

# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E EMPREGO: OS (DES) ENCONTROS ENTRE ESTADO, EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E MERCADO DE TRABALHO**

**Maria Isabel de Araújo Furtado**

## **INTRODUÇÃO**

O objetivo deste trabalho é identificar, ao longo do desenvolvimento histórico brasileiro, as possíveis interseções entre as políticas públicas de educação profissional e as de geração de emprego e renda. Por certo, a educação profissional constitui-se variável importante da política de emprego no capitalismo contemporâneo. Todavia, para os objetivos da pesquisa, a qualificação técnica será tomada como variável independente, isto é, como fator causal das possibilidades do comportamento do emprego. A ação do Estado sobre a educação profissional, com o objetivo de potencializar a geração de emprego e renda, expressa nas relações entre qualificação, geração de emprego, renda e melhorias da situação de assalariamento é o eixo do estudo em torno do qual gravita o universo de idéias vinculando ou não a educação profissional ao mercado de trabalho.

O estudo insere-se no âmbito das políticas públicas, concebidas como estratégias governamentais expressas em planos, projetos e programas que traçam diretrizes interventoras sobre as estruturas sócio-econômicas. A pesquisa, de caráter historiográfico, foi centrada na interpretação das políticas governamentais e – no caso da ausência de efetividade destas sobre a realidade – na análise do discurso presente em preceitos constitucionais; nas mais diferentes formas de registros: decretos, relatórios, manifestos; na fala dos atores sociais envolvidos nos processos educacionais não-formais sejam eles políticos, empresários, educadores, intelectuais, trabalhadores e, finalmente, nas análises conclusivas de pesquisas já realizadas sobre o tema.

A diversidade de fontes justifica-se não só pelas dificuldades e limites dos dados necessários ao estabelecimento dos vínculos entre educação profissional e mercado de trabalho, como pelo caráter exploratório, ainda preliminar da pesquisa. A opção pela investigação integrada, acrescentando à análise daquelas políticas públicas a

interpretação do discurso político oficial ou extra oficial, justifica-se pelo fato de várias políticas públicas de educação profissional terem sido elaboradas sem efetivação concreta, permanecendo descoladas das práticas.

Para fixar uma periodização histórica que contemple as peculiaridades do objeto de investigação, utilizamos variáveis relacionadas às estruturas ideológicas, político-institucionais legais e econômicas, mormente aquelas relacionadas ao mercado de trabalho. A estrutura ideológica pode ser marcada por uma dominância liberal clássica ortodoxa, por um liberalismo reformado, pelo ideário corporativista, por um amálgama entre liberalismo e corporativismo, bem como pelas idéias e práticas neoliberais. A partir dessas variáveis estipulamos os seguintes períodos:

- a) Até fins da República Velha. O que confere unidade a este período é a liberalização do Estado sobre o mercado e o descompasso entre as idéias de educação profissional e o mundo do trabalho. A fase apresenta peculiaridades internas: sob vigência do escravismo colonial o mercado de trabalho não escravo regula-se por “leis naturais”. A partir década de 20 a estrutura ideológica, fundamentada por um discurso liberal vinculado ao movimento renovador, busca maior racionalidade e pragmatismo na educação, tendo como principal papel criar uma ética do trabalho preparatória para a inserção dos trabalhadores à modernidade industrial capitalista.
- b) Da Revolução de 1930 até fins do Estado Novo (1945). O mercado de trabalho encontra-se sob intensa influência do Estado. A estrutura ideológica é fortemente sobredeterminada pelo ideário escolanovista que remete a educação profissional para o âmbito das políticas públicas. O discurso sobre educação profissional é permeado pelos ideários corporativista e liberal, ambos vinculando-o de forma diferenciada ao mercado de trabalho. O crescimento econômico induz a expansão do emprego formal institucionalizado.
- c) De 1945 a 1964. Período de democratização política embasado no Estado populista-desenvolvimentista cujas ações interventoras sobre o mercado de trabalho, encontram-se sob influência de uma política pactuada entre classes e segmentos de classe com repercussões diretas sobre as políticas públicas de emprego sejam elas ativas (crescimento econômico) ou compensatórias (educação profissional e intermediação de mão de obra).
- d) De 1964 até fins da década de 80. Na maior parte do período, sob o predomínio da ditadura militar, o autoritarismo exclui a classe operária da estrutura política, impondo-lhe a marginalidade econômica. O ensino profissional é o centro aglutinador

da política pública de educação. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico e Social buscam associar a educação profissional com as políticas de emprego.

- e) A partir de 90. A Política Nacional de Educação Profissional e o Programa de Geração de Emprego e Renda constituem-se as políticas públicas que buscam articular a educação profissional com o mercado de trabalho. A política neoliberal, embasada no paradigma da reestruturação produtiva e na crise da sociedade do trabalho, fundamentam referidas políticas na empregabilidade, democratizando o crédito para fomentar pequenos negócios.

## **I. OS INFLUXOS LIBERAIS ATÉ 1930: IMPACTOS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Até fins do século XIX predomina no Brasil uma estrutura sócio-econômica baseada no modelo agro-exportador fundado na monocultura latifundiária cuja racionalidade histórica é a *colonização por exploração*. Conquanto Celso Furtado registre a nulidade do desenvolvimento endógeno na economia setecentista brasileira, atribuindo o fracasso da implantação de um setor manufatureiro no Brasil à incapacidade técnica dos imigrantes, Caio Prado identifica um moderado dinamismo manufatureiro, mormente nas atividades têxteis e metalúrgicas. Para este último, o profícuo desenvolvimento destas primeiras formas industriais foi abortado pela metrópole por temor da concorrência colonial. O uso da mão-de-obra escrava portadora de habilidade nativa, mormente nas metalurgias, teria bloqueado, segundo Caio Prado, a formação profissional da mão-de-obra livre na colônia, dificultando a criação de um mercado de trabalho não escravo. Realmente, fatores estruturais atuaram inviabilizando, não só o ensino técnico, como qualquer proposta educacional popular fora dos estreitos limites do ensino elitista, livresco e aristocrático de cunho jesuítico: a insipiência da produção manufatureira e o predomínio do trabalho escravo sobre o trabalho livre assalariado. Neste contexto, o latente mercado de trabalho não demandava mão-de-obra qualificada e diversificada.

O fim do trabalho compulsório e a independência política em fins do século XIX não tiveram a força propulsora de abalar as estruturas do passado colonial. Entretanto, os primeiros discursos sobre formação profissional coincidem com o que Caio Prado denomina de primeiro surto industrial brasileiro (1880-1889) que emerge timidamente sem recursos materiais e humanos. Intelectuais e políticos liberais, como

Joaquim Nabuco, sintonizados aos rumores liberalizantes existentes nos países centrais, denunciavam a abjeção ao trabalho manual exigindo políticas educacionais como instrumentos de reformas sociais que viabilizassem a valorização do trabalho produtivo. A instituição do ensino técnico e científico no país era a base para referidas reformas. A transparência manifesta da desvalorização do trabalho remete a educação profissional ao âmbito das políticas públicas caritativas. O que alguns registros apontam como as primeiras experiências de educação profissional constituíam-se, na verdade, em instituições caritativas para abrigar crianças pobres e, no Ceará, órfãs da seca, apenas secundariamente funcionando como escolas profissionais.

As fases iniciais da República Velha brasileira indicavam a implantação de um liberalismo com especificidades periféricas e, portanto, estruturalmente diferente em sua dinâmica, caráter e conteúdo ao modelo liberal clássico. Isto não significa a transposição linear do liberalismo europeu “civilizado” para o Brasil *periférico tupiniquim*, mas uma reestruturação do clássico, plasmado e reescrito àquelas estruturas nacionais historicamente definidas e, por isso, extremamente contraditório. No afã de concretizar um projeto liberal, totalmente descolado da realidade sócio-econômica e da política brasileira, a *intelligentzia* e as elites dirigentes impuseram uma carta constitucional (1891) revestida de tamanha ortodoxia, que o mercado de trabalho ficou isento de qualquer determinação sócio-política. O proletariado brasileiro estreou no cenário sócio-econômico nacional ausente da vida legal, desprovido de direitos trabalhistas e de políticas públicas garantidoras de um mínimo de cidadania, cuja funcionalidade sistêmica era uma espécie de lógica econômica de uma industrialização que se fez tardiamente. A par do compromisso das correntes liberais (representada por Rui Barbosa) e positivistas (Benjamim Constante) - à época imiscuídas no meio sócio-econômico e político brasileiro - com a estruturação de uma racionalidade técnico-científica fomentadora da modernidade burguesa - na qual, o crescimento econômico é corolário da educação, inclusive a profissional - nenhuma delas conseguiu induzir à proliferação significativa do ensino técnico no Brasil. O discurso que permeia as políticas públicas, embora tenha incorporado a dimensão técnico-científica da racionalidade utilitarista liberal positivista, colocando o ensino de ofícios como instrumento do progresso, manteve, predominantemente, a percepção das ações educativas profissionais como práticas filantrópicas. Contudo, há indícios rudimentares que apontam para a adequação do ensino técnico às demandas do mercado. Já no início do século XIX surgem os primeiros projetos de lei instituindo

oficialmente o ensino técnico. A clientela à qual o Estado dirige estas primitivas políticas públicas de educação profissional é formada, predominantemente, por menores pobres, deficientes e por filhos de escravos.

A partir da primeira guerra mundial intensifica-se o processo de industrialização brasileira dando um novo impulso à economia e redefinindo a estrutura de classes com a emergência da burguesia e do proletariado. As transformações sócio-econômicas rompem a legitimidade formal das estruturas políticas e ideológicas repercutindo diretamente sobre a base legitimadora da aristocracia agrária exportadora. Na década de 20 irrompe uma crise de transição onde as mudanças sociais, culturais, artísticas e estéticas atuam conjuntamente para fundamentar uma nova racionalidade modernista. Os debates sobre políticas de educação profissional travados sobretudo no parlamento evidenciam a necessidade de atender às demandas oriundas do mercado de trabalho, do desenvolvimento econômico e do aumento da produtividade, pré-requisitos do crescimento e da competitividade da economia brasileira.

A partir dos anos vinte um conjunto de condicionantes históricas determinou um rearranjo no liberalismo ortodoxo, instigando uma ação mais efetiva do Estado sobre o mercado, mormente o de trabalho. A intensificação da pobreza juntou-se às influências dos movimentos anarquistas e comunistas, potencializando a mobilização operária. Emergia com força consensual nos meios intelectuais e nos segmentos ativos do movimento operário a consciência do caráter quimérico da autoregulação do mercado e a Revolução Russa apontava uma via histórica diferenciada para as sociedades modernas. O Tratado de Versailles, além de pôr fim a guerra, criou a OIT – Organização Internacional do Trabalho - primeira instituição mundial encarregada de instar o mundo ocidental a criar leis protetoras e humanizadoras do trabalho. A intervenção estatal sobre o mundo do trabalho foi diretamente induzida pela necessidade de manutenção da estabilidade sócio-política internacional e, conseqüentemente, a do próprio mercado.

Entretanto, se o Estado passava a ter uma atuação mais direta sobre o mercado e se as idéias sobre educação profissional voltavam-se cada vez mais para o atendimento das necessidades produtivas, o ensino técnico ainda permanecia na virtualidade do discurso. Importantes projetos que condicionavam o emprego à realização de cursos de qualificação técnica não se concretizaram.

## 1. A política Educacional e a Criação da Ética do Trabalho Produtivo

Segundo Celso Furtado, o problema central da economia brasileira no final do século XIX é a inadequada oferta de mão-de-obra, decorrência imediata do passado escravocrata. A manutenção deste problema na sociedade novecentista expressa sua incontinência estrutural. Enquanto a mão-de-obra européia, sob influência direta do puritanismo ascético, criador de uma ética do trabalho produtivo, amoldou-se ao assalariamento mediante um gradativo processo evolutivo, auxiliada por poderosas forças econômicas e ideológicas, os trabalhadores brasileiros, submetidos a uma escravidão extemporânea foram impingidos prematuramente ao trabalho assalariado por um decreto que, contraditoriamente, os libertava da escravidão.

O discurso vinculado às políticas de educação profissional do início do século até o final da década de 20, permeado por uma racionalidade produtiva, alça o ensino técnico ao patamar de elemento indispensável ao progresso econômico da sociedade e elege a educação como instituição responsável à criação de uma ética do trabalho. O vínculo entre política pública de educação e mercado de trabalho neste contexto de atividade industrial incipiente, se realiza mais pela dimensão ideológica do que propriamente pela econômica. Isto porque:

a) À política educacional é atribuída a função de formar, no Brasil, o homem produtivo. Nilo Peçanha, conhecido como o fundador do ensino profissional no Brasil ao criar, nas Capitais dos Estados da República, as escolas de aprendizes e artífices para o ensino profissional primário gratuito, o fez priorizando o conteúdo filantrópico e saneador da educação para o trabalho, necessária para: *“habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna e ... fazê-los adquirir hábitos de trabalho profícuo, que os afastará da ociosidade, escola do vício e do crime”*. Wenceslau Brás, em 1914, reproduzia o mesmo discurso moralista caritativo acerca da educação profissional.

Pode-se identificar no discurso a reprodução das idéias conservadoras e reformadoras dos liberais clássicos e, mais especificamente, as versões *darwinista spenceriana* e *malthusiana*: a classe trabalhadora é tida como organicamente inferior por ser portadora de uma degeneração natural que a faz perverter-se no ócio entregando-se ao vício. A criação de *hábitos de trabalho* profícuo seria a única forma de arrancar os trabalhadores da indolência crônica, inserindo-lhes moralidade social através da junção entre educação e trabalho manual. A negatividade do trabalho – que vigorou na colônia escravista – vai sendo substituída por uma positividade regeneradora e saneadora supostamente existente nas atividades econômicas emergentes: indústria e

comércio.

b) A política educacional é um instrumento do progresso industrial através da organização racional do trabalho. Este discurso está vinculado ao movimento renovador que buscava influenciar e mobilizar a nação brasileira à reconstrução de suas estruturas sob o paradigma da modernidade. Carneiro Leão, um dos pioneiros do movimento renovador exaltava, à época, a necessidade premente de sanear as estruturas nacionais caducas, através da superação do “atraso” nacional tendo a cultura e a educação como instrumentos regeneradores essenciais à elevação do país ao patamar do mundo “civilizado”, identificado com o mundo industrializado. Os reformadores e, mais especificamente, Vicente Licínio Cardoso identificam a precariedade da organização racional do trabalho – leia-se ausência dos princípios organizacionais tayloristas e fordistas – como o grande problema brasileiro nos anos 20: *“Todos os fatos históricos, ... são no fundo, conseqüências mediatas e imediatas da precária organização do trabalho nacional ... Política Econômica é, pois, dentro da órbita da liberdade o desenvolvimento dessa capacidade do homem em produzir trabalho.*

c) A política educacional é instrumento de valorização do trabalho assalariado, da ética e da solidariedade num contexto de liberdade e igualdade. O discurso oficial potencializa a valorização do trabalho assalariado em detrimento do antigo apreço atribuído à ociosidade indolente da aristocracia rural brasileira: O deputado Fidelis Reis, em 1922, defende a valorização do trabalho assalariado, reforçando seu caráter utilitário e pragmático fonte de ética e solidariedade: *“...O aprendizado técnico preenche dois grandes propósitos: a formação do ser ético e a solidariedade com as grandes massas do povo.”* O mundo do trabalho passa a ser o locus privilegiado da sociabilidade humana e a educação profissional – encarregada da capacitação técnica – um instrumento mediador entre a vida pública diretamente identificada com o mercado e a escola.

## **I. AS POLÍTICAS PÚBLICAS PÓS-30 ATÉ O ESTADO NOVO: INTERFACES ENTRE LIBERALISMO E CORPORATIVISMO**

Nas análises históricas sobre a Revolução de 30 privilegia-se o paradigma que relaciona esta a um período de transição, no qual a plasticidade da estrutura de classe em movimento de mutação ascendente/descendente faz surgir, na aparência, um

Estado racional, relativamente autônomo. Por ser dotado de um caráter de autonomia e universalidade, o Estado seria a única instituição capaz de integrar a tessitura social dotando-a da racionalidade indispensável à realização do progresso industrial.

É neste novo contexto que podemos entender as interfaces entre liberalismo e corporativismo no Brasil pós-30. O liberalismo periférico brasileiro foi induzido a uma revisão histórica premido pela nova realidade. A economia de mercado livre, tida pelo ideário liberal clássico como uma força integrada e emancipadora capaz de, per se, realizar o progresso sócio-econômico da sociedade, entrava em crise no contexto mundial. O acirramento da competição entre as forças sociais antagônicas, fundadas no caráter egoísta, individualista, utilitarista e hedonista do homem, acirrava a luta de classes apontando para um processo de autodestruição da ordem burguesa. O Estado racional administrador passou a ser visto como sujeito da história, através da negação interna do papel da luta de classes, assumindo a função de criar as condições sócio-econômicas, políticas e jurídicas capazes de recriar novas formas de convivência e sociabilidade.

O modelo político clássico de dominação burguesa é o Estado Liberal mas não é o único, há outros não liberais, como o corporativismo, que transfigura o modelo clássico mediante o deslocamento da soberania do indivíduo para o Estado, sem excluí-la integralmente. O corporativismo, na concepção durkheineana, relaciona a crise das sociedades modernas à omissão jurídica do Estado Mínimo Liberal na criação de leis positivas capazes de regular a vida econômica construtora da ordem social, limitando as paixões e os egoísmos. Para o corporativismo, o Estado e suas instituições jurídicas racionais teriam como função o restabelecimento de condições sócio-econômicas e morais viabilizadoras de novas formas de sociabilidade, estáveis e previsíveis, irredutíveis do ponto de vista da estabilidade social. A educação pública e a criação de uma legislação trabalhista regulariam as relações entre capital e trabalho, repondo a harmonia propícia ao desenvolvimento da ordem burguesa. As interfaces entre liberalismo e corporativismo residem na manutenção da estrutura ideológica liberal, mesclando-a com princípios corporativos, e na reconstrução da ordem sócio-econômica liberal, cujo pacto cooperativo impõe a harmonização dos interesses do capital e do trabalho, através da regulamentação do mercado de trabalho. A decorrência imediata da lógica adaptadora dos dois sistemas de dominação burguesa – liberalismo e corporativismo - é a pacificação social, condição sine qua non da viabilização do processo de industrialização brasileiro.



É neste contexto histórico que devemos entender dois movimentos dialeticamente interligados que tiveram papel decisivo no processo de educação profissional no Brasil pós-30: um, ligado à Escola Nova encarregada de transformar as estruturas educacionais brasileiras e o outro, vinculado ao Instituto de Organização Racional do Trabalho – IDORT. A Escola Nova desenvolveu-se na Europa e na América, consolidando-se no século XVIII pari passu ao processo de estruturação da sociedade burguesa. Para ela, o trabalho é considerado o elemento interseccional entre educação e sociedade, sistema produtivo e educacional. Isto porque a escola emerge como elemento formativo imprescindível para compatibilizar a força de trabalho com as necessidades do sistema de produção. Esta nova dimensão técnico-produtiva da sociedade burguesa insere o trabalho no processo de educação profissional, espacialmente deslocado do local da produção para a escola, instituição que assume o papel de formar para o trabalho. A educação passa a ser instrumento potencializador do homem produtivo.

No Brasil, segundo Fernando Azevedo, expoente escolanovista, os novos ideais foram se estruturando a partir do movimento renovador na década de 20 tendo seu desfecho final na Revolução de 30, que teria fomentado a mobilidade social intensificando o intercâmbio sócio-econômico e cultural entre as classes. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 coloca a educação no ápice dos problemas nacionais e como condição sine qua non do desenvolvimento das forças produtivas e do progresso econômico da Nação.

Com o Manifesto, o trabalho passa a ser o eixo em torno do qual gravitam a educação e a sociedade e, nela, o sistema produtivo. O trabalho seria um princípio formativo essencial e a educação o único instrumento capaz de gerar o homem produtivo. Os pioneiros da Educação Nova tomaram como axioma a determinação econômica sobre a vida social e colocaram a educação como integradora do homem novo ao processo produtivo. *“A vida da sociedade ... se modifica em função da sua economia, e a energia individual e colectiva se manifesta pela sua produção material.”* A educação profissional é remetida para o contexto das políticas públicas educacionais.

O Instituto de Racionalização do Trabalho – IDORT, criado em 1931 é a instituição brasileira encarregada de mediar as relações dialéticas entre o movimento renovador escolanovista e o processo de implantação da organização racional do trabalho – taylorismo e fordismo. Era objetivo do IDORT “tratar de questões de organização do

processo de trabalho a partir dos mais modernos e atualizados procedimentos científicos”. A racionalização do trabalho pressupunha o processo de adaptação fisiológica e psicológica do operariado à intensificação rotineira do trabalho fabril, utilizando as recentes contribuições da psicologia, da biologia. Era ainda incumbência do IDORT levar a mentalidade industrialista e fordista para a sociedade.

Com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1930, inicia-se um processo de uniformização do ensino técnico, sob orientação e fiscalização do Estado. O objetivo era criar uma rede de ensino industrial no país. O mesmo decreto de 1934, que buscava dar uniformidade ao ensino profissional estabelecia como função do Estado Interventor articular as demandas do mercado com as ofertas de educação profissional. A Constituição de 1937, referendando o golpe que instituiu o Estado Novo, direciona a educação profissional às classes menos favorecidas reproduzindo, de forma discriminatória, a dualidade do sistema de ensino.

A regulamentação da educação profissional no Brasil a partir da orientação constitucional de 1937 foi, indiscutivelmente, permeada pelas recomendações da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que indicou a criação e vinculação das políticas de educação Profissional e de emprego. Segundo relatório da OIT, o ensino técnico profissional deveria ter caráter permanente, objetivando suprir as demandas do mercado de trabalho futuro no caso de crises e depressões: *“Deveriam ser tomadas medidas para impedir que, no caso de depressão econômica ou dificuldade financeira, uma redução dos programas de formação técnica e profissional não comprometa o recrutamento futuro da mão-de-obra e .... no caso de desemprego, suprir a redução das possibilidades de formação profissional nas empresas”*. Ao referir-se à clientela atingida pelos cursos profissionais, a OIT relaciona permanentemente a qualificação técnica à aquisição ou melhoria do emprego. A preocupação de integrar as políticas públicas de emprego estava presente na proposta de unificar as ações de várias instituições – como agências de emprego público, instituições de ensino profissional e centros de orientação vocacional - com vistas a informar sobre as tendências e possibilidades do mercado de trabalho.

No Brasil, referidas recomendações acima analisadas foram submetidas à Comissão Especial Interministerial (Ministérios da Educação, Saúde e Trabalho e o da Indústria e Comércio) instituída para elaborar um plano de educação profissional no

Brasil. Num dos princípios considerados no texto entregue à comissão, lê-se: “*a expressão aprendizagem aplicar-se-á a qualquer sistema em que o empregador se compromete, sob contrato, a empregar um jovem trabalhador e a ensinar-lhe ou mandar-lhe ensinar, metodicamente, um ofício, ... o aprendiz é obrigado a trabalhar a serviço do referido empregador*”. O texto estabelece uma relação de equivalência entre emprego e educação profissional, sendo o primeiro pré-requisito do segundo, isto é, o ensino técnico seria corolário do emprego. Sugeria-se àquela comissão a possibilidade de uma colaboração estreita entre as políticas públicas de educação profissional e as de intermediação de mão-de-obra.

Foi sob a influência de tendências aparentemente conflitantes mas, na realidade, funcional e estruturalmente complementares – Escola Nova, OIT, liberalismo, corporativismo – que foram criados (em 1942) os decretos instituindo o SENAI e a Lei Orgânica do Ensino Industrial. No decreto de criação do SENAI em seu art.1º. lê-se: “*Os estabelecimentos industriais de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nos cursos mantidos pelo SENAI*”. A consolidação das Leis do Trabalho – CLT - reproduziu no seu texto os mesmos dispositivos existentes na legislação que criou o SENAI. O parágrafo único do mesmo artigo da CLT obriga as empresas a empregarem e matricularem no SENAI os trabalhadores menores (aprendizes) até 3% do total de empregados de cada estabelecimento.

Uma portaria do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio de 1946 regula o disposto neste artigo da CLT: “*Nenhum menor poderá antes do fim do curso, ser retirado do mesmo ou substituído pelo empregador enquanto o referido menor permanecer seu empregado na forma da lei*”. Aparentemente, o Estado interventor, ao *obrigar* as empresas a qualificar e empregar a força de trabalho assalariada, deixava-se misticamente transparecer como mediador dos antagonismos entre capital e trabalho e, mais especificamente, como tutor do proletariado através da outorga de um direito universal do trabalhador, que é o próprio emprego. O mercado estava misticamente subjugado pelo direito o que conferia uma ilusória plasticidade e neutralidade ao Estado, alçado a categoria de instituição imparcial e transcendente aos interesses classistas.

O discurso dos empresários, referendados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio buscavam adequar não só a educação profissional, como também as próprias aptidões dos indivíduos às demandas do mercado. O eixo deste discurso é o mercado. Euvaldo Lodi na solenidade de criação do SENAI afirmava esta postura:

*“São as necessidades e as condições da produção que ditam como deve ser feita a formação. São as mudanças e inovações da técnica industrial que determinam alterações nos métodos da escola. É a possibilidade de emprego em determinados ofícios que deve orientar a ampliação do número de aprendizes”..*

Estimulado pela crise econômica mundial e pela necessidade premente de acelerar o processo de industrialização, o Estado assumiu caráter interventor utilizando, de forma sistemática, a planificação, não só para controlar as políticas econômicas como também para empreender ações desenvolvimentistas. A política pública de educação profissional passou a ser fator fomentador deste processo. A criação da Coordenação de Mobilização Econômica através do Setor da Produção Industrial teve entre seus encargos a formação profissional de técnicos especializados para a indústria. O I Congresso Brasileiro de Economia, realizado em 1943, recomendou a qualificação de técnicos e a criação de escolas profissionais alegando a imprescindibilidade da educação à industrialização. Contudo, o planejamento sócio-econômico não se fez a partir de uma previsibilidade consciente e clara, a maioria das medidas governamentais, mormente aquelas relativas às políticas de educação profissional, foram respostas imediatas às necessidades do sistema produtivo. Outrossim, o caráter induzido da industrialização brasileira - dependente das oscilações externas, da capacidade de importar e dos estreitos limites do mercado interno – obstava a absorção da mão-de-obra qualificada no mercado de trabalho. Rodolfo Fuchs em carta ao ministro Capanema lamenta o malogro da tentativa de aliar a política de educação profissional a de emprego.

## **I. AUTONOMIA POPULISTA E DEPENDÊNCIA: DE 1945 A 1964**

No início do período há uma aceleração diversificada do processo de substituição de importações embasado num Estado populista-desenvolvimentista que efetivou uma política pactuada entre classes e segmentos de classe. A implantação de um sistema democrático eleitoral e a restauração das liberdades políticas autonomizando a ação sindical a partir de 1945, coagiu o Estado à aplicar as leis trabalhistas cujo resultado imediato foi a aceleração do processo inflacionário. As pressões distributivas das massas, o recrudescimento do processo inflacionário e a queda de Vargas em 1954, romperam o projeto nacionalista direcionado à implantação da indústria de base e à

produção de bens de capital. A partir da década de 50, no contexto da nova divisão internacional do trabalho, a industrialização direciona-se à produção de bens de consumo duráveis.

A política populista pactuada, conquanto de cunho marcadamente manipulador, se por um lado deixa espaços à pressão popular, por outro, expressa a crise oligárquica e do liberalismo. A burguesia, per se, mostra-se incapaz de substituir a antiga aristocracia rural, apoia-se no Estado e estabelece um pacto com as massas populares, fundamentado num programa de expansão industrial que resultaria no aumento do emprego e na elevação do padrão de vida dos trabalhadores e da pequena burguesia. Este quadro conjuntural é explicativo de algumas significativas conquistas no âmbito da política de educação profissional. A Constituição de 1946 obriga as empresas a administrarem cursos de aprendizagem aos trabalhadores menores.

Em 1959, através de um decreto-lei, reformula-se o ensino industrial dando-lhe maior autonomia e descentralização, inserindo nos cursos técnicos uma cultura mais geral.

O mesmo decreto ainda busca adequar a educação profissional às demandas do mercado de trabalho introduzindo dois representantes das indústrias no Conselho Dirigente de cada escola técnica. O ministro Clóvis Salgado justifica referida adequação ao afirmar que: *“a reforma consubstanciou organização descentralizada, flexível, ajustável às mutáveis realidades do mercado de mão-de-obra e ao grau de desenvolvimento fabril das diversas regiões geoeconômicas”*. O discurso oficial permite inferir que referidas mudanças não resultaram das pressões democráticas dos segmentos populares, mas das demandas do mercado agora direcionadas a uma qualificação mais generalista.

Todos os Planos Educacionais do governo brasileiro, no período, visavam dinamizar o ensino industrial para atender à expansão do capitalismo. O acordo de colaboração entre a Comissão Brasileiro-Americana de Educação Industrial (CBAI) com a USAID e a Aliança para o Progresso expressam esta tendência. A ingerência do governo americano sobre o ensino técnico nacional, dissimulada sob o véu tecnicista da cooperação alienígena, foram intensificados durante os governos Dutra e JK.

Em 1963, o governo Goulart dissolve o acordo com o governo americano no âmbito do ensino industrial e transfere as atribuições da CBAI para o Grupo de Trabalho de Expansão do Ensino Industrial. No mesmo ano foi criado o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra Industrial (PIPMOL) com o objetivo de capacitar de forma integrada, tanto cultural como tecnicamente, adolescentes e adultos para o

exercício de atividades profissionais em todos os setores econômicos.

## **I. DA DITADURA MILITAR ATÉ A DÉCADA DE 90**

O ensino técnico foi o centro aglutinador da política Educacional da ditadura militar dicotomizado em duas vertentes básicas: a criação e multiplicação dos Ginásios Orientados para o Trabalho (GOT) e a universalização profissional compulsória no ensino de segundo grau. Os GOTs, além das disciplinas de caráter geral, ministravam disciplinas voltadas à orientação vocacional, concentradas, sobretudo, nas últimas séries, inserindo a sondagem de aptidões no âmbito da preparação para o trabalho. Os alunos deveriam optar entre: artes industriais, técnicas agrícolas e comerciais, e educação para o lar. Estes ginásios modernos que chegaram a 600 em todo o país, pretendiam ser pólos difusores do desenvolvimento descentralizado invertendo a lógica capitalística da concentração de recursos técnicos e humanos nos pólos urbanos mais desenvolvidos.

Embaçadas numa concepção desenvolvimentista difusionista inerente às ciências sociais norte-americanas nos anos 50 e 60, referidas idéias, adotadas integralmente pela ditadura militar, alçaram a educação ao centro basilar da política pública desenvolvimentista, acrescentando ao papel educacional mistificado de formar para o trabalho, o de impulsionar o crescimento descentralizado. O Plano Estratégico de Desenvolvimento de 1967 pretende: *“dar prioridade à preparação de recursos humanos para atender aos programas de desenvolvimento dos diversos setores, adequando o sistema educacional às crescentes necessidades do país ... para as atividades agrícolas, comerciais e industriais.”* Estudos já realizados mostram que o conteúdo do ensino técnico industrial era, na realidade, artesanal, não se coadunando com as demandas do mercado.

De 1972 a 1974, as ações políticas do governo, visando consolidar a vinculação das políticas públicas de educação profissional com as de emprego, se manifestam através da elaboração do I e II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, nos quais, a união escola, empresa e governo se deu através da criação do Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE). Outrossim, a criação da Secretaria da Mão-de-Obra - encarregada de *“promover e executar programas de educação profissional ... controlar e supervisionar as atividades relacionadas com a preparação de mão-de-obra para o mercado de trabalho”* - bem como a

subordinação desta secretaria e do PIPMO (Programa de Preparação Intensiva de Mão-de-Obra) ao Ministério do Trabalho (dissociando-os do Ministério da Educação) desvelam aquela tendência vinculatória do governo. É ainda no sentido de estreitar as relações entre educação profissional e emprego que em 1975 a legislação federal estimula as empresas a realizarem projetos próprios de ensino técnico, beneficiando-as com a dedução do lucro tributável para fins de imposto de renda. A criação do Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra em 1976, com o objetivo de unificar as várias instituições de ensino técnico, direcionando-as à criação de diretrizes de uma política de desenvolvimento de recursos humanos; bem como a instituição do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Mão-de-Obra – PRODEMO - através de contrato com o BIRD (com um financiamento no valor de 32 milhões de dólares) constituem-se em fatos concretos da integração ensino técnico e emprego. Podemos inferir que durante a década de 70 assiste-se à criação de um par dialético escola-empresa cuja racionalidade está centrada no trinômio segurança-desenvolvimento-acumulação. O discurso da época evidencia esta constatação: *“a empresa tem que cooperar, técnica e financeiramente, com o oferecimento de estágios para treinamento ... para que possa influir na seleção, tipo de formação e preparo dos técnicos de que carece, recebendo-os perfeitamente ajustados às suas necessidades e objetivos, e não como peças em bruto, carecendo de usinagem”*.

## **I. A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO E EMPREGO SOB A LÓGICA DA EMPREGABILIDADE: A PARTIR DE 1990**

A política Nacional de Educação Profissional - PNEP, juntamente com o Plano Nacional de Educação Profissional – PLANFOR (criado para implementar a política) e o Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER - são consideradas as principais políticas públicas do governo federal, financiadas pelo FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador). O PLANFOR é executado pelos Estados através dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional – PEQs, que dão concretude àquela política pública. PNEP/PLANFOR/PEQs e PROGER parecem constituir o eixo central das políticas públicas de enfrentamento do desemprego pelo atual governo brasileiro, em resposta à nova realidade do mundo do trabalho.

O discurso oficial utiliza como postulado o paradigma tecnicista da reestruturação produtiva, que a reveste de um caráter de universalidade e irreversibilidade, para

fundamentar a criação daquelas políticas públicas: *“A globalização da economia passa a exigir que as empresas se ajustem às novas tendências tecnológicas e de organização social do trabalho ... vivemos numa economia que se abre passando a enfrentar, inclusive dentro de casa, competidores internacionais ... Um caminho sem volta, para sobreviver em mercados cada vez mais exigentes e competitivos”*.

No discurso oficial há evidências comprobatórias justificadoras da articulação entre política pública de educação profissional e de emprego. A primeira evidência é que o Ministério do Trabalho – Mtb toma para si o programa de capacitação: *“O Mtb é, no Brasil, o órgão de governo responsável pela articulação e coordenação nacional da política e programas de educação profissional, no âmbito do sistema público de emprego ... no qual a educação profissional se torna um dos eixos centrais”*. A segunda evidência é a crítica que Mtb/SEFOR fazem às antigas políticas de qualificação por estarem desvinculadas do setor produtivo. Os documentos oficiais estabelecem ainda, como terceira evidência, uma relação linear entre educação profissional e emprego, sendo o segundo corolário da primeira: *“As novas tecnologias que viabilizam a inserção competitiva são intensivas em conhecimento polivalente, enquanto a mão-de-obra que procura colocação é, em geral, especializada em tarefas que não mais existem, ou então é pouco qualificada. Esta situação gera desemprego estrutural”*. A premissa subjacente a esta proposição é que o fator causal do desemprego é a falta de qualificação profissional.

A última e mais importante evidência está no fato da empregabilidade ser o eixo integrador que realizaria a interseção perfeita entre a política de educação profissional e a geração de emprego: *“A educação profissional deve ser entendida como processo ... Para tanto é preciso estabelecer seu foco na empregabilidade, entendida como capacidade de obter um emprego, mas sobretudo de se manter em um mercado de trabalho em constante mutação”*.

Ao centrar a política de Educação Profissional na empregabilidade, o Ministério do Trabalho metamorfoseia o conceito tradicional de emprego como trabalho assalariado, uma vez que a empregabilidade está desvinculada da realidade de um posto específico de trabalho. Como capacidade de empreender, ela relaciona-se à possibilidade de montar um negócio próprio e à habilidade de auto-deliberação o que está, por conseguinte, distante da antiga realidade, na qual o operário aliena o valor de uso de sua força de trabalho.

O PROGER deve ser entendido a partir dos fundamentos da empregabilidade, podendo ser hipoteticamente caracterizado como o braço financeiro da política de



educação profissional. Seu objetivo é promover ações que gerem emprego ou renda através da concessão de linhas especiais de crédito a setores usualmente excluídos do sistema financeiro, como “*pequenas e microempresas, cooperativas e formas associativas de produção, além de iniciativas de produção próprias da economia informal*”. O discurso oficial afirma ao justificar o programa: “*a redução da pobreza e da desigualdade só poderá ser alcançada mediante a geração de empregos e a ampliação de oportunidades de renda*”.

O PROGER, como política de emprego na década de 90, situada numa estrutura sócio-econômica de desemprego estrutural, se coaduna com a caracterização feita por Márcio Pochmann referente a estas políticas na atualidade. Há um hiato entre emprego e crescimento econômico num quadro de intensas diferenças regionais. O mercado de trabalho, intensamente heterogêneo, encontra-se dependente de políticas públicas isoladas e intermitentes, cuja finalidade, entre outras, é a democratização do crédito para pequenas empresas e trabalhadores autônomos.

## CONCLUSÃO

Até fins do século XIX, as primitivas políticas públicas de educação, sob vigência do liberalismo ortodoxo, tinham um caráter eminentemente pontual e filantrópico. Suas instituições, encarregadas de abrigar crianças pobres e desvalidas, jamais se assemelharam aos *workhouses ingleses*. A República Velha, consubstanciada numa recomposição do liberalismo, mormente a partir da década de 20, induziu a uma ação mais efetiva do Estado sobre o mercado de trabalho. O discurso relativo as políticas de educação profissional, conquanto tenha incorporado os valores de mercado - relacionando a educação ao progresso industrial e a criação de uma organização racional do trabalho - teve a função ideológica de criar uma ética para formar o homem econômico produtivo. O corporativismo pós-30, incorporou-se ao ideário liberal modernista escolanovista com a missão histórica de regular o mercado de trabalho. Induzido e pelas recomendações da OIT, o Estado, referendado pela constituição de 1937 e pela CLT, criou inúmeras instituições encarregadas de vincular as políticas de educação profissional com a geração de emprego.

De 1945 a 1964, o Estado populista-desenvolvimentista implantou um sistema democrático eleitoral efetivado a partir de uma política pactuada entre classes e segmentos de classe. A pressão popular, fundamentada na autonomização da ação

sindical, se por um lado coagiu o Estado à aplicar a legislação protetora do trabalho, por outro, descurou sua influência sobre as políticas de emprego compensatórias, decerto como decorrência da ilusão desenvolvimentista. Por inferência imediata, as políticas de emprego foram essencialmente ativas. A ditadura militar, a partir de 1964, colocou o ensino técnico como eixo de sua política educacional. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico e Social induziram inúmeras ações governamentais direcionadas a articular e reproduzir o binômio escola-empresa, educação-emprego.

A partir dos anos 90, as políticas públicas implantadas pelo governo, PNEP/PLANFOR/PROGER constituem o eixo em torno do qual gravitam as articulações entre a educação profissional e a geração de emprego e renda. O discurso oficial, justificador de referidas políticas, encontra-se centrado no conceito de empregabilidade que perpassa a teoria do neocapital humano. Para esta teoria, a competência técnica resultante da educação formal e profissional, deve, necessariamente, aliar-se a capacidade do trabalhador competir no mercado. Neste sentido, insere-se uma dimensão cultural e axiológica que extrapola as leis imanentes do mercado. A dimensão ideológica presente no discurso sobre políticas públicas de educação profissional e emprego na atualidade, tem a funcionalidade de adaptar estas políticas a uma realidade econômica, na qual o emprego encontra-se descolado do crescimento econômico e o mercado de trabalho, cada vez mais seletivo e centralizador, enfrenta o problema estrutural do desemprego.