

O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

FERREIRA, Eliza Bartolozzi – UFMG – elizabf@uol.com.br

GT: Trabalho e Educação / n. 9

Agência financiadora: CAPES

Este trabalho objetiva recuperar o planejamento da educação profissional (EP) no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) a fim de articulá-lo ao projeto de desenvolvimento do País. O objeto pesquisado é o Planejamento Plurianual (PPA) formulado nos dois governos de FHC: “Brasil em Ação” (1996-1999) e “Avança Brasil” (2000-2003). A análise é desenvolvida utilizando-se de trabalhos produzidos pelos técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹, com o objetivo de ressaltar sua participação na formulação e avaliação das políticas públicas. O caráter de investigação centrou-se na análise interna dos documentos, não havendo a preocupação em desenvolver um modelo prescritivo.

O debate sobre o planejamento em EP no Governo FHC é atualizado pela gestão do Governo Lula, que representa uma continuidade com suas variantes determinadas pela conjuntura, mas que não afetaram a sua estrutura. O PPA do Governo Lula manteve os conceitos, os fundamentos metodológicos, o modelo de gestão e a forma de organização por programas adotados pelo Governo FHC. Observa-se somente uma diferença entre a sistemática do PPA 2004-2007 e a utilizada anteriormente: a adoção de uma estratégia de formulação participativa.

Em que pese a importância na mudança da forma, o conteúdo das políticas sofreu pequenas alterações. Na organização da EP, coordenada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), as modificações foram de ordem nominal (Planfor para PNQ), com a proposta de aumentar a carga horária dos cursos ofertados. No Ministério da Educação (MEC), foi criada a contraditória “Escola da Fábrica”, e o Proep segue a agenda anterior.

Muitos estudiosos consideram que a EP tem um papel estratégico no desenvolvimento do país. Conforme modelo apresentado por Barbosa e Moretto (1998), ela se constitui como política de emprego ativa. Por seu turno, o incentivo ao jovem a permanecer na escola é considerado uma política passiva ou compensatória no quadro

¹ Órgão vinculado ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal. Justifica-se lançar mão dos estudos do IPEA, porque ali se produzem pesquisas, projeções e estudos macroeconômicos setoriais e temáticos, com o intuito de subsidiar o Governo na produção, na análise e na difusão de informações voltadas para o planejamento e a formulação de políticas.

do planejamento da política de emprego. Enfim, a EP e a educação geral se constituem em políticas públicas e estão estreitamente relacionadas com as diretrizes postas para o desenvolvimento do Brasil.

Essa lógica vem norteando as políticas governamentais de longos anos da história do século XX no Brasil. Esse é um processo permeado por contradições e antagonismos que o planejamento governamental, em tese, precisa apreender para garantir aderência na sociedade e sair do formalismo, malgrado seu caráter técnico-instrumental. No quadro da organização de uma política educacional, o planejamento se destaca como aquele que sistematiza e operacionaliza a política definida pelo Estado. Portanto, faz-se necessário identificar os espaços de definição e execução de tais políticas.

Importa destacar a histórica presença da tecnocracia na organização social e política brasileira. Muitos autores (BERNARDO, 1987; PEREIRA, 1981) consideram-na como uma classe social, possuidora de um certo tipo de conhecimento técnico-científico. As características principais do Estado tecnocrático é o fato de estar a serviço da acumulação capitalista; a fusão do político e do econômico e a planificação. O princípio da dominação concernente à tese da tecnocracia pressupõe um consenso mínimo sobre a legitimidade do poder. As contradições desse processo ampliaram consideravelmente a classe de técnicos para o setor privado e promoveram a sua convivência com a democracia. Segundo Bobbio (1986) e Offe (1975), tecnocracia e democracia não são compatíveis.

1 Uma síntese do PPA

Os documentos oficiais informam que a estabilidade econômica inaugurada com o Plano Real, possibilitou a retomada do planejamento governamental. Desde a CF de 1988, em seu art. 165, existe a determinação para o Poder Executivo instituir os PPAs nos quais se estabelecerão “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988).

O trabalho de Garcia (2000)² chama atenção sobre o recorrente caráter economicista dos planejamentos no Brasil que se tornam apenas uma técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos. Por exemplo, a Constituinte,

² O técnico faz parte da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais do IPEA.

ao trabalhar em ambiente de forte crise econômica e desequilíbrio das finanças públicas nacionais, e sob a pressão de reivindicações populares antes reprimidas, não consegue superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental, herdada dos militares e seus tecnocratas.

O PPA tem uma vigência ao longo de quatro exercícios financeiros e seu projeto deve ser enviado para aprovação do Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial. A sua execução inicia no segundo ano do mandato, sendo concluída no primeiro ano do mandato subsequente. A coordenação da elaboração do projeto da Lei do PPA cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), e deve envolver a participação de todos os órgãos do Governo Federal. O PPA inclui, ainda, recursos orçamentários e não-orçamentários que são alocados nos diversos programas e ações.

Os PPAs foram organizados com base na tríade estabilidade monetária, equilíbrio da política macroeconômica e política setorial em parceria com o setor privado. Há uma centralidade no econômico e uma ênfase na perspectiva de descentralização das políticas públicas para estados e municípios, e uma proposta de desestatização nas parcerias com o setor privado.

O PPA “Brasil em Ação”, instituído pela Lei nº 9.276/96, é o segundo PPA³ aprovado desde que passou a ser exigido pela CF de 1988; tem por “objetivo remover os principais obstáculos à consolidação do Real, à retomada do crescimento e ao progresso econômico e social da população”(BRASIL, 1996a). Sua premissa básica foi a consolidação da estabilização da economia, propondo uma inovação no planejamento governamental ao privilegiar a parceria entre as ações da União, dos Estados, dos Municípios e do setor privado.

A leitura dos documentos referentes ao PPA revela a permanência de uma estratégia de apresentar os argumentos políticos como se fossem estritamente econômicos. Isso invoca um consenso observado na leitura do PPA, sobre a necessidade do combate à inflação, pois “a sociedade já demonstrou que não está disposta a abrir mão da estabilidade” (BRASIL, 2000a). O fortalecimento do Real torna-se a principal meta do PPA. Não é explicitada a ligação desse projeto (sem falar do apelo feito ao espírito de luta do povo brasileiro), com a opção política que o constitui, cujo objetivo é de fincar um modelo de desenvolvimento associado ao processo de globalização de

³ O primeiro foi o “Plano Brasil Novo” (Collor de Mello).

forma submissa. O discurso economicista solidifica-se como o argumento de explicação e de solução da crise do desenvolvimento brasileiro. Aliás, a utopia desenvolvimentista deixa seu lugar para a busca da estabilidade econômica: essa é a nova utopia.

O PPA “Avança Brasil”, instituído pela Lei nº 9.989/2000, definiu as seguintes diretrizes: a) consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; b) promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e as oportunidades de renda; c) combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social; d) consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos. O Congresso Nacional agregou mais duas diretrizes estratégicas, incluídas na LDO para o ano 2000: 1) reduzir as desigualdades inter-regionais; 2) promover os direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação. O PPA envolveu a alocação de recursos da ordem de R\$ 1113 bilhão, articulando parcerias públicas e privadas para atingir os objetivos de 365 programas.

Ao contrário do PPA “Brasil em Ação”, a metodologia empregada no “Avança Brasil” incorpora a gestão por programas. “O programa é um instrumento de organização da ação governamental. É o elemento de integração entre o PPA, os orçamentos anuais, a execução e o controle” (BRASIL, 2002b). Assim, as ações e os recursos do Governo são organizados de acordo com os objetivos, o público-alvo, as metas, os indicadores e os recursos financeiros, humanos e materiais a ser atingidos. O objetivo do programa deve não só expressar com precisão o resultado desejado sobre o público-alvo, mas também ser compatível com os recursos disponíveis e alinhados com os macroobjetivos do governo.

O PPA “Avança Brasil” foi elaborado com um discurso objetivo e lançou mão de instrumentos que mobilizam a gestão moderna. O argumento pode ser assim sintetizado: *a consistência do crescimento depende da estabilização econômica*. Para o governo, a estabilidade não se contrapõe ao desenvolvimento. Por sua vez, os investimentos necessários ao desenvolvimento não são tarefa exclusiva do setor público. A parceria entre governo, iniciativa privada e a sociedade organizada é indispensável para aumentar a competitividade da economia, elevar o nível educacional e a qualificação profissional da população e aperfeiçoar a infra-estrutura do País. Com isso, é possível gerar novos empregos e oportunidades de renda para os brasileiros, objetivo último do crescimento econômico (BRASIL, 2000a).

O problema do desenvolvimento do Brasil aparece de forma mais relevante no PPA 2000-2003, enquanto no anterior foram poucas as referências registradas no que se

refere ao termo propriamente dito. A análise contextualizada desse registro compreende que o primeiro Governo FHC é tomado pelas decisões políticas de adequar o País ao processo de globalização econômica em meio a crises intermitentes no mundo capitalista. As ações foram voltadas, sobretudo, para o equilíbrio fiscal e para a implantação de reformas jurídicas e administrativas. Já no PPA “Avança Brasil”, com frequência aparece o termo desenvolvimento sustentável.

As Parcerias Público-Privadas surgiram como uma novidade do PPA 1996-1999. No PPA de 2000 a 2003, ganharam expressiva participação. O estudo de Soares e Neto (2002)⁴ sistematizou o montante de recursos que comprova tal assertiva. Os programas finalísticos⁵ (cerca de 315) relacionados no PPA têm previsto o investimento de R\$ 613,5 bilhões. Desse total, os parceiros privados participam com mais de R\$ 171,6 bilhões, o equivalente a 28% do investimento total.

A pesquisa de Soares e Neto mostra que as parcerias transformaram-se numa solução para a falta de recursos do setor público. Além disso, por estar claramente assinaladas no PPA, teriam o mérito de aumentar a transparência do Plano quanto à participação da iniciativa privada nos programas⁶. As parcerias, no PPA, foram definidas com base em uma única exigência: a alocação de recursos financeiros pelo setor privado. Assim, se a iniciativa privada participa financeiramente, considera-se que está ocorrendo uma parceria (e, por isso, a grande maioria de PPPs estão no setor da infra-estrutura). Apesar da simplicidade do conceito de parceria adotado, aparentemente ele não foi assimilado adequadamente pelos gerentes desses programas: cerca de 46% dos gerentes demonstraram desconhecer que gerenciavam um programa em parceria com a iniciativa privada; 25% chegaram a afirmar que o programa não tinha parceria e somente 25% reconheceram a parceria. Os técnicos do IPEA entendem que o PPA Avança Brasil precisa de um monitoramento mais sistemático, pois os gerentes encontram dificuldades de acompanhar os programas e as avaliações tornam-se muito subjetivas.

O Relatório Anual de Avaliação do PPA (exercício 2001) registrou a presença de 149 programas que não previram parcerias, o que considerou preocupante, já que “um dos princípios norteadores do modelo de gestão por programas é a efetivação de

⁴ Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Setoriais do IPEA.

⁵ Programa finalístico é aquele que resulta em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade (BRASIL, 2002).

⁶ A pesquisa de Cêa (2003) mostrou que em 1999, 97,12% das entidades executoras dos cursos do Planfor foram contratados sem licitação, não obstante ser uma obrigação legal.

parcerias” (BRASIL, 2002a). Além disso, o relatório destacou sua surpresa em relação à falta de registro de parcerias nos programas das áreas sociais, como saúde, educação, assistência social e da área de meio ambiente, por exemplo, já que o Terceiro Setor Corporativo investe muitos recursos em projetos do Governo Federal. “Talvez ocorra o receio de informar que parte das ações dos programas está sendo executada pelas parcerias, expondo o programa a um possível corte de recursos num cenário de escassez de recursos fiscais” (BRASIL, 2002a). Na realidade, no PPA, não foram considerados como parcerias os programas cuja ação a iniciativa privada executa e/ou gerencia, mas não aloca recursos financeiros, como é o caso da educação.

Ainda que a objetividade seja uma característica presente em todos os documentos do PPA “Avança Brasil”, o documento “Conhecendo mais sobre o Avança Brasil” (2000) tem um discurso ambíguo porque, centrado na administração gerencial, apresenta promessas e programas que irão depender sobremaneira do capital privado. O governo planeja o desenvolvimento sustentável para o País, com o estabelecimento de programas com definição orçamentária e resultados, mas não garante sozinho a execução. Assim, o Estado perde a condição de arbitragem das negociações.

Mediante esta análise, observa-se que há um relativismo nas ações políticas que, no quadro geral do conteúdo do PPA, considera o Estado como uma entidade que organiza basicamente a sociedade, regula e avalia, oferecendo-lhe algumas estruturas para a manutenção de uma ordem social, que é promovida juntamente com o capital privado. Ou seja, a conquista do desenvolvimento sustentável deverá ser alcançada com a conjunção de esforços do Estado e da sociedade civil. A sociedade civil é apresentada como uma abstração, em que não há distinção de classes nem antagonismos de interesses. É esperado que a sociedade civil tome iniciativas que visem o bem comum, sem contar com a proteção do Estado.

A polissemia da noção desenvolvimento sustentável permite sua utilização no PPA, e os parâmetros para o julgamento das políticas públicas que podem levar ao seu alcance são determinados pelo rigor fiscal em prol da estabilização econômica. Conclui-se que nos oito anos de governo FHC, a estabilidade foi a sua utopia. O rompimento com a herança varguista se configurou como uma ação conservadora e desintegradora dos direitos dos trabalhadores. Pois, com forte conteúdo contraditório, sustentabilidade remete às noções de estabilidade histórico-capitalista, expansão, uniformidade, homogeneidade, desigualdade.

2 A educação profissional nos planejamentos plurianuais

Os PPAs elaborados nos dois governos de FHC trazem a proposta de execução de programas de formação e qualificação dos trabalhadores, a fim de alavancar o crescimento sustentável do País. No PPA “Brasil em Ação” foi exposta a preocupação do Governo com a empregabilidade, conferindo, segundo o documento, importância cada vez maior aos requisitos de educação básica, formação profissional e de requalificação para preservar ou conquistar um posto de trabalho de boa qualidade. Nesse contexto, o Governo se comprometeu com uma política de emprego a privilegiar os segmentos mais atrasados da força de trabalho, por meio de políticas e reformas institucionais que facilitassem o acesso dos pequenos produtores urbanos e rurais ao crédito, à tecnologia e à qualificação profissional. Na sessão “educação”, a referência a esse quadro ficou restrita à indicação da ação “capacitação profissional e aparelhamento das salas de aula, com a introdução de recursos de informática” (BRASIL, 1996a). Observa-se que nesse momento alguns problemas são identificados na educação, mas não existem os programas, o que significa que os caminhos ainda não foram trilhados.

Destaque-se que a discussão acerca da definição dessas políticas no início do Governo de FHC, que resultaram no Proep e no Planfor, foi se desenvolvendo separadamente, tanto no MEC, do qual é um exemplo o documento *Planejamento político-estratégico – 1995/1998*, de maio de 1995, quanto no MTE, que publicou em agosto do mesmo ano o documento *Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Em seguida, trabalhou-se uma articulação dos dois ministérios, contando com a participação de outros órgãos governamentais para a formulação conjunta de uma proposta contida nos documentos *Política para a Educação Profissional* (MEC, 1995) e *Reforma do ensino técnico* (MTE, 1996).

Na perspectiva de colocar em consonância as ações do MEC e as ações do MTE, o PPA prometeu dar ênfase à formação profissional, coordenando iniciativas de setores do próprio Governo, do setor privado e da comunidade. A expansão do ensino técnico profissionalizante e o modelo de oferta, segundo o documento, seriam construídos de forma flexível, a fim de atender a situações diferentes, considerando as rápidas mudanças tecnológicas, as tendências econômicas regionais e do mercado internacional, bem como o esgotamento da capacidade de investimento da União na ampliação da atual rede de escolas técnicas e agrotécnicas federais. Dessa forma, o governo defendeu a parceria entre as três esferas de governo e o setor privado, com destaque para as agências de formação profissional, os trabalhadores e o empresariado nacional.

Entre todas as ações previstas no programa “Avança Brasil”, principalmente aquelas que dizem respeito ao desenvolvimento industrial e de geração de emprego e renda, a educação e a formação profissional estão em destaque como programas estratégicos, pelo fato de terem um acompanhamento cuidadoso de caráter prioritário. De acordo com o documento, a qualificação prepara a pessoa para exercer melhor suas funções, ou assumir novas, aumentando a chance de sucesso na busca de uma colocação.

O Relatório de Acompanhamento das Políticas Sociais do IPEA (2001) apresenta a Dotação Orçamentária Final de 2000, a Execução Orçamentária de 2000 e a Dotação Orçamentária Inicial de 2001 dos principais programas do PPA. Os programas *Desenvolvimento do Ensino de Graduação*, *Previdência de Inativos e Pensionistas da União* e *Aceleração da Aprendizagem* foram os que detiveram os maiores percentuais relativos à participação dos programas no total dos recursos orçamentários finais em 2000 (44,2%, 15,9% e 15,6%, respectivamente) e no total dos executados também nesse ano (44,3%, 17% e 15,6%). Os demais programas angariaram menos recursos, mas alguns ainda merecem destaque quanto aos valores orçamentários finais recebidos e a respectiva execução em 2000. São eles: *Escola de Qualidade Para Todos* (4,2% e 3,8%); *Desenvolvimento da Educação Profissional* (4,3% para ambas); *Desenvolvimento do Ensino Médio* (1,7% e 1,8%); *Assistência ao Trabalhador* (1,5% para ambas).

As metas do PPA 2000-2003 para garantir a implantação da reforma educacional e gerar “trabalho, desenvolvimento e prosperidade”, foram estabelecidas na implantação de dois programas: *Desenvolvimento do Ensino Médio* e *Desenvolvimento da Educação Profissional*. O primeiro, para melhorar a qualidade e aumentar a oferta de vagas no que se chamava de educação geral. O Governo se propôs reformar e ampliar a rede de escolas de EM em todo o País, de forma a possibilitar que todos os que saírem do “1º grau”⁷ e os que quiserem voltar a estudar tenham lugar garantido no EM. Essa expansão significa a criação de vagas para 10 milhões de alunos.

O programa *Desenvolvimento do EM*, que constitui o PPA 2000-2003, relata os instrumentos normativos que estão na LDB nº 9394/96 e organizam o EM, cujo objetivo específico é aprofundar os conhecimentos adquiridos no EF, preparar o aluno para continuar aprendendo e para se adaptar às novas condições de ocupação no mercado de

⁷ Termo utilizado no documento.

trabalho e prosseguir seus estudos. Após isso, o documento ressalta o aumento do número de matrículas que em 1994 era de aproximadamente 5 milhões de alunos, em 2001, alcançou 8,4 milhões. Esse programa busca aumentar a oferta de vagas e melhorar a sua qualidade.

O programa *Desenvolvimento da EP* parte do diagnóstico da realidade moderna, a qual exige atualização técnica dos trabalhadores; entende que os trabalhadores devem buscar cursos profissionalizantes separados do EM e universitário para que possam atender às exigências do mercado. O documento apresenta sinteticamente os dados que demonstram a expansão ocorrida no período de 1995-2001 nas escolas da rede federal de educação tecnológica: aumentou de 114 para 137. O primeiro Censo de EP revelou que havia no País, em 1999, 33 mil cursos, públicos ou privados, dos quais 2/3 eram de nível básico. O objetivo do programa é expandir a oferta de vagas em EP e melhorar sua qualidade, com ações voltadas para a capacitação de docentes e a construção dos centros educacionais.

O PPA “Avança Brasil” se propôs a efetivar a política de EP, executando e ampliando as ações do Proep e do Planfor. No período de 1995 a 2001 cerca de 14,9 milhões de trabalhadores foram matriculados em cursos de qualificação. A meta estabelecida foi terminar 2002 com um total acumulado desde 1995, da ordem de 17,4 milhões de pessoas qualificadas.

O ano de 2003 registrou um total de 3.538.871 alunos matriculados na Educação Profissional, sendo 329.256 alunos em 143 instituições da rede federal, 165.266 alunos em 553 instituições da rede estadual, 19.479 em 115 instituições da rede municipal e 3.024.870 alunos em 1.213 instituições da rede privada. Cabe observar que o primeiro dado oficial disponível sobre Educação Profissional é o apurado no Censo da Educação Profissional de 1999, quando o número de matrículas iniciais foi de 2.859.135 alunos nos níveis básico, técnico e tecnológico. Considerando este ano do Censo como o ano-base para aferição do indicador “Número-Índice de Matrículas Iniciais na Educação Profissional”, chega-se a um resultado de 123,7 em 2003. Apesar de ter se situado um pouco abaixo do índice que foi previsto em 130 para o final do PPA 2000-2003, é revelador do significativo incremento das matrículas no período (BRASIL, 2004).

Nota-se que a expansão da oferta foi atendida, sobretudo, pelo setor privado, e o número significativo de matrículas se deu no nível básico da EP. O Relatório Anual de Avaliação do PPA “Avança Brasil” (2002), destaca que até 31/12/2002, foram empenhados R\$ 161 milhões de investimentos para a qualificação de 825 mil trabalhadores. Ou seja, bem menos do que fora previsto inicialmente, sob o argumento das restrições orçamentárias impostas pelo cenário de dificuldades econômicas. O documento ainda informa que os resultados do Planfor 2000-2003 ficariam aquém do

inicialmente previsto no PPA, uma vez que, do investimento de R\$ 4 bilhões projetado para o período, apenas 25% (cerca de R\$ 1,1 bilhão) foram alocados no Programa até aquele momento. Ainda que se realizasse o investimento total esperado para 2002 (R\$ 310 milhões, desconsiderando emendas parlamentares) e a pré-proposta orçamentária do Codefat para 2003 (que previa R\$ 620 milhões), a execução financeira do Planfor ficaria na casa de R\$ 1,8 bilhão, ou seja, apenas 45% do planejado para o quadriênio.

Apesar do cenário adverso, segundo o documento, o Planfor conseguiu avançar por meio da consolidação de parcerias. O Programa passou a ocupar papel central na estratégia do PPA, contribuindo para a efetividade de diversos programas como o Comunidade Ativa, o Plano Nacional de Direitos Humanos e o Plano Nacional de Segurança Pública. A qualificação profissional está presente como meta no setor de turismo, na indústria cultural, na saúde, na marinha, exército e aeronáutica, sendo executada individualmente por cada setor específico, com recursos provenientes do FAT. Essa forma pulverizada (e desarticulada) de execução financeira e educacional da qualificação profissional dificulta a organização de uma política integrada de formação do trabalhador no País.

Parceria semelhante foi estabelecida com o MEC, objetivando reformar e expandir a EP, por meio da ampliação da oferta de vagas e melhoria de currículos, possibilitando a qualificação e a requalificação profissional, no âmbito do Proep. Até o ano de 2002, por meio do termo de cooperação técnica e financeira estabelecida entre os dois ministérios, no âmbito do Proep, foram investidos R\$ 19,3 milhões do Planfor na qualificação de 25,2 mil pessoas. Esses resultados são pífios diante do quadro da EP no País, principalmente quando se remete aos recursos entregues ao Sistema S. Ademais, conforme dados trazidos por Cardoso Jr. (2000)⁸, o percentual de pessoas treinadas foi muito baixo até 1999, pouco superior a 3% da PEA.

Além disso, parece baixo o grau de integração do PLANFOR com outros programas do SPE [Sistema Público de Emprego], conforme pode ser confirmado pelas seguintes situações: (i) do total de treinandos em 1997, 28% estavam cobertos pelo seguro-desemprego, vinculação que caiu para apenas 9% em 1998 e 6% em 1999; (ii) também baixo e irregular foi o grau de integração dos beneficiários do seguro-desemprego que acessaram algum tipo de treinamento concomitante, em torno de 5% em 1998 e 3,7% em 1999; e (iii) do total de treinandos, um número muito pequeno de pessoas estavam vinculados ao Proger, cerca de 6% em 1997 e apenas 3,8%, em 1999. Por outro lado, o maior grau de integração existente do PLANFOR deu-se com o desemprego, pois cerca da metade dos treinandos entre 1996 e 1999 era de pessoas desocupadas (BRASIL, 2002c, p. 26).

⁸ Técnico do IPEA.

Os dados apresentados indicam que os programas de formação profissional têm o ponto de análise no PPA assentado na política de focalização à população mais vulnerável economicamente (isto é, uma política para o enfrentamento da pobreza e não para sua superação) e a forte presença do capital privado para a operacionalização das soluções para os problemas brasileiros. Segundo Passos, Neves Jr. e Paiva (2002), o Planfor possui uma série de orientações que permitem – e mesmo impõem – a focalização nos mais pobres. Podem-se destacar duas dessas orientações: a primeira é a definição das competências básicas nos cursos profissionalizantes, o que permite o oferecimento dos cursos a pessoas menos escolarizadas; a segunda é a determinação estrita de atendimento para públicos desfavorecidos.

Outro ponto crítico comprovado na pesquisa dos técnicos do IPEA mostra onde é depositada a maior quantidade de recursos públicos. Em 2000, com o pagamento do seguro, foram gastos R\$ 4,05 bilhões, contra despesas de menos de R\$ 500 milhões com as ações de intermediação e qualificação. Dessa maneira, muito embora as ações de qualificação e intermediação tenham revelado uma focalização nos mais pobres, deve-se lembrar que é no pagamento do seguro, relativamente malfocalizado, que se concentram os gastos das políticas de emprego do governo federal. Na visão dos técnicos do IPEA, faz-se necessário elaborar instrumentos que possibilitem um gasto mais focalizado dos recursos do seguro.

Importa ressaltar as críticas apontadas por Cunha (2001) ao Planfor: 1) o foco na demanda é um equívoco “já que demanda e oferta não deveriam ser tomadas como instâncias independentes nos processos econômicos” (CUNHA, 2001, p. 180); 2) a propagação do conceito de empregabilidade o qual traz a idéia de que o desemprego é resultado da incapacidade de cada indivíduo de se empregar; a estrutura descentralizada do Planfor é um meio de difundir tal conceito; 3) a ênfase aos cursos de curta duração – visando o desenvolvimento de habilidades específicas – revelaria um anacronismo, pois é a educação formal a principal deficiência da força de trabalho brasileira manifestada pelos empresários.

O Proep, por sua vez, pode ser caracterizado como um programa de baixa execução; a média de execução de 2000 e 2001 foi de 75% do orçamento liberado. As restrições orçamentárias e financeiras ocorridas no exercício de 2002 diminuíram, ainda mais, o ritmo de investimento do programa: dos R\$ 50 milhões aprovados no orçamento provindos do FAT, foram liberados apenas R\$ 20 milhões; dos R\$ 162 milhões do orçamento do BID, foram liberados somente R\$ 74 milhões. O Relatório de 2002

afirmou que no ano de 2003 o cenário iria piorar, pois dos R\$ 230 milhões solicitados, a Lei Orçamentária constava a liberação de apenas R\$ 73,5 milhões em todas as fontes de financiamento.

Pode-se afirmar que o Proep caracteriza-se como uma política irrelevante para o País na medida em que seu impacto social, quantitativo e qualitativo, é mínimo; a capacidade de financiamento é reduzida progressivamente em vista das prioridades do superávit fiscal e, por fim, não atende aos princípios pedagógicos de uma formação técnica integral da força de trabalho. O Proep não possui um caráter educativo.

Mesmo com todas essas dificuldades, o documento ainda afirma que a concepção de EP, com o Proep, perdeu seu caráter economicista e assistencialista, bem como o preconceito social que a desvalorizava, garantindo o direito à profissionalização. Observa-se, com isso, que o rigor técnico e teórico (qualidades de uma avaliação) perde seu valor na medida em que o relatório se torna opinativo e contraditório aos próprios dados descritos, isto é, fica sem utilidade “gerencial”, incapaz de gerar instrumentos que possam aferir os programas.

Por fim, o planejamento da educação profissional, no quadro mais geral de busca do desenvolvimento sustentável para o Brasil, pode ser assim esquematizado: é uma política de inserção⁹, focalizada nos mais pobres da sociedade. A questão social não é enfrentada pela ótica da superação da pobreza, mas pelo seu alívio, uma prática recorrente no Brasil desde o período desenvolvimentista.

3 A influência dos técnicos na definição das diretrizes para a EP

O trabalho de Alves e Vieira (1995)¹⁰ é significativo porque lança as bases do Planfor. De forma prescritiva, o artigo tem como objetivo discutir as principais características de um Sistema Público de Emprego para auxiliar o governo perante as novas exigências do mercado de trabalho a assumir a formulação de políticas para a área. O texto apresenta ainda a experiência na implementação de programas governamentais de educação e qualificação profissional. Especificamente, os autores tratam do Programa de Reciclagem Profissional, criado pelo MTE, em 1994, com a finalidade de integrar as ações do SINE com a oferta de cursos de qualificação profissional. “Esse programa visa proporcionar ao trabalhador desempregado a aquisição de conhecimentos básicos e específicos que facilitem o processo de sua

⁹ Cf.: CASTEL, R. (1998).

¹⁰ Técnicos do IPEA.

reinserção no mercado de trabalho, reduzindo seu tempo de desemprego e, ao mesmo tempo, atendendo às necessidades de qualificação profissional das empresas” (ALVES; VIEIRA, 1995, p. 135).

Os autores tecem seus argumentos pautados na importância da questão educacional e da necessidade de equacionar uma política de formação profissional que aproxime a qualificação dos trabalhadores do processo educativo formal. “O desafio é o de qualificar massivamente os trabalhadores com uma metodologia que rompa com a concepção tradicional de capacitação profissional e incorpore a formação escolar para possibilitar a continuação do processo educativo do trabalhador” (ALVES; VIEIRA, 1995, p. 121). Não obstante essa defesa, os autores não estabelecem uma relação entre a organização educacional dos cursos, necessária para atender aos objetivos propostos, isto é, há um limite estrutural na formulação dos autores, pois não alcançam a complexidade do processo educativo, mesmo que planejada nas cercanias do mercado. Em outras palavras, a explicação do problema é limitada a uma lógica economicista, conseqüentemente a organização do programa sofre de um mal congênito.

Pesquisa empírica desenvolvida por Cardoso Jr. (2000)¹¹, apresenta indicadores de avaliação dos principais programas do sistema nacional de políticas de emprego, que revelam distanciamento entre a efetividade e a eficácia das ações governamentais na década de 1990 no País. Embora os programas existentes contemham as premissas necessárias para o atendimento ao trabalhador nas várias modalidades, são pouco eficazes para resolver as questões atuais do desemprego; por um lado, esses programas surgiram tardiamente apenas na última década do século XX e, por outro lado, porque imitam os sistemas de países avançados que foram montados para outro contexto estrutural e conjuntural.

A grande maioria dos trabalhos produzidos no âmbito do INEP afirma que a formação profissional não cria emprego; que este é determinado por fatores determinantes do crescimento econômico e pela política macroeconômica. Ao mesmo tempo alertam que a formação profissional pode afetar a empregabilidade dos segmentos excluídos, assim como pode gerar ganhos salariais e de produtividade daqueles empregados. Na verdade, essa assertiva esconde mais do que revela a complexidade quando se refere às condições de desemprego e à precarização do trabalho. E, acima de tudo, a situação se agrava quando as políticas de emprego e renda

¹¹ Técnico de pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA.

assumem um caráter compensatório por meio da focalização de atendimento aos mais pobres.

O trabalho de Barros, Corseuil e Foguel (2000)¹², investiga em que medida os programas brasileiros de proteção ao trabalhador protegem de fato os trabalhadores e favorecem o desempenho adequado do mercado de trabalho. A análise realizada leva a duas conclusões básicas. Em primeiro lugar, o estudo demonstra que, embora certos segmentos da população possam estar de fato sendo adequadamente atendidos, esses programas definitivamente não estão servindo de proteção aos trabalhadores mais carentes. Em segundo lugar, além de malfocalizado, o desenho dos programas brasileiros de proteção social pode estar tendo impactos negativos sobre o desempenho do mercado de trabalho, induzindo ao alto grau de informalidade e de rotatividade da força de trabalho, com conseqüências negativas sobre a duração das relações de trabalho, investimento em capital humano específico, produtividade e nível salarial.

Para Passos, Neves Jr. e Paiva (2002)¹³ a política de focalização é fundamental, pois consideram que as políticas sociais devem se voltar aos mais pobres, e não mais concentrar recursos escassos em segmentos “não-pobres” da população. Ressaltam que essa política não pode ser confundida como uma estratégia conservadora de reforma de Estado. O objetivo do texto é verificar o quão focadas nos pobres estão as políticas de emprego e renda do MTE. Os autores chegam à conclusão de que a intermediação da força de trabalho, o Proger e a qualificação profissional são ações bem focalizadas na pobreza; já especificidades no desenho do programa do seguro-desemprego impedem que o benefício alcance a mesma focalização.

Os técnicos do IPEA reconhecem que a qualificação profissional é algo complexo, na medida em que existem determinantes para que a focalização se dê ou não nos mais pobres. Por um lado, os programas de qualificação profissional dependem da existência de competências cognitivas básicas por parte do trabalhador a ser qualificado, a partir da qual se constroem competências técnicas. Na prática, a exigência de competências básicas assume a forma de escolarização formal – que está associada positivamente ao rendimento. Dessa maneira, tais programas tendem a excluir os menos escolarizados e, conseqüentemente, os mais pobres. Em síntese, esses trabalhos aqui sumariamente discutidos deixam evidente a posição dos técnicos do IPEA: a política de

¹² Os técnicos fazem parte da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA, e o primeiro ocupa o cargo de diretor.

¹³ Os autores pertencem à carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, do Governo federal.

focalização precisa ser potencializada a fim de alcançar somente os mais pobres da sociedade.

4 Considerações finais

O modelo aplicado aos PPAs foi considerado inovador pela tecnocracia, porque incorporou os princípios da gestão moderna. Porém, vários programas contidos nesses planos enfrentaram sérias dificuldades de gestão, com excesso de níveis hierárquicos e de instâncias de decisões; morosidade administrativa e rigidez de competências, o que contribuiu para a formação de “feudos” de poder; portanto, aumentou as disputas políticas e centralizou as informações e as decisões. A reforma do Estado se deu no estreito limite da tecnocracia. O PPA, portanto, segue o caráter economicista dos planejamentos no Brasil como mais uma técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos.

Não existe um comportamento equânime no quadro da tecnocracia nacional. Os planejamentos são elaborados por atores circunscritos não apenas em número, em suas capacidades e recursos disponíveis, mas também nas suas funções institucionais e em seu grau de relações estabelecidas fora das instâncias do governo.

Dessas evidências, pode-se inferir sobre a centralização (e controle) na definição das políticas constituintes do planejamento governamental que, no seu processo de implantação, independentemente do trabalho de monitoramento e avaliação por parte de um órgão governamental, as políticas públicas em EP seguiram um rumo determinado pela racionalidade econômica hegemônica no período histórico da globalização. Nesse contexto, a força de trabalho precisa ser mínima tanto em qualidade como em quantidade, assim como mínimos parecem ser seus direitos de cidadania.

5 Referências

ALVES, E.L.G.; VIEIRA, C.A.S. Qualificação profissional: uma proposta de política pública. **IPEA**, Brasília, n. 12, jun-dez 1995.

BARROS, R. P.; CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil. **IPEA**, Brasília, n. 22, dez 2000.

BERNARDO, J. **Capital, sindicatos e gestores**. São Paulo: Vértice, 1987.

BRASIL. **PPA 1996-1999**. Brasília, 1996a.

BRASIL. **Conhecendo mais sobre o Avanço Brasil**. Brasília, 2000a.

- BRASIL. **Planejamento plurianual - relatório anual de avaliação** (exercício 2000). Brasília, 2001.
- BRASIL. **Planejamento plurianual - relatório Anual de Avaliação** (exercício 2002). Brasília, 2003.
- BRASIL. **Relatório de avaliação PPA 2000-2003**. Brasília, 2004.
- BRESSER PEREIRA, L.C. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- CARDOSO JR., J. C. Desestruturação do mercado de trabalho brasileiro e limites do seu sistema público de emprego. **IPEA**. Brasília, ago. 2000.
- CUNHA.L.A. Os ministérios da educação e do trabalho na educação profissional. In: YANNOULAS, S. C *et al.* **Atuais tendências na educação profissional**. Brasília: Paralelo 15, 2001, p. 111-184.
- GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **IPEA**, Brasília, p. 7-70, 2001.
- IPEA. **Relatório de Acompanhamento das Políticas Sociais**. Brasília, 2001.
- OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PASSOS, A. F; NEVES JR, L. F.; PAIVA, L.H. A focalização das políticas de emprego e renda. **IPEA**, Brasília, n. 25, jun./dez 2002.
- SOARES, R. P.; NETO. C.A.S. Parcerias público-privadas no plano plurianual: proposta de um conceito. **IPEA**, Brasília, dez. 2002.