

Educação, qualificação, trabalho e políticas públicas: campos em disputas

Emília Prestes* & Roberto Vêras*

Este artigo trata das relações entre educação, qualificação profissional, trabalho e políticas públicas, entendidas como um assunto contemporâneo e polêmico. A sua primeira parte revisa o assunto através de um levantamento da literatura internacional, contemplada em diferentes abordagens e autores. A que segue, sistematiza o tema no cenário da realidade brasileira, nas pesquisas e publicações constantes nas áreas da educação e das ciências sociais. A última, comenta as políticas públicas de educação e qualificação implementadas no Brasil a partir dos anos 50/1950, detendo-se no momento atual. Entende-se o assunto, na contemporaneidade, como parte de um debate público tensionado pelas novas exigências internacionais e do mercado local e globalizado e pelas crises, mudanças e conquistas sociais e políticas nacionais visibilizadas a partir da década de 1980.

Palavras-chave

Educação; qualificação;
trabalho; políticas públicas;
Brasil

*Centro de Educação e do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba. Pesquisadora do CNPq. Integrante da Rede de Pesquisa Cyted/RIAIFE.

presteseamilia@yahoo.com.br

* Universidade Federal de Campina Grande. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFCG. Integrante da Rede de Pesquisa Cyted/RIAIFE.

rbveras@uol.com.br.

Introdução

O tema das relações entre educação, qualificação profissional e trabalho, tratados pela sociologia, a sociologia da educação, a economia da educação, a sociologia e a economia do trabalho, mas igualmente pela pedagogia, aparece na literatura acadêmica e sindical como objeto de importantes estudos e decisões políticas no decorrer do século XX¹. Entretanto, foi apenas nas últimas décadas daquele século, no quadro das mudanças em processo na ordem econômica e social globalizada, marcada por dinâmicas de crises da política social e do Estado de bem-estar e do avanço da competitividade, que este assunto passou a se constituir objeto de políticas públicas. A formação do trabalhador, ocupando um lugar privilegiado nas agendas internacionais, impulsionou os governos a organizarem ou fortalecerem suas políticas públicas de educação e de qualificação profissional, propiciando estudos e avaliações sobre o assunto. O estado da arte internacional e brasileiro, ora focalizam as políticas públicas de qualificação do trabalhador como oportunas e eficazes por potencializarem a melhoria das condições de vida da população trabalhadora, ora criticam-nas, porque “a sua efetividade não possui correspondência com os recursos investidos” (Schmidt, 2001, p. 9) e nem proporcionam aos trabalhadores acesso ao emprego e nem direitos de cidadania. Estes diferentes posicionamentos que referenciam a história e a interpretação das relações entre educação, qualificação, trabalho e políticas públicas na ótica de diferentes teóricos e estudiosos do assunto caracterizam essas relações como *campos em disputa* e organizam o desenvolvimento desse texto.

A sua primeira parte revisa o assunto através de um levantamento da literatura internacional, contemplada em diferentes abordagens e autores. A que segue, sistematiza o tema no cenário da realidade brasileira, nas pesquisas e publicações constantes nas áreas da educação e das ciências sociais. A última, comenta as políticas públicas de educação e qualificação implementadas no Brasil a partir dos anos 1950, detendo-se no momento atual.

Entende-se o assunto como parte de um debate público tensionado pelas novas exigências internacionais e do mercado local e globalizado, e também pelas crises, mudanças e conquistas sociais e políticas nacionais da década de 1980.

Trabalho, educação e qualificação: um enfoque internacional

Não obstante referências seminais das relações entre educação, qualificação e trabalho discutidas pelos economistas e sociólogos clássicos, e pela crítica marxista que se seguiu no início do século XX, foi somente com o surgimento da sociologia do trabalho, entre os anos 1940 e 1950, que tais questões tornaram-se um objeto sistemático de estudos e de maior preocupação política. O momento era de reestruturação da economia europeia e de consolidação, a partir dos EUA, dos métodos tayloristas-fordistas de organização da produção. Pesquisadores como

Georges Friedmann, Pierre Naville, Michel Crozier e Alain Touraine, referenciados em conceitos derivados do pensamento de Marx, de Weber e de Durkheim, voltaram-se para temas abordando as novas tendências e o futuro das relações de trabalho, os efeitos da técnica, da mecanização e da automação sobre o trabalho, o parcelamento das tarefas e a fragmentação dos saberes, entre outros².

Foi também no decorrer dessas décadas, marcadas por fortes inovações técnicas e organizacionais do sistema produtivo, que surgiu o debate entre sindicatos, empresários, gestores públicos e estudiosos sobre a necessidade do trabalhador ser detentor de maior ou menor escolaridade ou de possuir qualificações para melhor atuar nos controles das máquinas adotadas nas fábricas e nas indústrias em expansão. Muitas das pesquisas realizadas por Friedmann, por exemplo, se voltaram para a medição do valor trabalho, incorporando a esse valor os custos da educação, pois o trabalho qualificado teria, necessariamente, um valor maior que o não-qualificado. Considere-se que, no pós-guerra, sob a égide do paradigma fordista, conformaram-se sistemas nacionais de relações de trabalho, sobretudo na Europa Ocidental e nos EUA, voltados a uma regulação social da contratação e uso da força de trabalho pelas empresas, instituições civis e órgãos do Estado, implicando em uma ação mais direta dos sindicatos nas questões do trabalho e salariais. O debate estabelecido versava sobre o desenvolvimento da maquinaria e a necessidade de maior competência do trabalhador para atender as demandas técnicas, ou seja, se a mecanização exigiria - ou não - a elevação da qualificação média dos trabalhadores.

Entre os anos de 1940 e 1960, disciplinas como a economia da educação e o planejamento educacional juntaram-se para elaborar e divulgar métodos de análise das vantagens econômicas da educação e de seu planejamento: o método da demanda social, o *man power approach* e a análise custo-benefício, apoiadas pelas análises de Mark Blaug, Friedrich Edding, Theodore Schultz, John Vaisey, Harbinson e Meyers, autores que trataram a questão do trabalho e do salário em conexão com o nível educacional e a qualificação (Blaug, 1969; Vaisey, 1962; Schultz, 1962, Edding, 1963, Harbinson/Meyers, 1964, apud Paiva, 1989). Nos estudos desses autores, a educação e a qualificação, mesmo tratadas sob diferentes perspectivas ideológicas, são apontadas como elementos essenciais para integrar os indivíduos na produção do capital e na ampliação da riqueza social de uma nação, estando diretamente relacionada ao projeto de desenvolvimento vigente na época.

Nas duas décadas que se seguiram à Segunda Grande Guerra, diante da aceleração do capitalismo e dos novos processos produtivos e da afirmação das organizações sindicais, o tema da relação entre educação, qualificação do trabalhador, desenvolvimento econômico e mobilidade social, se fortalece como um assunto importante e necessário de ser tratado na esfera da academia, nas organizações privadas e nas propostas de política públicas. Foi em meio a diferentes debates e posicionamentos que os Estados nacionais europeus e latino-americanos, através de uma ação reguladora, desempenharam um papel central nos acordos coletivos de

trabalho, resultando “na construção de uma estrutura de ocupações, que vinculava cada uma delas a um conjunto de funções e tarefas e a uma formação profissional (formal ou não) específica” (Dedecca, 1998, p. 272). Os Estados nacionais, em ampla parceria com os setores empregadores e os sindicatos, apoiaram a organização de sistemas nacionais de formação profissional inicial - em associação com a formação escolar e de formação profissional contínua - realizada no âmbito das empresas (Dedecca, 1998), com o intuito de ampliar os lucros do capital e a renda dos trabalhadores. Na emergência de uma nova organização de trabalho, a educação e a qualificação profissional adquiriram um caráter econômico, mas, também, social, ao possibilitar ao trabalhador o pleno emprego. Com isso, a certificação formal passou a desempenhar importante função na alocação e hierarquização do trabalho nas empresas estatais e no mercado como um todo, fortalecendo a relação entre trabalho, educação e qualificação, tornando-se objeto de políticas públicas acordadas e negociadas nas convenções trabalhistas. No final dos anos de 1960, a discussão sobre o papel da educação e da qualificação nos processos de trabalho ganha um destaque especial, tanto pelas contingências de um novo processo histórico marcado pelos movimentos e transformações políticas e sociais, como pelos novos rumos dos processos econômicos e de trabalho e o avanço da ciência e da tecnologia. Autores franceses como Poulantzas, Althusser e Bourdieu, focando suas análises sobre os processos educativos nos aparelhos ideológicos de Estado e na relação entre estruturas, classe social e conhecimentos (Bourdieu, 1970; Althusser, 1974; Poulantzas, 1974), impulsionam novas interpretações sobre o fenômeno educacional e as posições teórico-metodológicas dos processos investigativos sobre o tema.

Na década de 1970, o surgimento das novas bases tecnológicas provenientes da chamada “terceira revolução industrial”, propiciando condições para uma nova reestruturação produtiva, reintroduz a discussão sociológica sobre as funções sociais da qualificação da educação e do trabalho e das suas implicações na relação capital-trabalho. Autores como Harry Braverman e Claus Offe, sustentam a tese da progressiva desqualificação do trabalhador pelo aprofundamento da divisão técnica e social do trabalho, diante de uma produção cada vez mais acelerada e de uma diminuição drástica da oferta de trabalho. Foi nesta contingência que Claus Offe, numa reflexão tornada clássica na literatura da sociologia contemporânea, questionou a pertinência da categoria trabalho como uma categoria sociológica chave. Para ele era necessário uma nova teoria explicativa da sociedade, para além da teoria dos conflitos. Por seu lado, Harry Braverman, nos anos de 1970, defendia não existir uma relação direta entre os processos educativos e as necessidades ocupacionais, não se justificando o aumento da oferta educacional nem a ampliação da qualificação (Braverman, 1974). Entretanto, previu o deslocamento do trabalho para o setor de serviço, a crescente absorção da força feminina, a “convergência de escolaridade entre empregados e desempregados” e a impossibilidade da educação dominar o processo de trabalho, “a menos que a educação se faça por toda a vida” (Paiva, 1989, p. 8). Kern e Schumann (1989) sustentaram a tese de que

na fábrica automatizada restava pouco espaço para o trabalho não qualificado, apesar de se elevarem as possibilidades para trabalhadores nos setores de ponta, com melhores condições e maior segurança nos postos de trabalho, significando a manutenção e o restabelecimento do trabalho qualificado. Com as novas demandas da produção no cenário internacional, os investimentos dos Estados relativos à educação escolar ganharam realce e visibilidade. A teoria do capital humano, de ampla repercussão nos modelos de desenvolvimento da época e que teve nos economistas norte-americanos Theodore Schultz (1974) e Frederick H. Harbison (1974) seus principais expoentes, propiciou o surgimento de políticas educacionais voltadas para a formação profissional relacionadas “às demandas e necessidades dos setores mais organizados do capital e de suas necessidades técnico-organizativas” (Manfredi, 2002, p.16). A crise do Estado de Bem Estar Social e a ampliação do desemprego, propiciam o surgimento de uma nova pobreza nas sociedades ocidentais e uma sucessão de crises na estrutura econômica com reflexos nas instituições sociais. Mas, contraditoriamente, propiciam que os países europeus passem a anunciar políticas de educação e de qualificação com ênfase nos saberes necessários e adequados aos novos processos produtivos. O debate sobre a importância da educação e da profissionalização do ensino e a qualificação profissional como condições para o ingresso e permanência no trabalho – e agora para a cidadania - ressurgem nas pautas dos estudos teóricos e enfoques empíricos dos diversos autores, influenciando o discurso acadêmico e as propostas das políticas públicas de educação e qualificação do trabalhador.

Não foram muitos, neste período, os autores voltados para o tema educação, qualificação, trabalho e políticas públicas, apesar de existir uma ampla constelação dos que trataram o tema do trabalho e das crises econômicas na consolidação de uma nova etapa do capitalismo (Castel, 1998; Beck, 1998, 2000; Gorz, 1998; Vakaloulis, 2001, apud. Ortega, Ocaña & Farello, 2004).

Autores de procedência marxistas, como Antonio Gramsci e Mário Alighiero Manacorda, continuaram a fornecer elementos de análise sobre os fins dos processos educativos para a formação integral do homem, para as transformações sociais e para a organização dos processos democrático, sobretudo nos países latino-americanos. As novas idéias aportadas por Habermas, relacionando o novo conceito de competências com o domínio do processo de trabalho e da comunicação e com as relações humanas (Habermas, 1990), introduz a importância dos consensos e da ampliação do espaço público e gera divergências. Sua tese, segundo seus críticos, transferindo a centralidade do trabalho para a esfera da ação comunicativa, é tida como inaplicável às realidades sociais e “tempos históricos” desiguais.

O surgimento da idéia de competência aliada à de qualificação, como signos de um novo momento do trabalho, propiciou debates e posições diferenciadas. Na França, pesquisas produzidas no Laboratório de Economia e Sociologia do Trabalho (LEST), por M. Maurice, F. Sellier e J. J. Silvestre, comparando a França, a Alemanha e o Japão, anunciaram que os conceitos de qualificação e de competência

não poderiam ser tomados de forma genérica, uma vez que as noções e aplicações dessas duas categorias articulavam-se com a “relação educativa que define um modo de socialização, a relação organizacional que remete ao modo de divisão do trabalho e a relação industrial que diz respeito ao modo de regulação” (Dubar, 1998, p. 92).

Nos Estados Unidos, os estudos de Martin Carnoy, publicados pela Unesco, sinalizaram que as diferenciações registradas nas esferas da comunicação, escolarização e nos níveis de desenvolvimento nas diferentes regiões e países, e suas conseqüências nos processos econômicos globalizados, desencadearam nos setores educacionais e de formação três tipos de reação: 1) as reformas fundadas na competitividade e focada na produtividade; 2) aquelas fundadas nos imperativos financeiros, focadas na redução dos gastos públicos com a educação; e 3) e as reformas fundadas na equidade, dirigidas a aumentar a igualdade das possibilidades econômicas e sociais (Carnoy, 2003, p. 55 e 65). Segundo Carnoy, diante das transformações produtivas e sócio-econômicas, todos os países do mundo globalizado reviram suas propostas educativas e suas ofertas de qualificação profissional de acordo com o respectivo nível de desenvolvimento, de necessidade ou de pressão social, tendo como base a Declaração Mundial sobre a Educação para Todos, formulada no ano de 1994. Em seu conjunto, esse foi um momento culminante em que o novo modelo de gestão, acompanhando as mudanças da organização do trabalho e o declínio da sindicalização e das negociações coletivas, passou a ser respaldado pela evolução dos sistemas educativos, embasados nas exigências das competências profissionais e sócio-comunicativas.

No final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, o desemprego estrutural como fenômeno contemporâneo, e sob a cobertura de situações de crises e em um contexto de globalização, propiciaram que a questão da educação e da qualificação profissional adquirissem uma nova dinâmica que a faz, ao mesmo tempo e contraditoriamente, um objeto de estudo e um assunto político, econômico e educacional e um campo de ações “hegemônicas” e “contra-hegemônicas”, um elemento das idiosincrasias locais e das generalizações globalizantes, em diferentes setores da sociedade e sob diferentes disciplinas. Os estudos de Ulrich Beck (1986) apontaram para os riscos de uma sociedade em fase de transição e de mudanças, incluindo-se nela o trabalho e o emprego. As circunstâncias históricas, marcadas por processo “descontínuo, inseguro e incerto” (Beck, 2001) e pela ampliação da informalidade do trabalho e de suas práticas flexíveis, passaram a exigir do trabalhador novas escolhas e adaptações diferentes daquelas passadas. Na complexidade desse momento, segundo os enfoques de autores como Beck, Giddens, Lash (1996), Albrow (1997), Dubar (2000) e Paiva (2001), as pessoas devem estar em condição de superar uma vida profissional sem garantia de futuro, desenvolver seu sentido individual da vida sem a pré-existência de meta-discursos e suportar uma complexidade de relações (Kreup; Kraus & Strauss, 2000, apud Paiva, 2001, 1998). Essas condições, postas por esses autores e seus seguidores,

anunciam que o debate está posto e os sentidos atribuídos a noções como trabalho, educação, qualificação e políticas públicas continuam sendo francamente disputados. Novos aportes trazidos por autores como Beck, Habermas, Giddens ou Senett, aliados as novas experiências de políticas públicas, têm sido testadas em todas as regiões do mundo e o Brasil não está fora dessas influências.

Trabalho e educação: abordagens em perspectiva brasileira

No Brasil, até os anos de 1970, os estudos existentes sobre o a relação entre educação, qualificação, trabalho e políticas públicas eram predominantemente centrados na perspectiva da economia, da economia da educação e da formação profissional e técnica. Foi somente nos anos de 1980 que a reflexão sobre esta relação encontrou no Grupo de Trabalho (GT) “Trabalho e Educação”, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), um espaço privilegiado para o seu debate epistemológico e as demonstrações empíricas, respaldando-se, prioritariamente, em uma postura teórica marxista (cf. Ciavatta & Train, 2003; Bonfim, 2007). De acordo com Franco (1990), através da adoção do “método da economia política como diretriz para a construção do conhecimento”, as investigações dos participantes do referido GT tentavam encontrar explicações e estratégias capazes de superar os limites herdados do enfoque restrito à formação profissional para o desenvolvimento econômico, à teoria do capital humano, ao tecnicismo e às teorias reprodutivistas.

Até meados da década de 1990, as discussões sobre o trabalho como princípio educativo e a politecnia, baseadas preponderantemente na matriz teórica do materialismo histórico (Marx, Lukács e Gramsci), permearam o debate acadêmico sobre a profissionalização, a preparação para o trabalho e a educação do trabalhador, existindo raras intervenções enfatizando a formação do sujeito, com base nos teóricos da Escola de Frankfurt, (Trein, 1996, *apud* Ciavatta & Trein 2002).

No final daquela década, os problemas postos pela mundialização do capital levaram o mencionado GT a reorganizar sua linha analítica em torno de dois grandes eixos temáticos: *a reestruturação produtiva* e *a nova organização do trabalho*. As análises buscavam compreender as conseqüências da nova ordem mundial para a formação profissional, as políticas profissionais do ponto de vista do Estado e sua vinculação com os organismos internacionais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Comissão Econômica para a América Latina), baseando-se em Marx, Gramsci e David Harvey, e nos autores nacionais Frigotto, Machado, Kuenzer, Ferretti, Fidalgo e Gentili.

No campo da relação trabalho e educação, o levantamento de Shiroma e Campos (1997) denominado: *Qualificação e reestruturação produtiva: Um balanço das pesquisas em educação, localizado entre a década de 1980 e início da de 1990*, destaca os temas mais constantes das pesquisas focadas na educação, qualificação e trabalho no país. Assuntos como politecnia e polivalência, inovação nos sistemas

de produção e demanda por qualificações, centralidade da educação básica, qualificação e competência e empregabilidade, despontaram como os de maior recorrência, apesar de que estes, calcados no determinismo tecnológico e na tentativa de enquadrar a realidade empírica nos “modelos” prescritos na literatura, limitem-se a fornecer “uma resposta única para uma realidade tão heterogênea” (Shiroma e Camp, 1997, *apud.*, Bomfim, 2007, p. 4), como é a relação entre o trabalho, educação, qualificação e políticas públicas.

Segundo Paiva (1989), no Brasil, até o início dos anos 1990, os estudos teóricos enfocando a relação trabalho e qualificação e a produção de pesquisa empírica eram bastante escassos. A problemática teórica sobre o assunto apenas era “tocada aqui e acolá” por pessoas como Paiva (1977), Salm (1980), Frigotto (1984) e Pereira (1979), mas as pesquisas empíricas de grande porte envolvendo diversos setores da produção, não eram disponíveis. O setor de serviço não se constituía preocupação dos pesquisadores, sendo por isso necessário tratar da condição brasileira a partir da comparação com outro país de estrutura similar ou “de especular sobre nossas necessidades de qualificação à luz de pesquisas realizadas nos países centrais”/(Paiva, 1989. p. 40).

Com o fenômeno da globalização, as transformações produtivas e a crise do trabalho, esse assunto adquiriu uma nova dimensão. Como um assunto “redescoberto”, os trabalhos e reflexões sobre o tema encontram-se, ainda, sendo analisados e ressignificados, destacadamente, quando concebido na condição de política “ativa” de emprego, “direito” ou “política pública”, originada nos movimentos sociais, particularmente no movimento sindical (Lima, 2007. p. 72).

As atuais transformações pelas quais vêm passando o mundo do trabalho envolvendo discursos e práticas – embora contraditórios –, configura-se um movimento que tem como base a substituição da regulação pública das relações de trabalho por uma regulação privada. Esta regulação, realizada nos espaços das empresas, se baseia na individualização crescente da relação entre estas e os trabalhadores (Dedecca, 1998).

No final dos anos de 1990, Ferretti avaliando os resultados das primeiras iniciativas de política de qualificação do trabalhador, observou que tanto o Estado como o empresariado ou a sociedade civil, tentaram, a partir da política de qualificação do trabalhador, “oferecer respostas ao desemprego oferecendo cursos de formação”/(Ferreti, 1999, p. 13). Entretanto, continua ele, essa formação não estava sendo suficiente para contemplar as necessidades de trabalho de uma população com pouco ou nenhuma escolarização. Tal opinião foi compartilhada, entre outros, por Frigoto (2000; 2001), Tiriba (2001) e Franco (1998). Esses autores, adotando uma postura crítica, sustentaram a impropriedade da qualificação para assegurar a inserção e a permanência do trabalhador no mercado, tanto pelas condições conjunturais e contextuais do país, como pelo descompasso entre a geração e transmissão de informações produzidas nos treinamentos - restritos e localizados -, como em função da rapidez das informações regidas pelas tecnologias

avançadas e a “nova base técnica do trabalho, do tipo eletrônico que prescinde de milhões de braços e cérebros” (Frigoto, 2001, p. 16).

Na outra mão, para os defensores e organizadores dessa política, o papel da política de qualificação do trabalhador é o de possibilitar aos trabalhadores pobres (desempregados, jovens, idosos, mulheres e negros e que nunca tiveram oportunidade de serem qualificados ou requalificados) uma oportunidade de trabalho, seja para permanecer no trabalho, seja para construir novas formas de produção, diante de um mundo de trabalho em reconfiguração e que exige escolaridade, qualificação, conhecimentos e informação (Castro, 2000; Mehedff, 1997; Leite, 1998; Schmidt, 2001).

Estas políticas públicas, ora são vistas como oportunas e eficazes por potencializarem a melhoria das condições de vida e de trabalho ao trabalhador, ampliando os seus direitos de cidadania, ora criticadas, “no sentido de que a sua efetividade não possui correspondência com os recursos investidos” (Schmidt, 2001, p. 9), ou por não oferecerem alternativas para o trabalho e nem efetivo acesso aos direitos de cidadania para os segmentos em situação de risco. Ainda assim, são elas quem ganham, no quadro da precarização do trabalho, das exigências internacionais e sindicais por mais educação e mais qualificação das populações nacionais, novas dimensões e assumem novos conteúdos sociais e políticos, impulsionando os governos brasileiros a reverem suas políticas de educação e de qualificação do trabalhador.

A qualificação profissional como política pública: trajetória e tendências atuais

As políticas de trabalho e emprego, baseadas fundamentalmente na formação profissional, surgem no mundo como resposta ao desemprego, tendo como principal fonte de inspiração e de orientação as Resoluções e Recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) elaboradas no ano de 1939 e centradas no problema da aprendizagem. Através da Recomendação 57, complementada pela Recomendação 60, a formação profissional adquiriu um caráter mais sistêmico, sendo previsto três tipos básicos de formação: a preparação profissional, a ser introduzida no ensino obrigatório; o ensino técnico e profissional, a ser desenvolvido por uma rede de escolas técnicas e profissionalizantes, e, complementarmente, a formação antes de entrar e durante o próprio emprego (nos dois primeiros casos, principalmente destinadas aos jovens). Naquele contexto, as orientações da OIT eram de que os países deveriam procurar articular as ações de qualificação entre as instituições públicas e privadas atuantes na área, com vistas a contemplar, de forma articulada, os interesses dos trabalhadores, das empresas e da sociedade em geral. A partir de 1945, o público emerge com força, cobrando do Estado políticas sociais de saúde, proteção social e de educação e melhoria das condições de vida. Reclamam por trabalho.

No ano de 1950, sob um contexto de reconstrução social e econômica e de mudanças tecnológicas, surge a Recomendação 88 da OIT, voltada, prioritariamente, para a formação dos adultos e os desempregados com baixa qualificação, excedentes ou trabalhadores em busca de novas áreas profissionais. No ano de 1962, a Recomendação 117 retomou as orientações anteriores e introduziu a noção de formação contínua, orientando os países em via de industrialização para a uniformização dos níveis de formação e de certificação, permitindo a comparação entre os vários países.

Após os anos de 1970, quando a crise internacional começou a ser visibilizada de forma mais nítida, a qualificação do trabalhador tornou-se em vários países da Europa, como uma das poucas possibilidades para o trabalho e uma das prioridades educativas dos governos nacionais articulados de forma globalizada e cooperativa. Nos países pobres como os da América Latina, as políticas de qualificação do trabalhador criadas para harmonizar os interesses dos empregadores, por um lado, e dos trabalhadores, por outro, continuaram sendo insuficientes para atender as demandas, fossem voltadas para o desenvolvimento econômico, para a inclusão ou para a paz social. Suas ações não permitiam romper com os macro problemas estruturais provocadores da pobreza e da desigualdade. Entre os anos de 1980 e de 1990, marcados por crises, desemprego e aumento das desigualdades sociais, as recomendações da Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da União Européia foram no sentido de que os governos deveriam colocar em prática políticas de emprego, capazes de melhorar os resultados econômicos e introduzirem medidas ativas de inserção e de incentivo ao trabalho. As políticas de qualificação profissional surgem como capazes de potenciar as populações, uma formação capaz de lhes propiciar *empregabilidade*.

Em 2004, foi aprovada na OIT a Recomendação 195, motivada por mudanças significativas nos processos produtivos, em termos técnicos, organizacionais, políticos e culturais (na perspectiva do paradigma da *produção flexível*), com fortes impactos sobre a formação profissional. Essa organização propôs que os países membros criassem um *marco nacional de qualificação*, que contemplasse a aprendizagem permanente, de modo a orientar as pessoas em suas opções de formação e de trajetória profissional, ao mesmo tempo ajudando as empresas e as agências de alocação a conciliarem a demanda com a oferta de *competências*. (Pronko, 2005; Cinterfor, 2006; OIT, 2007).

No caso brasileiro, a adoção de políticas públicas relacionando a questão do trabalho com a qualificação é algo recente e se encontra em um estágio ainda elementar de formulação e implementação. Basicamente, o primeiro programa governamental de formação profissional foi o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO), criado em 1963, submetido inicialmente ao MEC. O serviço de intermediação de mão-de-obra só começou a ser implementado com a criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE), em 1975, quando o Ministério do Trabalho incorporou também o PIPMO. Foi, entretanto, nos anos de 1990 que o governo brasileiro, sob a influência de organismos multilaterais, como o Banco

Mundial, o BID, a UNESCO e a OIT, entre outros, trouxe para si a responsabilidade de empreender um conjunto articulado e sistemático de iniciativas, visando colocar sob novas referências a questão da *qualificação profissional*. O novo cenário, tendo uma relação direta com a constituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e com a criação do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), resultaram de um processo contraditório, marcado tanto por um claro esforço de desresponsabilização do Estado frente às políticas sociais, como por um diverso e difuso movimento por parte da sociedade civil organizada, visando ampliar a participação quanto à formulação e gestão das políticas públicas.

Na primeira metade dos anos de 1990, o governo federal brasileiro organizou dois projetos inter-relacionados às questões da educação, qualificação e do trabalho: um vinculado ao Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Ensino Técnico e o outro do âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), através da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. Na primeira situação, os encaminhamentos iniciais deram origem à reforma do ensino médio e técnico, consubstanciado no Projeto de Lei 1.603/96 e no Decreto 2.208/97. O projeto do MTE, por sua vez, propiciou a elaboração do documento *Questões críticas da educação brasileira* (Brasil, MTB, 1995), que embasou a estruturação do Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR)³, voltado para propiciar qualificação aos trabalhadores, sobretudo àqueles portadores de pouca escolaridade e considerados em situação de risco de trabalho (Manfredi, 2002, p. 114-119).

O PLANFOR, financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), constituiu-se na forma de uma rede de educação profissional em todo o país, denominada de “a nova institucionalidade da Educação Profissional no Brasil” - um dos projetos prioritários do governo federal. Implementada de forma descentralizada através dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQS), em “parcerias” com a sociedade civil, foi previsto um conjunto de ações relacionadas com a qualificação e requalificação do trabalhador de modo que, até no ano de 1999, houvesse o atendimento de 15 milhões de trabalhadores, cerca de 20% da População Economicamente Ativa. (PLANFOR, 1996, p. 24).

Os programas que compuseram o PLANFOR ao longo de sua vigência, entre 1995 e 2002, tanto no âmbito nacional como estadual, foram executados através de parcerias com terceiros, incluindo o “Sistema S”, as centrais sindicais e ONGs, entre outros. Segundo Pochmann (1999), apoiando-se em dados do Ministério do Trabalho, enquanto as Escolas Técnicas contaram com 700 mil alunos, em 1996, o “Sistema S” atingiu 3 milhões e o PLANFOR, 1,1 milhão⁴. Além do saber “fazer”, para o qual os trabalhadores eram preparados no âmbito do paradigma *fordista* de qualificação, a esse deveria ser acrescido o saber “ser” e o saber “aprender”⁵. Tais propostas de educação para o emprego e a renda, no entanto, não garantiam a inserção do trabalhador no mercado de trabalho, como tornou claro o próprio promotor da política, o governo federal. Recomendou-se aos Estados e aos municípios da Federação planejarem estratégias para ampliar as suas oportunidades econômicas - locais e regionais -, de forma a criar possibilidades de

trabalho às respectivas PEA. Também foi proposto à sociedade civil, através das suas organizações, movimentos e representações, acompanhar o movimento do mercado para sugerir cursos e treinamentos coerentes com as exigências da produção e capazes de atender, simultaneamente, as necessidades do mercado e da população trabalhadora. Caberia, por fim, ao próprio trabalhador encontrar suas alternativas de trabalho e de renda, ou seja, suas possibilidades de “empregabilidade”, agora referenciadas pelas noções de “flexibilização do mercado de trabalho”, qualificação e “competência”. Embasada nesses novos conceitos, introduzidos no contexto brasileiro, sob a égide das políticas globalizadoras e neoliberais, a qualificação profissional converteu-se em política pública.

No ano de 2003, com a emergência do governo Lula, o PLANFOR foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), implementado no segundo semestre de 2003, através dos Planos Territoriais de Qualificação (Planteqs), dos Projetos Especiais de Qualificação (Proesqs) e dos Planos Setoriais de Qualificação (Planseqs) (Codefat, 2006).

Com a adoção desse novo Plano, a discussão pública ganhou novos contornos. Partindo de um balanço crítico do período anterior, o PNQ propôs mudanças nos planos políticos institucional, conceitual, pedagógico, ético e operacional (MTE/SPPE/DEQ, 2003). Sobretudo, realçou a noção de qualificação como construção social, questionou o discurso da “empregabilidade” e buscou centrar o entendimento da política pública de qualificação profissional na perspectiva dos *direitos sociais*, devendo, nesses termos, ser objeto de uma política nacionalmente articulada, controlada socialmente, sustentada publicamente e orientada para o desenvolvimento sustentável, a inclusão social e a consolidação da cidadania.

Enquanto política pública apoiada por requisitos da participação e controle sociais efetivos, a qualificação passou a ser vista como um fator integrante e integrador do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, articulada às Políticas Públicas de Educação e de Desenvolvimento e gerenciada pelo Codefat e as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego/Trabalho.

Neste novo contexto governamental, o MTE e o MEC passaram a protagonizar novas iniciativas no *campo da qualificação*, com destaque para a revogação em 2004, do Decreto 2.208/97, restabelecendo a possibilidade de integração do ensino médio e técnico, a instituição de programas como Escola de Fábrica (em 2005), Saberes da Terra (em 2005) e PROEJA (em 2005/06), visando afirmar uma política nacional de educação profissional e tecnológica.

Não obstante o reconhecimento de avanços nessas ações, como a expansão da rede federal de educação profissional e o contraponto à separação entre a *educação básica* e a formação profissional, algumas críticas persistem. Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005), por exemplo, consideram tais ações ainda como de tipo “focais” e “contingentes”.

De outra parte, visando estabelecer os marcos de uma nova política nacional de educação profissional e tecnológica, o MEC organizou em novembro de 2006 a 1ª Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, com a presença

de educadores, gestores, pesquisadores e lideranças sociais de todo o país. A *qualificação profissional*, reportada, sobretudo, ao MTE, e a educação profissional (neste caso, particularmente a de nível médio e de graduação superior), reportada ao MEC, continuam, entretanto, em trajetórias paralelas.

Quanto ao debate recente sobre *políticas de qualificação*, Lima (2007) identifica três principais concepções: a primeira, predominante entre 1990 e 1996, vê a *qualificação* como via de retorno ao emprego – diante de uma percepção do desemprego como uma situação conjuntural, vincula as ações de *qualificação/requalificação* ao benefício do seguro-desemprego; a segunda, hegemônica entre 1996 e 2002 e que teve no PLANFOR seu principal instrumento, realça a concepção de *qualificação* como uma política “ativa” de emprego e toma como meta a qualificação de fatias expressivas da PEA, como garantia da *empregabilidade* do trabalhador e da *competitividade* da economia; e a terceira, que ganha evidência a partir de 2003, baseada em uma concepção de *qualificação como direito e como política pública*, tendo no PNQ sua âncora. Entretanto, a capacidade do PNQ, a partir das diretrizes e procedimentos adotados, de garantir uma reorientação efetiva da política pública de qualificação do país ainda se encontra em construção.

Notas

- ¹ Este texto constitui parte de pesquisa financiada pelo CNPq através de bolsa de produtividade.
- ² Ver a respeito, por exemplo, o estudo que se tornou referência, a esse respeito, Friedmann & Naville (1973).
- ³ Que, em 1999, passou a denominar-se Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, conservando a mesma sigla; e, em 2003, com o novo governo, passou a denominar-se Plano Nacional de Qualificação, sob a nova sigla PNQ.
- ⁴ “O programa desde a sua origem tinha o propósito de atender os trabalhadores desempregados, visando elevar a escolaridade e cuja meta era articular, através da ampla rede de formação profissional existente no País, 20% da População Economicamente Ativa – PEA até o ano 2000, meta esta que foi postergada para 2002, por meio da Resolução n. 194/98” (Castioni, 2002: 213).
- ⁵ “Delinea-se neste contexto um novo perfil e um novo conceito de qualificação, que vai além do simples domínio de habilidades manuais e/ou disposição para cumprir ordens (...) O novo perfil valoriza traços como participação, iniciativa, raciocínio, discernimento, informação. Buscam-se pessoas com iniciativa, capacidade de decidir e agir em face de imprevistos ou eventos aleatórios – que são tanto mais frequentes quanto mais modernas, integradas e informatizadas as empresas” (MTE/SPPE/DEQP, 2001: 54).

Referências Bibliográficas

- Abramo, L. (1999). Desafios atuais da sociologia do trabalho na América latina: Algumas hipóteses para a discussão. In E. de GARZA (org.). *Los retos Teóricos de Los Estudios Del Trabajo hacia el Siglo XXI*. Colección Grupos de Trabajo de FLACSO: Trabajo, sujetos y organizaciones Laborales. Buenos Aires: FLACSO.
- Afonso, C. (2001). *A CUT conselheira: Tripartismo e Formação Profissional – Concepções e Práticas Sindicais nos Anos 90*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ.
- Araújo, R. (2000). Competência. In F. Fidalgo & L. Machado (Ed.). *Dicionário da Educação Profissional*. Belo Horizonte: Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação/UFGM.
- Azeredo, B. (1998a). Políticas públicas de emprego no Brasil: limites e possibilidades. In M.A. Oliveira (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp.
- Azeredo, B. (1998b). *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: ABET.
- BRASIL. (2003a). *Orientação Estratégica e Programas: Plano Plurianual 2004/2007*. Brasília: Presidência da República.
- BRASIL. (2003b). *Plano Nacional de Qualificação – PNQ, 2003-2007*. Brasília: MTE/SPPE/DEQ,

- Braverman, H. (1987). *Trabalho e capital monopolista: A degradação do trabalho no século XX*. Rio de Janeiro: Guanabara.
- Castel, R. (1998). *As Metamorfoses da questão social: Uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes.
- Castioni, R. (2002). *Da qualificação à competência: dos fundamentos aos usos – o Planfor como dissimulador de novos “conceitos” em Educação*. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp/FE.
- CINTERFOR. (2006). La nueva Recomendación 195 de OIT. Montevideo: Cinterfor/OIT, CODEFAT. Resoluções. www.mte.goc.br (acesso em fevereiro de 2006).
- CUNHA, L.A. (2001). Os ministérios da Educação e do Trabalho na educação profissional. In S. C. Yonnoulas (org.). *Atuais tendências na educação profissional*. Brasília: Paralelo 15.
- Dain, S. & Soares, L. T. (1998). Reforma do Estado e políticas públicas: Relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. In M. A. Oliveira (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp.
- Dedecca, C. S. (1998). Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90. In M. A. Oliveira (org.). *Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp.
- Dieese (2001). *A Situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: Dieese.
- Ferretti, C. J. (1999). Brasil: Educação e formação profissional nos anos recentes”. *Formação Sindical em Debate*, São Paulo: Núcleo Temático Educação do Trabalhador/Escola São Paulo, nº 02.
- Friedmann, G. & Naville, P. (1973). *Tratado de sociologia do trabalho*. São Paulo: Cultrix.
- Frigotto, G.; Ciavatta, M. & Ramos, M. (2005). A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido. *Educação e Sociedade*, 26, (92).
- Frigotto, G. (2006). A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica (Exposição realizada na 1ª Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica). Brasília, (mimeo).
- Gentili, P. (1999). O Conceito de “Empregabilidade”. In L. H. Lodi (Org.). *Avaliação do PLANFOR: Uma política pública de educação profissional em debate*, Cadernos Unitrabalho 2, São Paulo: Unitrabalho.
- Harvey, D. (1992). *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola.
- Lima, A. (2007). A qualificação no sistema público de emprego: uma análise a partir das Resoluções do Codefat. In R. Vêras de Oliveira, R. (org.). *Novo momento para as comissões de emprego no Brasil? Sobre as condições da participação e controle sociais no sistema público de emprego em construção*. São Paulo: Unitrabalho/A+ Comunicação.
- Lipietz, A. (1991). *Audácia: uma alternativa para o século 21*. São Paulo: Nobe.
- Kern, H. & SCHUMANN, M. (1989). *La Fin de la Division du Travail?*, Paris, Editions de la Maison des Sciences de l’Homme.
- Manfredi, S. (2002). *Educação profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- MTb/SEFOR (1995). *Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília: MTE.
- MTE/SPPE/DEQP (2001). *Educação profissional no Brasil: Construindo uma nova institucionalidade”. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador: Guia do PLANFOR 2001*. Brasília: MTE.
- MTE/SPPE/DEQP (2003). *Plano Nacional de Qualificação*. Brasília: MTE.
- Offe, C. (1989). Trabalho: A categoria-chave da sociologia? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10.
- Paiva, V. & Calheiros, V. (2001). Nova Era Capitalista e Percursos Identitários Alternativos. *Caderno CRH/UFBA, EDUFBA*. 34.
- Pochmann, M. (1999). *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto.
- Pochmann, M. (2001). *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. Campinas: Boitempo.
- Pronko, M. (2005) *Recomendación 195 de OIT: Cuestiones históricas y actuales*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Ministério do Trabalho; Governo da Bahia, (1997). Anais do I Congresso Estadual de Qualificação Profissional: educação profissional, emprego e renda.. Salvador (Bahia), novembro
- Manfredi, S. (2002). *Educação Profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez,
- MEC/SECAD/SETEC. (2005). Saberes da Terra: Programa Nacional de Educação de Jovens e Adultos Integrada com Qualificação Social e Profissional para Agricultores (as) Familiares. Brasília, (Disponível em <http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/1370.pdf> - acesso em maio de 2007).

- MEC/SETEC. (2006). Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA/Brasília: MEC/SETEC (Documento Base).
- MEC/SETEC. Projeto Escola de Fábrica. Brasília: Presidência da República (Disponível em <http://portal.mec.gov.br/setec/index.php?option=content&task=view&id=479&Itemid=602> – acesso em maio de 2007).
- Neise D. O Modelo das Competências Profissionais no Mundo do Trabalho e na Educação: Implicações para o Currículo. <http://www.senac.br/BTS/273/boltec273b.htm>
- Ortega, A. et al. (2004). *Paro, exclusión y políticas de empleo: aspectos sociológicos*, Valencia: Tirant Lo Blanch,
- Santos, B. de S. (2000). *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. Porto: Afrontamento.
- Shwartz, Y. (1998). Os ingredientes da competência: um exercício necessário para uma questão insolúvel. *Educação e Sociedade*, 65.
- Veras de Oliveira, R. (2005). *A Qualificação profissional como política pública*. Brasília: MTE/SPPE/DEQ (Coleção Construindo Institucionalidades), v. 3.
- Véras de Oliveira, R. (2005). *A Qualificação profissional como política pública*. Brasília: MTE/SPPE/DEQ (Coleção Construindo Institucionalidades), v. 3.
- Véras de Oliveira, R. (org.). (2007). *Novo momento para as comissões de emprego no Brasil? Sobre as condições da participação e controle sociais no sistema público de emprego em construção*. São Paulo: Unitrabalho/A+ Comunicação.
- Saul, A. e Freitas, C. (orgs.). (2007) *Políticas públicas de qualificação: desafios atuais*. São Paulo: Unitrabalho/A+ Comunicação.
- Zarifian, P. (1996). *A Gestão da e pela Competência. Seminário internacional educação profissional, trabalho e competências*. Anais. Rio de Janeiro: SENAI/DN-CIET.