivalência entre os cursos oferecidos por estas e aqueles ofertados pela rede regular de ensino médio (Castro, 1997).

Desta forma, sob o argumento oficial de que tais medidas favoreceriam a expansão da oferta e a democratização do acesso educação profissional e ao ensino superior a grande maioria das escolas técnicas, agrotécnicas e CEFETs, a partir de 1997/98, passou a não mais ofertar ensino técnico integrado ao ensino de nível médio, redirecionando a oferta para outras modalidades, especialmente cursos pós-médios, cursos técnicos concomitantes à cursos de nível médio (o aluno deverá obrigatoriamente estar cursando o nível médio em outra instituição), cursos de profissionalização básica sem exigência de escolaridade prévia e cursos extracurriculares de extensão, voltados à demandas específicas e conjunturais do mercado. Ressalte-se que, em caráter restrito e com limitado número de

<sup>38</sup> “Para corrigir essas distorções é essencial promover a separação formal do ensino técnico do ensino regular de segundo grau” (MEC, Exposição de Motivos do Min. Paulo Renato Souza, 04.02.96).

<sup>39</sup> A restrição é configurada principalmente pela escassez de recursos financeiros para esta modalidade e por disposições regulamentares da SEMTEC – Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico do MEC.

vagas, algumas escolas técnicas e CEFETs passaram a oferecer turmas específicas de ensino médio<sup>39</sup>. Todavia, a quantidade destas vagas específicas de ensino médio fica muito aquém da totalidade oferecida anteriormente no sistema ensino técnico integrado ao ensino médio. Com efeito, citamos o exemplo do CEFET-PR, que somente em Curitiba, sem considerar, portanto, as Unidades Descentralizadas do interior do Estado, reduziu a oferta de vagas anuais para o ensino médio de 1280 para 160 vagas. Esta orientação não é restrita aos CEFETs, mas é uma diretiva que se estende à todas as instituições federais de ensino técnico-profissional, por força do Decreto 2208/97 e da Portaria 646/97.

Até 1996 a Rede Federal de Educação Tecnológica, composta por 134 instituições, entre as quais CEFETs, Escolas Técnicas e Agrotécnicas, ofertava cerca de 100 mil vagas de ensino médio integrado ao técnico (MEC/ SEDIAE/SEEC, 1996). Ocorre que o Decreto 2208 de 17.04.97, em seu artigo 5º, estabelece que “a educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou seqüencial a este”. A Portaria 646/97, por sua vez, limita a oferta de vagas ao ensino médio naquelas instituições. De lá para cá, a exemplo do ocorrido no CEFET-PR, estas vagas têm sido progressivamente eliminadas, não por opção das instituições, mas, por pressão governamental, via decretos, portarias ou outros instrumentos peculiares de pressão, tais como o contingenciamento de verbas e o condicionamento de sua liberação mediante compromisso de apoio à política oficial do MEC. Este é o caso dos recursos do PROEP – Programa de Reforma da Educação Profissional, que conta com cerca de 500 milhões de dólares, metade dos quais proveniente de convênio assinado com o BID, e o restante oriundo de fundos públicos, principalmente do FAT. Para auferir recursos deste programa, as Instituições Federais de Educação Tecnológica-IFETs devem assinar – e a maioria já o fez – termo de compromisso manifestando “adesão clara aos princípios e diretrizes do Programa de Reforma da Educação Profissional, ... nos termos da Lei Nº. 9.394/96, do Decreto Nº. 2.208/97 e da Portaria Nº. 646/97” (Brasil. MEC-SEMTEC, 1997). Dentre os princípios e diretrizes, é conveniente lembrar, constam a oferta em separado do ensino técnico, dos cursos profissionais sem exigência de escolaridade prévia, dos cursos pós-médios, dos cursos superiores de tecnologia, e a rápida desativação do ensino médio naquelas instituições.

A política de eliminação daquelas 100 mil vagas de ensino médio, já em acelerado processo de implantação, é parte da lógica financeira da reforma e constitui uma medida grave e contraditória do ponto de vista social. Em primeiro lugar, são vagas públicas de ensino médio que se eliminam, constituindo, assim, uma medida que reforça a exclusão social das populações mais pobres. Em segundo lugar, a qualidade do ensino médio oferecido historicamente pelas escolas técnicas e CEFETs é nacionalmente reconhecida, o que deveria ser motivo para o incentivo desta prática e não para a sua eliminação. Por fim, é crescente a demanda por vagas no ensino médio e público, por diversas razões: o enorme déficit da oferta neste nível, pois as vagas atuais atendem a apenas 25% dos jovens de 15 a 18 anos; o crescimento dos percentuais de conclusão do ensino fundamental; o fenômeno denominado “onda de adolescentes” que prevê o crescimento percentual da população na faixa etária do ensino médio, de agora até 2005 (BRASIL. MEC/CNE, 1998b); a crescente demanda social pela elevação dos níveis de escolaridade média da população.

Contudo, políticas sociais de inclusão, dentre as quais estaria a expansão da rede pública de educação em todos os níveis, não parecem constituir prioridade contemplada pelas orientações liberais que detém a atual hegemonia do Estado brasileiro.

### **A reforma educacional no CEFET-PR: novidade, ou continuidade e retrocesso histórico?**

A reforma da educação profissional no CEFET-PR expressa-se por mudanças que vêm sendo progressivamente introduzidas a partir de 1996 e busca consolidação com o projeto de transformação desta instituição em universidade tecnológica. As transformações em curso concentram-se em duas vertentes: (i) caracterização do CEFET como instituição diferenciada (paralela) do sistema educacional regular: abandono do ensino médio; constituição de universidade especializada, para a oferta de cursos diferenciados (cursos superiores de tecnologia) e (ii) oferta de cursos e definição de seus currículos a partir de demandas empresariais localizadas

e conjunturais: cursos de profissionalização básica, de treinamento, qualificação e reconversão profissional, independente de escolaridade prévia; contratos de gestão e parcerias e prestação de serviços, visando sustentação financeira e desobrigação do custeio público.

Para analisar a proposta de universidade tecnológica, especializada na oferta de cursos superiores de tecnologia, tomaremos como referências primárias a Lei 9394/96 e legislação complementar, documentos oficiais de organismos internacionais e documentos recentemente aprovados pelo Conselho Diretor do CEFET-PR: “Aspectos Gerais dos Novos Cursos Superiores de Tecnologia do CEFET-PR”, “Universidade Tecnológica Federal do Paraná - PROJETO” e “Organização Didático-Pedagógica dos Cursos Superiores de Tecnologia do CEFET-PR”. A legislação, por um lado, enseja a possibilidade da transformação e a oferta dos novos cursos; os outros documentos, por sua vez, orientam as mudanças em implementação naquela instituição e o processo que se encontra em análise pelo MEC.

A proposta de transformação do CEFET-PR em universidade tecnológica está amparada no artigo 52 da Lei 9.394/96, que faculta a criação de universidades especializadas por campo de saber, constituindo, desta forma, uma modalidade específica de instituição de ensino superior. O artigo 44 da mesma lei prevê, como uma das modalidades da educação superior, “*cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino*”. O Parecer CES 698/98 e a Resolução CES 1/99 do Conselho Nacional de Educação tratam da concepção e da organização destes cursos. Os Cursos Superiores de Tecnologia, por sua vez, encontram respaldo no Decreto 2.208 que estabelece para a educação profissional três níveis: o básico, o médio e o tecnológico, este último, “correspondente a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico.”

Essas mudanças pretendem estabelecer um novo ordenamento para a educação profissional e para o ensino superior, pois contemplam desde a redefinição das estruturas organizacionais das instituições, os níveis e modalidades de ensino, a oferta de cursos até a organização curricular. O modelo universitário e os atuais cursos de graduação são questionados e