
PARTE I

1. EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL HOJE

No Brasil, o tema da formação profissional entrou na agenda política dos atores sociais em momentos históricos diferentes, mas, somente na última década foi que se constituiu uma agenda política comum. Isso não é sem motivo. Nos últimos sessenta anos, e até muito recentemente, o Brasil seguiu o modelo internacional de formação profissional tido como fordista, qualificando de forma competente um reduzido grupo de profissionais e deixando que a grande massa de trabalhadores fosse treinada para suas tarefas específicas no próprio local de trabalho. Na verdade, era essa a formação considerada adequada à produção no período.

A preparação para o trabalho era promovida por meio de universidades e escolas técnicas federais, estaduais e municipais, por cursos técnicos ou de nível universitário em escolas privadas, por empresas, por alguns sindicatos de trabalhadores, organizações não governamentais e, ainda, pelo que se chama hoje de sistema S - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e, mais recentemente, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Transportes (SENAT).

O primeiro governo de Getúlio Vargas instituiu, na década de 40, o sistema de financiamento para a preparação para o trabalho, necessário à indústria e ao comércio, através de uma contribuição compulsória das empresas sobre a folha de pagamento. Como resultado tivemos a convivência de dois sistemas nacionais de formação profissional, um deles constituído pelo SENAI e pelo SENAC, considerados de altíssima qualidade, financiados com recursos públicos e geridos de forma privada pelas entidades nacionais de empresários da indústria e do comércio. O segundo abarcava as Escolas Técnicas Federais e Estaduais, que foram se consolidando aos poucos no cenário nacional.

O SENAI e o SENAC se tornaram centros de referência para a qualificação de trabalhadores, não só no Brasil e na América Latina, como em vários outros países. Embora, em seus mais de

cinquenta anos de existência, essas instituições tenham sofrido inúmeras críticas, especialmente por parte dos trabalhadores, em virtude de seu caráter elitista e de sua pedagogia autoritária, a sociedade em geral (incluindo seus críticos) sempre reconheceu a excelência de seus serviços, tendo, é claro, como referência as necessidades empresariais. Em decorrência, um diploma, especialmente do SENAI, era praticamente garantia de emprego de boa qualidade na indústria brasileira ao longo de várias décadas.

Durante o período em que se estruturou esse sistema de formação para o trabalho, o Brasil não conseguiu universalizar a educação elementar e muito menos os ensinamentos fundamental e básico. Por sua vez, as elites freqüentavam suas próprias escolas, a maior parte privadas, reproduzindo e aprofundando, no âmbito da educação, as desigualdades sociais.

No presente, as estatísticas revelam um quadro desolador constituído por uma população cuja escolaridade sequer atinge o nível fundamental, ou seja, oito anos de escolaridade. Registrem-se as seqüelas de políticas educacionais que, com raríssimas e pontuais exceções, foram equivocadas, elitistas ou inoperantes: crianças fora da escola, altos índices de repetência e evasão, analfabetos funcionais, entre outros indicadores. Atualmente são totalmente analfabetos 12,9% dos brasileiros. Apenas 14,4% possui o primeiro grau completo e, finalmente, 34,1% são alfabetizados com apenas o primeiro grau incompleto (DIEESE, 1998).

Essa história foi sendo construída em bases que não incluíram o diálogo social como elemento político constituinte do processo. Nos últimos anos, entretanto, verificam-se mudanças em alguns espaços institucionais que procuram tratar dos atuais desafios no campo da formação profissional e da sua relação com educação. O Quadro I a seguir sistematiza indagações e desafios:

Quadro I

QUESTÕES DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL

QUESTÕES	PROBLEMAS A QUE SE REFEREM
O que é a preparação para o trabalho?	Relações entre educação e trabalho. Transição entre a escola e o mundo do trabalho. Papel da educação básica, da educação média e superior.
A quem se destina?	Alcance da formação profissional, ou seja, universalização ou não desse tipo de educação. Critérios e prioridades de atendimento das demandas sociais: jovens, desempregados, trabalhadores com baixa qualificação, trabalhadores atingidos por mudanças tecnológicas ou organizacionais, inativos, excluídos, autônomos e outros.

Quando fazer formação profissional?	Época de realização da formação profissional: antes de entrar no mercado de trabalho, como empregado, quando estiver sobre risco de perda de emprego e outros casos. Relações com a jornada de trabalho, ou seja, capacitação profissional durante ou fora da jornada de trabalho. Remunerada ou não.
Onde deve ser realizada e quem deve executar?	A empresa, a escola, o sindicato, as outras instituições da sociedade civil.
Como deve ser feita?	Concepção de aprendizagem. Relação entre conhecimentos gerais e específicos. Metodologia e prática pedagógica.
Com que recursos?	Origens e fontes dos recursos: públicos e/ou privados.
Como devem ser gerenciados esses recursos?	Formas de gestão (bipartites, tripartites ou multipartites), ou seja, como deve ser gerenciada a aplicação dos recursos e exercido o controle social sobre os mesmos.
Qual a relação entre formação profissional e mercado de trabalho?	Abrangência da educação profissional, sua autonomia face às regras do mercado de trabalho. Educação profissional como dimensão de cidadania do trabalhador. Educação profissional como direito à educação. Escolaridade: exigência para o exercício da profissão ou critério de seleção.
Como se relacionam educação básica e formação profissional?	Articulações entre conhecimentos gerais, habilidades básicas, habilidades específicas e qualificação profissional.
Como se relacionam formação profissional e a organização do trabalho?	Características da formação profissional vinculadas aos padrões e formas de organização do trabalho. Relações entre qualificação e complexidades de processos e de fabricação de produtos.
Desenvolvimento científico e tecnológico e educação.	De que maneira ocorre a apropriação social do desenvolvimento científico e tecnológico. Rebatimento sobre o trabalho, o emprego e a qualificação do trabalhador: como distribuir o bônus (inclusão) e minimizar o ônus (exclusão).
Como proceder à certificação da formação profissional?	Indicação do tipo de certificação: definição de um sistema público e/ou privado de certificação. Legislação sobre os critérios de legitimidade das agências de formação profissional. A certificação dos diferentes tipos de conhecimento.

Qual a formação profissional que interessa aos trabalhadores?	Relações entre políticas públicas de educação, emprego e renda, e uma política nacional de formação profissional. Educação profissional como requisito de cidadania, como processo indispensável à incorporação do conhecimento tácito, ou seja, do saber empírico do trabalhador no exercício das atividades produtivas.
O que deve ser um Sistema Público de Formação Profissional?	Articular oferta e demanda de formação, com seguro desemprego e intermediação de mão-de-obra.

2. A VISÃO DOS ATORES SOCIAIS

2.1. Os Empresários

formação profissional se restringiam aos cursos profissionalizantes dos sistemas nacionais de aprendizagem e ao treinamento ou mesmo adestramento, no local de trabalho. Desde o início dos anos 90, os empresários brasileiros vêm se dedicando, de forma sistemática, à questão da educação profissional, que passa então a ser entendida como um problema cuja solução tem reflexos consistentes no crescimento e desenvolvimento econômico e social do país.

Essa nova concepção de formação profissional está presente nas demandas do empresariado junto ao governo e nas propostas patronais de capacitação para o trabalho. Ambas têm como fundamentos básicos a extensão da escolaridade da força de trabalho, a relação entre competitividade empresarial e educação e o novo padrão de formação profissional. Para tanto, advogam a universalização da escola pública, com garantia de qualidade de ensino, e se propõem a redirecionar a capacidade instalada dos serviços de aprendizagem que comandam pelo país a fora.

Tanto o SENAI como o SENAC têm, ao longo desses últimos anos, discutido, revisto e posto em xeque não só a concepção de formação profissional utilizada, como suas próprias estruturas organizacionais. Essas agências estão em busca de sua atual vocação. Um dos exemplos dessas mudanças é a criação do Centro Internacional para Educação, Trabalho e Transferência de Tecnologia (CIET) que se propõe a operacionalizar o Projeto Estratégico Nacional dos Centros de Tecnologia do SENAI, além de criar observatórios permanentes de mudanças no trabalho, na educação e na informação tecnológica.

Já em 1992, uma representação do empresariado industrial brasileiro divulgava um estudo com uma análise da situação do país face à globalização e na qual constavam diretrizes para uma política de modernização competitiva. Um dos itens abordados nesse documento, produzido pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), tratava da nova relação entre competitividade e educação e destacava que “para ser competitiva, a empresa precisa do trabalhador que, ao mesmo tempo, sabe fazer e sabe pensar. Naturalmente, este tipo de trabalhador tem que ser portador de elevado nível de escolaridade, necessita conhecer com razoável profundidade gramática, matemática, ciências e história geral (...). Diante desse quadro, um vigoroso programa governamental deve ser implementado, no sentido de proporcionar acesso escolar universal de boa qualidade, com conteúdo que contemple as novas demandas da terceira revolução industrial. A indispensável ação empresarial em relação à questão educacional deve concretizar-se através:

- a) da participação na gestão de políticas educacionais;
- b) da utilização da capacidade que a indústria já possui nas suas instituições de ensino, SENAI e SESI
- c) de ações diretas pelas empresas”.

Em 1996, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) veio a público com o documento *Competitividade: propostas dos empresários para a melhoria da qualidade da educação*, que tem como pressupostos básicos a contribuição da educação para a sociedade brasileira, a melhoria da qualidade da educação, o reconhecimento da responsabilidade empresarial em relação à educação e a proposta de cooperação e parceria entre entidades empresariais e educacionais, públicas e privadas, na resolução do problema. Além do mais, aponta algumas prioridades para a superação da crise educacional: o investimento em educação básica, a valorização do professor, a implantação da gestão da qualidade nas escolas, a ampliação de oportunidades de acesso à escola, o aperfeiçoamento da educação e da requalificação profissional e a contribuição efetiva da universidade.

É interessante comparar as semelhanças entre os diagnósticos e as soluções propostas para os problemas da educação brasileira contidos no documento do IEDI, de 1992, e na publicação da CNI de 1996. A grande diferença entre estes dois documentos está nos objetivos explícitos que motivam a reforma educacional. Enquanto, em 1992, o empresariado relacionava educação diretamente às novas necessidades da produção, a CNI, quatro anos mais tarde, assume como um de seus pressupostos a centralidade da educação para a vida em sociedade, afirmando que “a contribuição da educação na sociedade moderna - em benefício do fortalecimento da cidadania, da construção permanente da democracia, da geração de bens e serviços, do bem-estar e da realização integral das pessoas - é uma questão de interesse nacional, para a qual devem convergir e da qual devem participar todos os

segmentos da sociedade”. Fica-se na dúvida se houve mudança na concepção ou na estratégia empresarial com relação à educação.

Outro tipo de proposta são as ações diretas, práticas de intervenção sugeridas pelo Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), já em andamento em várias empresas. Entre essas práticas, recomenda-se a adoção de escolas públicas por empresas privadas, localizadas em comunidades carentes, com a finalidade de viabilizar o seu funcionamento. A ação prevê desde o financiamento de infra-estrutura e do material escolar até a complementação dos salários dos professores.

Indo além das ações diretas, o PNBE tem se ocupado, hoje em dia, com a divulgação de um tipo de qualificação que supere os limites da empresa e garanta renda ao trabalhador. Desta forma, propõe que “a questão da qualificação do trabalhador seja vista sob um ponto de vista mais amplo, relacionado com as condições da competitividade sistêmica. Trata-se de pensar não só em como qualificar para gerar empregos, mas também para proporcionar renda a quem não irá consegui-los. Este posicionamento se ancora na constatação de que, diante do avanço da globalização, hoje talvez a maior demanda já não seja a de preparar trabalhadores para a absorção de tecnologias mais modernas. É preciso capacitá-los à transição de um mundo em que a renda provenha de empregos, para um mundo em que a renda se origine cada vez mais do espírito empreendedor autônomo.” (PNBE, maio de 1998).

2.2. Os Trabalhadores

Sindicato e formação profissional sempre estiveram muito relacionados. Tanto é que o movimento sindical teve suas origens marcadas por reivindicações de um tipo de educação – a educação profissional - indispensável ao trabalhador industrial, que necessitava de qualificação em uma determinada profissão que substituísse as artes e ofícios dos antigos artesãos. Desde então, a preparação para o trabalho tem sido um dos focos da ação sindical em diferentes países, com variados tipos e níveis de intervenção.

No Brasil, apesar das exceções que se poderiam citar, a formação profissional não ocupou o centro da ação sindical e, ao contrário de muitas experiências internacionais, não foi objeto prioritário de negociação entre capital e trabalho. O empresariado sempre considerou a preparação para o trabalho um assunto de seu próprio domínio. A experiência internacional revela, em muitos casos, justamente o oposto: a formação profissional foi, e continua sendo, objeto estratégico de negociação.

A nova abordagem e o novo interesse que a formação profissional vem despertando junto ao poder público e à iniciativa privada surpreende os trabalhadores brasileiros. Quais os motivos dessa mudança?

Para os trabalhadores e, particularmente, para o movimento sindical, a novidade está tanto na natureza dos projetos oficiais e da iniciativa privada, como no novo espaço de negociação que se abre junto ao governo e aos empresários. Trata-se de uma frente de atuação ainda ocasional, que os trabalhadores lutam por tornar mais freqüente. Os desafios da negociação estão na capacidade dos sindicalistas apresentarem propostas para a formação profissional frente às novas formas de produzir e de organizar a produção de bens e serviços e de tratarem o conjunto de questões que perpassam a preparação para o trabalho.

Nos últimos anos, o movimento sindical vem apresentando alternativas para os problemas relacionados à capacitação para o trabalho. As propostas sindicais resultam da conjugação de três ordens de fatores: de um lado, as definições estratégicas dos trabalhadores sobre as relações entre educação e sociedade; de outro, a avaliação das práticas correntes de formação profissional, implementadas pelo patronato e pelos programas oficiais, através de agências como as escolas públicas, escolas técnicas, centros federais de educação tecnológica, universidades, centros e empresas de pesquisa aplicada e, por fim, da sua própria experiência.

Diante dessa realidade, o movimento sindical e o movimento popular enfatizam a educação como uma de suas bandeiras de luta. A criação de instâncias de discussão das questões educacionais como o Conselho de Escolas Operárias, o Fórum de Ensino Profissional e o Fórum de Formação Profissional são exemplos dessa iniciativa nos tempos recentes. Também teses e resoluções de encontros e congressos sindicais passam a pautar a temática da formação profissional. Indo além, centrais e sindicatos de trabalhadores vêm realizando experiências de formulação e gestão partilhada de projetos inovadores como os Centros Públicos de Formação Profissional.

É bem verdade que a inserção do movimento sindical nesses debates e ações revela o acúmulo possibilitado pelo caminho percorrido desde o projeto do Centro de Aperfeiçoamento Técnico, idealizado pelos gráficos nos anos 40, até a atual participação em fóruns de negociação tripartite, inclusive no âmbito do Mercosul.

Os trabalhadores têm ocupado o espaço desses debates para divulgar e discutir seus projetos e demandas nos marcos de três diretrizes principais:

- Intervir no debate sobre formação profissional com propostas próprias, oriundas de definições políticas e do mais apurado diagnóstico das condições reais do mundo do trabalho;
- Fortalecer a articulação entre educação básica e formação profissional como um dos princípios orientadores das ações sindicais sobre a educação do trabalhador;
- Promover a articulação das questões da formação profissional com as demandas por garantia de emprego, remuneração digna, organização dos trabalhadores por local de trabalho e políticas públicas que garantam o desenvolvimento social do país.

Esses projetos e demandas dão conteúdo e estruturam propostas sindicais. Algumas delas estão relacionadas a seguir:

- Criação de **Centros Públicos de Ensino Profissional**, que devem se articular em um sistema geral e público de ensino. Esses centros públicos devem tratar da qualificação de jovens e adultos desempregados através do ensino profissional (modalidades de ensino profissional e de atualização científica e cultural); do ensino profissional como parte da educação continuada (alfabetização e pós-alfabetização de adultos, cursos de qualificação e requalificação profissional de empregados e desempregados, cursos de atualização científica, artística e cultural).
- Implementação de Programas de **Revitalização de Supletivos Públicos** de alta qualidade.
- Adoção do **Controle Social dos Fundos Públicos** destinados ao financiamento da formação profissional. Os trabalhadores propõem que todos os recursos de arrecadação compulsória ou oriundos de incentivos fiscais destinados à formação e/ou requalificação profissional sejam considerados e administrados como fundos públicos com a participação dos trabalhadores.
- Instalação de **Conselhos Tripartites Paritários** para gestão de agências de formação profissional, que possibilitem rigoroso controle fiscal e avaliação dos serviços prestados. Esses conselhos devem supervisionar as atividades do SENAI, SENAC, SESI, SESC, SENAR e SENAT e de outras iniciativas complementares ao ensino regular seja em nível municipal, estadual ou federal.
- Definição de instâncias de **certificação legal** para os cursos e demais atividades de formação profissional.
- Adoção de **co-gestão dos Programas de Formação Profissional** realizados pelas empresas, propiciando a participação dos sindicalistas na formulação e gerenciamento das atividades de formação profissional e de outros processos educacionais realizados no âmbito das empresas e nos locais de trabalho, através da constituição de comissões paritárias.
- Institucionalização da **Escola Pública, gratuita, laica, universal e de qualidade**, responsável pela educação básica (1º e 2º graus) articulada com o ensino profissional.
- Definição da **Política de Formação Profissional** integrada à **Política Nacional de Educação**.
- Operacionalização das **Políticas Educacionais** aliadas às demais **Políticas Sociais**, para o atendimento da população pobre e grupos desprotegidos: crianças, idosos, aposentados e desempregados.

-
- Elaboração de **Políticas Públicas de Educação e de Ensino Profissional** com a participação dos trabalhadores.
 - Direcionamento das **Políticas Públicas de Educação Básica e de Formação Profissional** para o atendimento das demandas empresariais e das necessidades dos trabalhadores.
 - **Organização do Ensino Técnico** no país, tematizando a integração do ensino de 1º e 2º graus com o ensino profissional, com vistas à educação integral ou politécnica.
 - Implantação de um **Sistema Público de Emprego** que atenda às necessidades de qualificação, requalificação e reingresso do trabalhador no mercado de trabalho.

3. BREVE PANORAMA DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO FINAL DOS 90

As Escolas Técnicas, os Centros de Educação Tecnológica e os Centros de Treinamento Especializados, as Universidades, ao lado de agências como o SENAI, SENAC, SENAR e SENAT, são exemplos da prática de formação profissional no Brasil acumulada nos últimos sessenta anos.

Tradicional na definição e gestão de programas educativos, essas instituições surgem associadas ao antigo padrão de industrialização e crescimento do país, ganhando legitimidade não só no meio empresarial, mas na sociedade civil e no próprio meio sindical, ao promoverem cursos de formação profissional demandados pelo mercado de trabalho da época.

A diversidade e a capilaridade desses cursos realizados por todo o país constituíram a um só tempo uma rede escolar nacional e uma sólida estrutura de ensino e aprendizagem, exemplificada no **Anexo 1 - Quadros 1A e 1B**.

A manutenção do arranjo institucional que viabilizou esse modelo, aliada à relativa eficácia dos resultados, terminou por garantir a permanência inalterada desses cursos de formação profissional até recentemente.

Apesar de relativo sucesso no passado, essas instituições não ficaram imunes às profundas transformações que ocorrem no mundo do trabalho. No caso do Sistema S (SENAI, SENAC, SENAR, SENAT e SEBRAE) é possível constatar mudanças internas, sistematizadas em propostas inovadoras, que objetivam redefinir e garantir a manutenção desses serviços. Para além das mudanças, agudas críticas pesam sobre esses serviços que são mantidos por fundos públicos e geridos pela iniciativa

privada. São críticas que perpassam todo o sistema, desde o tipo de financiamento, o modelo de gestão, a proposta pedagógica, o conteúdo dos cursos, a carga horária, a certificação, animando o debate sobre a gestão tripartite dos fundos públicos no país. A demanda apresentada, não só pela representação dos trabalhadores, é de se criar um novo modelo de gestão tripartite desse sistema.

As Escolas Técnicas Estaduais e Federais também vivem um período de profundas transformações em seus objetivos e em suas relações com o sistema regular de ensino de 2º grau, que repercutem no conteúdo dos cursos, na estrutura curricular, na dosagem de carga horária e no tipo de certificação que emitem. São mudanças que constam da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB, Lei nº 9.394 de 1996 e do Decreto-Lei nº 2.208 de 1997, que trata da Reforma da Educação Profissional, que continuam a gerar intermináveis polêmicas entre os profissionais da educação - técnicos do governo e da sociedade civil - os docentes e usuários das escolas profissionalizantes e, principalmente, junto ao meio sindical, pois a modificação básica que esse modelo promove é a separação progressiva entre a parte acadêmica e a técnica no segundo grau. Os alunos terão a opção de fazer só a parte acadêmica ou as duas, não necessariamente na mesma escola.

Nos anos 90, a formação profissional no Brasil e nos outros países do Mercosul vem se destacando pelo surgimento de novas formas de elaboração, financiamento e execução de programas de educação para o trabalho. São experiências que derivam de fóruns multipartites, com repercussões nos projetos de qualificação da força de trabalho nacional e dos países vizinhos, como a Comissão de Formação Profissional do Subgrupo de Assuntos Trabalhistas do Mercosul. Mais recentemente criou-se o Observatório de Situações de Emprego do Mercosul, também tripartite, cujo objetivo é estudar e fazer prognósticos sobre a situação de emprego em transformação nos países deste bloco, devido ao processo de integração regional.

Além desses fóruns, os últimos anos vêm registrando um número crescente de programas de formação profissional desenvolvidos pelo movimento sindical, de atividades educativas realizadas nos assentamentos e acampamentos dos trabalhadores rurais e até de programas de formação profissional promovidos por associações da sociedade civil no interior do país e nos grandes centros urbanos.

Algumas dessas novas experiências de formação profissional no Brasil, indicadas no **Anexo II - Quadros 2A e 2B**, exemplificam a grande diversidade de respostas às demandas da sociedade por qualificação da força de trabalho, traduzidas em programas de governo, de sindicatos de trabalhadores, de empresários, de organizações não governamentais e outras associações da sociedade civil (DIEESE, 1998).

O que chama a atenção é o grande número de projetos educativos realizados pelo movimento sindical, assim como a diversidade e agilidade nas respostas dadas às demandas por formação profissional, mediante a implementação de escolas e cursos que têm como objetivo a educação para o trabalho, por meio da qualificação e requalificação de jovens e adultos empregados ou desempregados. Registre-se que são atividades realizadas para trabalhadores das várias categorias profissionais abrangendo os diversos setores da indústria, do comércio e dos serviços.

O conjunto de atividades relacionadas nos **Anexos I e II** evidenciam as mudanças que caracterizam a formação profissional atual, especialmente em relação a:

- **Expansão de agências de formação** - a elaboração, o financiamento, a gestão e execução da formação profissional deixam de ser exclusividade do governo e do Sistema S. A preocupação com a preparação para o trabalho agora passa, também, por fóruns multipartites, pelo movimento sindical, pelas comunidades, pelas organizações não governamentais e outras instituições de iniciativa privada.
- **Incorporação de novos temas** - as discussões sobre a formação profissional abrangem hoje a capacitação de pesquisadores, de gestores e de executores dos programas de educação profissional.
- **Diversificação do público a que se destina** - o público alvo dessas novas experiências tem sido jovens em busca do primeiro emprego, adultos empregados, desempregados e famílias em comunidades agrícolas.
- **Relativa articulação com a rede de ensino regular** - os programas oferecidos englobam cursos de alfabetização de adultos, de educação básica, cursos de graduação e alguns de pós-graduação em convênio com universidades.
- **Financiamento com recursos públicos e privados** - embora grande parte dessas novas experiências de formação profissional venham sendo financiadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) são freqüentes os convênios patrocinados por prefeituras e estados da federação, por empresas, por entidades assistenciais, por entidades sindicais e por agências como o SENAI, SENAC, SEBRAE, SENAR e SENAT.
- **Descentralização da certificação** - ao lado da certificação emitida pelos órgãos oficiais de ensino e formação profissional, algumas instituições estão certificando os cursos que oferecem, muitas vezes em convênio com seus financiadores e outras organizações locais.

4. A NOVA POLÍTICA PÚBLICA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL

O governo brasileiro vem desenvolvendo sua política de formação profissional através de programas que são implementados pelas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) e por órgãos públicos como as Escolas Técnicas e os Centros Federais de Educação Tecnológica. Esses programas recebem sustentação legal através de leis, portarias e decretos específicos. Além desses, as universidades públicas também têm um papel relevante na preparação da força de trabalho de nível superior.

Na prática, o governo federal, principalmente através do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e do Emprego, vem exercitando algumas modalidades de educação profissional, de maneira sistemática, desde os anos 50, como também acompanhando os programas da iniciativa privada. Hoje, as novidades ficam por conta da natureza dos atuais projetos, que os referidos ministérios adotam através de planos e programas levados a cabo por meio de parcerias estaduais e, também, junto aos vários municípios do país. Em sua maioria de âmbito nacional, são projetos que possuem novas fontes de financiamento, geralmente fundos públicos, que preconizam modelos de gestão multipartite, incluindo entidades patronais e de trabalhadores, organizações não governamentais e demais instituições da sociedade civil.

A descentralização das atividades, a utilização de recursos públicos, privados, de financiamento externo e a articulação entre as várias instâncias do poder público são a marca registrada das atuais propostas de formação profissional do governo.

4.1. *Plano Nacional de Educação Profissional—Planfor*

O Ministério do Trabalho e do Emprego tem tratado o tema da formação profissional através do Plano Nacional de Educação Profissional-Planfor, que vem sendo desenvolvido pela Secretaria Nacional de Políticas Públicas de Emprego-SPPE e pela ativação do Sistema Nacional de Emprego-SINE, que constitui uma rede nacional estruturada nos estados e municípios da federação. Essa rede vem se materializando em coordenações estaduais que conduzem programas e atividades de forma integrada nos seguintes campos de ação: seguro-desemprego; intermediação de mão-de-obra; qualificação profissional; geração de informações sobre mercado de trabalho e programas de apoio e geração de emprego e renda (Resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador / CODEFAT **Anexo III** – Resoluções do CODEFAT n 80, 114 e 194).

É com o Planfor que se opera uma das mais significativas mudanças no modelo de gestão e de financiamento. Trata-se de um programa destinado a atender trabalhadores desempregados ou empregados em situação de risco (perda do emprego por mudança tecnológica, por exemplo) ou jovens em busca do primeiro emprego e envolve um montante anual que gira em torno de R\$ 650 milhões de reais.

O financiamento desses programas se dá com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, através do Ministério do Trabalho e do Emprego. Os recursos que constituem o FAT são originários da arrecadação de 1% sobre a folha de pagamento (PIS/PASEP), de 20 % da contribuição sindical (arrecadação anual compulsória de todos os trabalhadores com contrato de trabalho, correspondente a um dia de salário, cujos outros 80% destinam-se a financiar os Sindicatos de Trabalhadores) e da remuneração de empréstimos efetuados pelo próprio fundo. O FAT possui atualmente um patrimônio de R\$ 48 bilhões (aproximadamente 26 bilhões de dólares) que, além de financiar o Sistema Público de Emprego, mantém com aproximadamente dois terços do seu patrimônio (R\$ 30 bilhões) programas especiais de geração de emprego e renda financiados através do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Os recursos destinados ao Sistema Público de Emprego são geridos pelo Conselho Deliberativo do FAT - CODEFAT, órgão tripartite e paritário formado por três representantes dos empresários Confederações da Indústria – CNI, do Comércio – CNC e dos Bancos – CNF, dos trabalhadores através das centrais sindicais – CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores), CUT (Central Única dos Trabalhadores), Força Sindical e SDS (Social Democracia Sindical) e do governo, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Previdência e BNDES.

Essa mesma estrutura tripartite se reproduz nos vinte e seis estados da federação e no Distrito Federal através de Comissões Estaduais de Emprego e Comissões Municipais de Emprego em mais de dois mil e quatrocentos (2.400) municípios, 43% dos cinco mil quinhentos e catorze (5.514) municípios existentes no país. Essas comissões são órgãos permanentes, de caráter paritário e deliberativo e têm por objetivo elaborar, propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas de emprego, principalmente as financiadas com recursos do FAT. Um dos principais instrumentos de trabalho das comissões são os Planos Estaduais de Qualificação - PEQs, que articulam ações de qualificação e requalificação profissional.

O Planfor remonta a meados de 1995, quando foram feitas as primeiras formulações dos desafios, políticas, estratégias e linhas de atuação para o período 1995/99, apresentados no documento *Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*, cuja estratégia busca produzir avanços conceituais que articulem temas e questões relativas às transformações em curso no campo do trabalho, visando promover articulações institucionais com agências de ensino e formação profissional e apoio à sociedade civil mediante ações de “qualificação e requalificação profissional, privilegiando desempregados e populações excluídas, especialmente grupos críticos como jovens e mulheres”. Essas metas devem se materializar através dos programas de educação profissional nacionais, estaduais e

emergenciais direcionados a situações de crise e processos de reestruturação produtiva.

Constituiu-se, assim, na visão governamental, um sistema nacional de educação profissional que, apesar de suscitar críticas, vai conferindo legitimidade às concepções, estratégias e metas dos programas oficiais, dentre as quais:

- Concepção de uma educação básica, como parte dos direitos universais do cidadão, e de uma educação profissional complementar e integrada àquela, que deve se desenvolver processualmente, com começo, meio e fim em cada etapa de sua realização;
- O imperativo da retomada do foco da educação profissional na empregabilidade, ou seja, na capacidade de obter um emprego e de manter—se no mercado de trabalho em constante mutação;
- A necessidade de articular todas as estratégias de ação direcionadas à educação para o trabalho e, particularmente, para a formação profissional em uma política de emprego e renda;
- A implementação de uma educação profissional que não esteja a serviço de qualquer estratégia contencionista ou assistencialista que segundo a Secretaria Nacional de Políticas Públicas de Emprego - SPPE “não tem sentido nem eficácia, inclusive porque pode levar a maiores tensões e frustrações.”

Esse programa criou uma nova forma de gestão e de distribuição de recursos públicos para a formação profissional. Trata-se de uma experiência inédita, repleta de desafios, caracterizada até o momento pela pouca experiência com esse tipo de conduta. Entretanto, há reais possibilidades de se conduzir as políticas de formação profissional a um novo patamar, considerando-se a possibilidade do exercício democrático da negociação entre os diferentes interesses dos atores sociais no espaço de negociação estabelecido e viabilizado a partir dessa nova institucionalidade.

Os desafios presentes nesse novo espaço de participação e de negociação são muitos. Além das questões relacionadas à concepção e à eficácia do modelo de organização do Planfor, que tem sido objeto de permanente debate entre governo, empresários, trabalhadores e demais organizações, há inúmeras dificuldades relacionadas à prática do diálogo que se estabelece nos espaços de gestão. As Comissões Estaduais e Municipais de Emprego devem envolver atualmente mais de vinte e cinco mil representantes de trabalhadores, empresários e governos, distribuídos em 2.126 Comissões Municipais homologadas (foram criadas 2.518) e vinte e sete Comissões Estaduais de Emprego. Garantir a capacitação dessas pessoas no domínio da temática da educação e formação profissional, mediada pelas complexas mudanças no mundo do trabalho é um grande desafio. Criar sinergia entre as comissões e interação com as demais agências de formação profissional constitui outro grande desafio de ordem institucional e político. O exercício efetivo da horizontalização de poder através das

comissões acaba sendo um terceiro desafio de larga monta já que, por um lado, o poder executivo tem dificuldade, ou muitas vezes não quer, partilhar as decisões e o comando das políticas e programas e, por outro lado, em alguns casos, as comissões são criadas simplesmente para cumprir um critério para a concessão de recursos. É muito difícil, neste caso, fazer valer os objetivos de um espaço concreto de diálogo social para a partilha de responsabilidade na gestão da coisa pública.

Há que se registrar que o espaço de negociação, portanto, de diálogo público, presente nesses fóruns, carece de lastro cultural que favoreça um avanço acelerado desse processo. Os obstáculos a serem vencidos são inúmeros até que essa prática se consolide e passe a ser aceita como padrão de um determinado nível de desenvolvimento democrático. Estão arraigados no universo das pessoas o culto à autoridade e a política de clientelismo, condutas típicas de práticas populistas já bastante conhecidas e estudadas em nosso continente.

Ao mesmo tempo, não se pode deixar de considerar que esse modelo tem trazido novas perspectivas aos atores sociais que, obrigados a pensar a coisa pública de forma mais ampla, precisam rever seus posicionamentos ou balizar seus interesses privados pelos demais interesses e, enfim, pelos da coletividade. Esse movimento tem trazido para o debate a proposta de se ampliar esse modelo de gestão para outros espaços. No caso da formação profissional, para a gestão do Sistema S ou da formação profissional desenvolvida pelas empresas.

5. OUTROS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL

Além do Planfor, outros espaços de participação institucional onde o diálogo social se apresenta como objetivo e método abrem-se nos anos 90 na sociedade brasileira. Esse processo de abertura inicia-se após a promulgação da Constituição de 1988 e reflete a ação sindical e de outros movimentos sociais na demanda de participação na gestão da coisa pública.

Os novos espaços que se inauguram nessa última década estão presentes, predominantemente, em organismos e programas dos governos das diferentes esferas, inclusive internacionais, como no caso do Mercosul. Empresários e trabalhadores também criaram programas ou projetos cuja concepção procurou reproduzir esse modelo de diálogo. Em seguida, apresenta-se de forma muito breve algumas experiências, dando destaque àquelas diretamente relacionadas à formação profissional.

O **Anexo IV** traz, a título de exemplo, o “Quadro Sinóptico da Participação Institucional do Movimento Sindical no Brasil” (MENDONÇA, 1998), relacionando vários fóruns em que o movimento sindical brasileiro atua. Considera-se neste quadro cada fórum de acordo com:

-
- a instância a que se vincula;
 - o poder de decisão, deliberativo ou consultivo;
 - a estrutura de representação, paritário ou não;
 - o objeto de decisão, formula diretrizes e/ou libera recursos;
 - natureza jurídica, implantado por lei, decreto, portaria, ou se é uma organização da sociedade;
 - abrangência, regional, nacional ou internacional.

Entre as experiências relacionadas, algumas tratam exclusivamente da educação do trabalhador e outras contém essa temática como parte de seu objeto de trabalho. Destacamos algumas:

O **Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria/PACTI**, conduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e o **Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade/PBQP** organizaram a Subcomissão de Tecnologia, Emprego e Educação, tripartite, para discutir os problemas da educação no Brasil e definir propostas de solução. A primeira etapa desse processo teve como resultado a publicação em 1996 de *Questões Críticas da Educação Brasileira*, que sistematiza diagnósticos e propostas sobre a educação e suas relações com a tecnologia, a qualidade e a produtividade, elaboradas por empresários, trabalhadores e governo. A mesma subcomissão desencadeou, em seguida, um processo de discussão coletiva envolvendo técnicos, trabalhadores, representantes do meio acadêmico, empresários e governo. Esse trabalho, desenvolvido através de seis *workshops* regionais e um *workshop* nacional, teve por objetivo a “sistematização de estudos e relatos de experiências que articulam desenvolvimento tecnológico, emprego e educação” (PACTI, 1999). Foram mobilizadas centenas de representantes de vários setores sociais que, através dessas atividades, levantaram questões, apresentaram experiências, relacionaram desafios e propostas, sendo que todo o material produzido foi sistematizado e publicado. O PACTI, através da subcomissão, está agora em uma terceira fase, visando a continuidade do trabalho, para desenvolver as propostas apresentadas nos *workshops*.

Tanto o PACTI quanto o PBQP são programas federais, com gestão tripartite em suas diversas instâncias, sejam elas de coordenação, de avaliação ou grupos técnicos. As avaliações e planejamentos anuais são realizados por meio de reuniões amplas, envolvendo os atores que atuam diretamente na gestão do programa, bem como outros convidados.

O **Programa Educação para a Competitividade – PROEDUC**, vinculado à FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos, agência do Ministério da Ciência e Tecnologia, tem um programa especial destinado a apoiar financeiramente, através de empréstimo, a implantação, por parte das empresas, de programas educacionais com a finalidade de elevar o nível de escolaridade dos trabalhadores.

Esse programa é dirigido por um Conselho de Coordenação da qual fazem parte representantes do governo, empresários e trabalhadores. Uma das estratégias do programa é fortalecer e favorecer o desenvolvimento dos programas como projetos negociados entre empresa e sindicato de trabalhadores. O PROEDUC fez uma ampla divulgação para empresários e trabalhadores de seus propósitos, visando aumentar a demanda por recursos destinados a este tipo de projeto.

O **Programa Comunidade Solidária**, criado em 1995 e vinculado à Casa Civil da Presidência da República, preconiza como objetivo combater a pobreza e todas as formas de exclusão social. Um dos projetos no âmbito do programa que o Comunidade Solidária tem desenvolvido desde 1996, em algumas capitais, é o “Programa Capacitação Solidária” que atinge jovens de catorze a vinte e um anos, que freqüentam ou não escola formal e vivem em situação de pobreza nas periferias da cidade. O programa visa estimular o desenvolvimento de metodologias, de propostas pedagógicas, fortalecer organizações da sociedade civil, além da capacitação dos jovens e sua inserção no mercado de trabalho. Há diferentes espaços de participação no programa, desde os Comitês de Seleção de Projetos, como a relação de implantação que se dá em cada caso, sempre negociada entre a organização beneficiária e o programa.

Por sua vez, alguns governos de estado estão realizando projetos pioneiros voltados para a capacitação para o trabalho, utilizando não só os recursos do FAT como os que derivam do orçamento estadual. É o caso, por exemplo, do estado de São Paulo, que através da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho-SERT está desenvolvendo, desde 1996, três projetos na área de formação (DIEESE, Boletim DIEESE, nº 191, ano XVI, fev./97 p.11-16; 17-20 e Boletim DIEESE, nº 189 ano XV, dez./96 p. 17-20):

- Observatório de Situações de Emprego e Formação Profissional;
- Centro Público Experimental de Formação Profissional;
- Projeto de Habilidades Básicas e Específicas.

Além da inovação que os projetos em si propõem, vale destacar que estão sendo realizados de forma multipartite desde sua concepção, elaboração e desenvolvimento. Para a elaboração dos projetos realizaram-se oficinas, constituíram-se grupos de trabalho e, por fim, em um grande encontro envolvendo mais de quinhentos participantes, foram discutidas e deliberou-se sobre as propostas apresentadas. Na fase de implantação foram constituídos os Conselhos de Implantação dos Projetos, multipartite. Existem propostas semelhantes em desenvolvimento no município do Rio de Janeiro e no estado do Rio Grande do Sul.

Além disso, apareceram algumas experiências bilaterais. O movimento sindical brasileiro, através das Centrais Sindicais, Força Sindical, CUT (Central Única dos Trabalhadores), CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores) e SDS (Social Democracia Sindical),

tem realizado nos últimos anos inúmeras experiências de atuação no campo da formação profissional e na sua relação com o emprego. Uma das mais inovadoras no campo sindical, realizadas nos últimos três anos, são os Centros de intermediação de mão-de-obra: CUT – Centro de Trabalho e Renda (Santo André-SP) – Força Sindical - Centro de Solidariedade (SP); CGT – AGIT- Agência Integrada de Apoio ao Trabalhador (BH) e SDS – CAT – Centro de Amparo ao Trabalho (RJ), cujo objetivo é promover a realocação dos trabalhadores no mercado formal de trabalho. Esses centros atuam cadastrando o trabalhador desempregado, oferecendo e promovendo programas de capacitação profissional, captando junto às empresas vagas a serem oferecidas aos trabalhadores, além de apoio em termos de orientação vocacional e psicológica. Esse processo de captação e alocação de vagas envolve uma série de procedimentos que dizem respeito a um diálogo social. Apesar de se desenvolver no nível micro, o volume e a natureza dessa resposta ao problema do desemprego apresentam-se como um desafio na relação entre sindicatos e empresas. Mais que isso, são experiências inéditas que procuram enfrentar conjuntamente problemas sociais que ultrapassam o âmbito de sindicatos e empresas individualmente.

Pelo lado empresarial, destacamos o programa desenvolvido pelo **Instituto de Hospitalidade**, através do projeto de Certificação da Qualidade Profissional para o Setor de Turismo. O objetivo é criar um programa de certificação de competências no campo do turismo. Esse projeto é dirigido por um conselho que tem composição tripartite não paritária e por grupos técnicos com a mesma composição.