



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Programa de Pós-graduação Educação: Currículo
Revista e-curriculum ISSN: 1809-3876
<http://www.pucsp.br/ecurriculum>

**BALANÇO DA PRODUÇÃO DE CONHECIMENTOS SOBRE EDUCAÇÃO NÃO
ESCOLAR DE ADULTOS: PLANFOR E EDUCAÇÃO DO TRABALHADOR,
1999-2006**

**BALANCE OF THE PRODUCTION OF KNOWLEDGE ON ADULT NON-SCHOOL
EDUCATION: PLANFOR AND WORKERS' EDUCATION,
1999-2006**

TARTUCE, Gisela Lobo B. P.

Doutora em Sociologia (USP)

Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas

Endereço eletrônico: gtartuce@fcc.org.br



RESUMO

Este artigo faz uma análise de dezesseis trabalhos (sete teses de doutorado e nove dissertações de mestrado) referentes ao PLANFOR – Plano Nacional de Educação Profissional –, produzidos entre 1999 e 2006. O objetivo foi realizar uma revisão bibliográfica comentada, destacando os principais temas, questões propostas e resultados encontrados pelas pesquisas, especialmente no que se refere à dimensão educacional. Nas produções analisadas, esta é vista a partir da duração e dos conteúdos dos cursos, não se considerando o sujeito que passou pelas ações de (re)qualificação profissional. A grande crítica dos trabalhos repousa no fato de não haver articulação entre o PLANFOR o sistema regular de ensino. Com esse olhar, não há diálogo com a literatura sobre educação popular e/ou não-escolar, e também não se discute as conseqüências desse tipo de educação em outros espaços que não o do mercado de trabalho.

Palavras chave: Planfor; Requalificação Profissional; Educação Profissional.

ABSTRACT

This article analyzes sixteen works (seven doctor's theses and nine master's dissertations) referring to PLANFOR – National Professional Education Plan – produced between 1999 and 2006. The objective was to produce a commented bibliographical review, highlighting the main themes, issues proposed, and results found by the researches, especially with regard to that which relates to the educational dimension. This is examined based on the duration and contents of the courses, not taking into consideration the subject that underwent the professional (re)qualification. The great criticism of the works lies in the fact of not articulating PLANFOR with the regular education system. With this outlook there is no dialogue with the literature on popular education and/or non-school education and neither is there a discussion on are the consequences of this type of education in other places other than the work market.

Keywords: Planfor; Professional Requalification; Professional Education.

INTRODUÇÃO

Nesse artigo se fará uma análise de dezesseis trabalhos (sete teses de doutorado e nove dissertações de mestrado) referentes à área temática do PLANFOR – Plano Nacional de Educação Profissional¹ –, produzidos entre 1999 e 2006. O objetivo é realizar uma revisão bibliográfica comentada, atentando para as principais questões propostas e para as ausências encontradas, de modo a refletir sobre recomendações para futuras pesquisas.

Deve-se ressaltar que, como esses dezesseis trabalhos não abarcam a totalidade da produção realizada nos Programas de Pós-Graduação sobre essa política pública conduzida pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, não se trata aqui de elaborar generalizações a respeito do conjunto analisado, mas antes de indicar tendências encontradas, em relação aos principais temas, referências teóricas, metodologias e resultados. É igualmente importante salientar que a leitura e análise da produção discente foram realizadas com base em um “roteiro” semi-diretivo definido para toda a equipe de pesquisa, onde se demandou atenção especial à dimensão educacional das experiências não escolares (excetuando-se aquelas dirigidas à elevação da escolaridade) contidas nessa produção, a partir dos seguintes aspectos: intencionalidade dos programas, agente educador, educando, conteúdos, método, materiais e instrumentos, saberes (técnicos/populares), cultura, valores, relação com a comunidade, relações de poder, lugar social em que se dá a educação e o espaço de vida das pessoas, interfaces com a educação escolar.

O presente texto está dividido em três partes: na primeira, faz-se um breve relato do caminho percorrido pelos trabalhos até chegarem à análise do PLANFOR, cuja descrição, aqui resumida, é feita a partir daquela elaborada pelos próprios/as autores/as das teses e dissertações¹, no intuito de situar o/a leitor/a sobre as características gerais do Plano; na segunda, descrevem-se os principais temas, focos de análise e resultados encontrados pelas pesquisas; por fim, elabora-se uma apreciação geral sobre o conjunto analisado.

1. O PLANFOR como parte de um sistema público de emprego

Com exceção de uma tese que toma o PLANFOR como um meio para analisar a participação da sociedade civil nas Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, todas as demais produções têm o Plano como seu primeiro objeto de estudo.

¹ Como os/as autores/as utilizaram-se dos documentos originais do PLANFOR para descrevê-lo, julgou-se não ser necessário recorrer a estes documentos, já que as teses e dissertações são muito semelhantes nessa descrição.



Depois de uma introdução sobre esse objeto, praticamente todas as teses e dissertações – sejam elas teóricas ou empíricas – partem de uma mesma estrutura para chegar ao exame do PLANFOR: as transformações do capitalismo e do mundo do trabalho iniciadas na década de 70 do século XX (designadas em vários trabalhos sob nomenclatura diversa: “reestruturação produtiva”, “globalização”, “neoliberalismo”, etc.), que impõem um novo perfil de trabalhador e colocam a educação geral e profissional no centro dos debates, como fator de desenvolvimento dos países e dos indivíduos.

O novo padrão de produção, baseado na flexibilização e no conhecimento, revelou um descolamento entre o modelo de educação formal ofertado até então e as competências atualmente requeridas pelo mercado de trabalho, tais como polivalência, criatividade, capacidade de trabalhar em equipe, etc. Tal mudança ocasionou reformas educacionais em nível mundial, com o desafio de implementar um sistema capaz de prover uma sólida educação (geral e profissional), que permitisse aos indivíduos transitar entre situações de emprego diversas, diante do esfacelamento da ideia de carreira. Na verdade, o objetivo é dotar o sujeito da capacidade de aprender continuamente ao longo da vida e de gerir sua trajetória profissional diante da instabilidade, do desemprego e da precarização do mercado e das relações de trabalho. Daí a ênfase na formação continuada de “competências” – opostas à ideia de “qualificação”², associada a um estoque de conhecimentos –, para garantir a “empregabilidade” dos indivíduos, isto é, a capacidade de inserir-se e manter-se em um mercado de trabalho em constante mutação.

Para fazer essa contextualização, os autores nutrem-se tanto da literatura advinda da Economia e da Sociologia, em especial a Sociologia do Trabalho (Perry Anderson, Alain Chesnais, Francisco de Oliveira Ricardo Antunes, Cláudio Dedecca, Marcio Pochmann), quanto daquela produzida por teóricos da área “Educação e Trabalho” (Gaudêncio Frigotto, Pablo Gentili, Celso Ferretti, Acácia Kuenzer, entre outros).

Após essa parte inicial de contextualização mais ampla, a produção acadêmica selecionada focaliza seus impactos sobre a relação educação e trabalho na realidade brasileira, revelando como a educação profissional que vinha sendo oferecida até então (via Sistema S³ e escolas técnicas) torna-se obsoleta diante das transformações no mundo do trabalho. A partir

² Algumas teses e dissertações têm um capítulo ou uma parte dedicada a analisar o debate “qualificação” *versus* “competência”: enquanto a primeira remete a uma relação social, um campo de disputa onde os sujeitos envolvidos lutam por reconhecimento, a segunda ressalta as capacidades dos indivíduos e seu empenho subjetivo para antecipar e resolver problemas.

³ Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

de meados da década de 90, uma série de iniciativas é levada a cabo para adequar a formação profissional aos imperativos de flexibilidade da produção. Do lado do Estado, dois Ministérios – Ministério da Educação (MEC) e Ministério do Trabalho (MTb)⁴ – passam a atuar conjuntamente nessa área: em 1996, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) é promulgada, dedicando um capítulo à parte para a educação profissional, reconhecida como uma modalidade de ensino na confluência dos direitos do cidadão à educação e ao trabalho. No mesmo ano, o MTb implementa o PLANFOR, a partir dos princípios da descentralização e do estabelecimento de parcerias com múltiplos atores. Assim, do lado da sociedade civil, chamada a participar de ações antes circunscritas à esfera estatal, os sindicatos – até então distantes da seara da formação profissional – passam a se envolver no debate e a disputar os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), ao lado de organizações não-governamentais e universidades. Na mesma linha, o SENAI busca a reformulação de seus cursos.

Todavia, as relações do MTb com o MEC e de todos os atores envolvidos na implementação do PLANFOR não se deram sem conflitos. Como uma política pública que se situa na fronteira entre a educação e o trabalho, o PLANFOR é geralmente descrito a partir das disputas concretas estabelecidas entre os dois Ministérios. Nesse sentido, a maior parte das teses e dissertações desenvolve uma reflexão histórica sobre as políticas públicas de emprego e/ou de educação no país.

No caso das políticas educacionais, os trabalhos enfatizam a dualidade presente no sistema educacional brasileiro, entre uma educação propedêutica voltada para as elites e uma educação profissional destinada às classes populares. A nova LDB, ao afirmar que uma sólida educação geral é pré-requisito para a formação profissional de qualidade, baseando-se na concepção de integração entre ensino geral e formação profissional, continha as possibilidades de superação da histórica dualidade do ensino brasileiro. Porém, decreto posterior de 1997 (Decreto 2208/97)⁵ instituiu a separação oficial entre o ensino médio (formação geral) e o ensino técnico (formação profissional), que passou a ter um caráter complementar àquele, podendo ser oferecido de forma concomitante ou sequencial, exigindo matrícula diferenciada.

⁴ A partir de 1999, o Ministério do Trabalho (MTb) passou a ser denominado Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a Secretaria de Formação Profissional (SEFOR), Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). Aqui, utilizam-se as primeiras nomenclaturas, apenas para facilitar a leitura.

⁵ Parte dos/as autores/as ressalta que o MEC atropelou as discussões que vinham ocorrendo entre governo e sociedade civil, ao enviar ao Congresso o Projeto de Lei 1603/96, que antecedeu este Decreto.



De acordo com a nova legislação, a educação profissional passou a ser oferecida em três níveis, destinada tanto a alunos egressos do nível fundamental, médio e superior, como também a qualquer jovem e adulto independentemente do seu nível de escolaridade:

- a) Básico: destinado a qualificar e requalificar o trabalhador em geral, jovem e adulto, independente de escolaridade alcançada, constituindo-se em modalidade de educação não formal;
- b) Técnico: destinado a alunos cursando ou egressos do ensino médio, com organização curricular própria e independente do ensino médio, mas conferindo diploma de técnico de nível médio;
- c) Tecnológico: em nível superior, é destinado a alunos egressos do ensino médio e técnico, conferindo diploma de tecnólogo.

Criou-se, assim, uma cisão dentro da educação profissional, ao se instalarem as modalidades de educação formal – níveis técnico e tecnológicos, sob responsabilidade do MEC – e não formal – nível básico, sob a responsabilidade do MTb, de duração variável e não sujeita à regulamentação curricular. Com isso, a pretendida articulação entre os dois Ministérios não se efetivou, observando-se disputa de hegemonia quanto à educação profissional e sistemas paralelos de ensino. Como o MTb não possuía uma rede própria de instituições que pudessem oferecer esse tipo de educação, adotou a descentralização e as parcerias como diretrizes básicas.

No âmbito das políticas públicas de emprego, várias teses e dissertações também narram o processo histórico que viria a desembocar no PLANFOR: a criação, em 1963, do Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO), política transitória para preparar mão-de-obra especializada para a indústria, que, todavia, dura mais de vinte anos; a instituição do seguro-desemprego em 1986; os marcos legais para o estabelecimento de um sistema público de emprego, quando a Constituição de 1988 determina a criação de um fundo para financiar o seguro-desemprego e demais políticas na área; a efetiva instituição, em 1991, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), fundo não-orçamentário destinado ao financiamento de políticas de emprego; criação, no mesmo ano, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, cuja função é elaborar diretrizes para programas, controlar sua execução e fiscalizar o próprio FAT; criação das comissões de emprego, que se constituem em importante instrumento de participação da sociedade civil na gestão democrática.

A partir de 1994, já havia condições jurídico-institucionais para que o governo federal pudesse propor e coordenar programas nacionais, visando redefinir a amplitude e o conteúdo



das políticas públicas de emprego. O Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda (PROGER) e o PLANFOR (criado em 1995 e efetivado a partir de 1996) surgem como instrumentos de execução desse sistema nacional que completariam a implementação de políticas ativas⁶ para o mercado de trabalho. Como escrito na dissertação de Ventura⁷ (2001), o PLANFOR “vem contribuir para aprofundar o distanciamento do Ministério da Educação em relação à execução de projetos educacionais dirigidos à população jovem e adulta com pouca ou nenhuma escolaridade, e, por outro lado, amplia, consideravelmente, a presença do Ministério do Trabalho e Emprego nessa área, porém, por meio de projetos e atividades pontuais”⁸ (p.14).

É somente em 1995, portanto, que a questão da formação profissional ganha efetivo destaque, quando o governo de Fernando Henrique Cardoso atribui ao Ministério do Trabalho a tarefa de ampliar o sistema desse tipo de formação no país, dando-lhe funções e poderes até então nunca vistos. A vinda de dois técnicos do SENAI – Nassim Mehedff e Elenice M. Leite – para reformular a Secretaria de Formação Profissional (SEFOR) é tida pelos/as autores/as dos trabalhos analisados como crucial para a implementação do PLANFOR. Em geral, eles/as fazem uma boa apresentação e descrição dessa política pública, apresentando detalhes conforme o objetivo de seu trabalho.

O PLANFOR tinha como meta principal qualificar ou requalificar, anualmente, pelo menos 20% da População Economicamente Ativa (PEA) – algo em torno de 1,5 milhões de trabalhadores ao ano – até o ano de 2002, contemplando habilidades básicas, específicas e de gestão⁹. Ao lado desse objetivo mais geral, havia outros nele embutidos, como elevar o nível de escolaridade da PEA, buscando a erradicação do analfabetismo; estimular a ampliação de

⁶ Políticas “ativas”: buscam alterar o perfil da mão-de-obra e ampliar as vagas oferecidas pelo setor público e privado, via programas de qualificação, investimento e geração de renda; políticas “passivas”: buscam reduzir a oferta de trabalho disponível no mercado de trabalho, por meio da aposentadoria antecipada, do incentivo à permanência do jovem no sistema escolar, da intermediação da mão-de-obra e do seguro-desemprego.

⁷ Para diferenciar os/as autores/as analisados das referências teóricas por eles/as ou por mim utilizadas, usarei letras maiúsculas para me referir às últimas.

⁸ Como se verá mais à frente, apenas esta dissertação (VENTURA, 2001) associa e articula a educação profissional de nível básico à Educação de Jovens e Adultos (EJA), relatando os marcos históricos dessa modalidade de ensino. A autora também ressalta como essa modalidade sempre foi desvalorizada dentro do MEC: na ausência de ações governamentais no âmbito da EJA entre fins dos anos 80 e meados dos 90, o MTb, via PLANFOR, passa a atuar no atendimento a essa população, por meio de cursos de curta duração, dissociados da educação básica. Por outro lado, à medida que as escolas técnicas são obrigadas a abandonar o ensino médio e forçadas a oferecer cursos modulares de curta duração para os mais diversos públicos e demandas – num processo denominado “senaização” dessas escolas (CUNHA, 1997) –, o MEC também chama a si a tarefa de formação profissional *strito sensu*, indicando correlação de forças entre os dois Ministérios.

⁹ Habilidades básicas: competências e conhecimentos gerais (comunicação verbal e escrita, raciocínio, entre outras) essenciais para o mercado de trabalho e para a construção da cidadania; habilidades específicas: competências e conhecimentos relativos a processos, métodos e outros conteúdos específicos das ocupações; habilidades de gestão: competências e conhecimentos relativos a atividades de gestão e autogestão, para uma inserção autônoma no mercado.



oportunidades de geração de renda, buscando alternativas de trabalho auto-gerido ou associativo; contribuir para a redução das desigualdades sociais e regionais, para a preservação do meio ambiente e a construção da solidariedade e da cidadania; e combater todas as formas de discriminação, especialmente de gênero, idade, raça e cor, entre outros. Elegeu, como público-alvo, a população considerada como vulnerável, como trabalhadores de baixa escolaridade, desempregados, segmentos inseridos no mercado informal em condições precárias e populações excluídas, visando a sua inserção no mercado de trabalho e o combate ao desemprego. Teoricamente, a seleção era dada por meio do critério de discriminação positiva, sem o estabelecimento de cotas.

Como dito anteriormente, o PLANFOR possuía sua estrutura e funcionamento baseados nas diretrizes de descentralização e participação, cuja efetivação dava-se por meio de dois mecanismos:

- a) os Planos Estaduais de Qualificação Profissional (PEQs), implementados mediante convênio entre o MTb e os governos estaduais, coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho, sob a homologação das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, com vistas à empregabilidade do trabalhador;
- b) as Parcerias Nacionais e Regionais, estabelecidas com os sistemas de ensino técnico federal, estadual e municipal; o Sistema S; as universidades públicas e privadas; as instituições representativas de trabalhadores; as escolas e fundações de empresas; as organizações não-governamentais e a rede de ensino profissional livre, visando a construção de uma nova institucionalidade para a educação profissional no país.

Embora afirmem que a educação profissional é complementar à educação básica (direito do cidadão e dever do Estado), não a substituindo, os documentos do PLANFOR explicitam que ela é um direito do “cidadão produtivo”, devendo ser negociada no e pelo setor produtivo, o que não significa concebê-la no âmbito privado. Assim, cabe ao Estado ser o fomentador de políticas globais, deixando à sociedade civil a execução direta das ações de educação profissional. Ele deve ser o articulador e mobilizador de uma rede de educação profissional, que a conceba de forma ampliada e renovada: esta educação deve ser entendida como um variado leque de ações, incluindo cursos, oficinas, seminários, assessorias, extensão e modelos alternativos de educação profissional, que contemplem o desenvolvimento integrado de habilidades básicas, específicas e de gestão, oferecidas separadamente. Tais habilidades devem ser definidas em função do perfil da clientela e da demanda do mercado de trabalho, levantados em nível local – contrapondo-se, portanto, à histórica formação profissional baseada na oferta de cursos disponíveis.



Desse modo, a ideia é promover um “avanço conceitual” e uma “nova institucionalidade” da educação profissional, por meio de ampla diversidade de modelos de financiamento, organizacionais e pedagógicos. De fato, não há diretrizes curriculares (carga horária, conteúdos mínimos) estabelecidas, mas o objetivo geral do Plano também inclui as ações formativas desenvolvidas pela rede vinculada ao MEC (confrontar nota 12), ao Sistema S e a outros programas ou escolas de formação existentes.

É na falta de regulamentação objetiva das ações executadas pelo PLANFOR que reside uma das principais diferenças entre a educação sob a responsabilidade dos dois Ministérios. Várias teses e dissertações enfatizam que não há nenhuma diretriz estabelecida quanto à avaliação e à certificação nos cursos, que dependem do tipo de programa de qualificação desenvolvido. Há expedição de certificados de participação que nem sempre contemplam avaliação de desempenho. Também não há regulamentação quanto ao tipo de formação do corpo docente ou ao tipo de vínculo com as entidades executoras. São todas essas as características – que conferem ao PLANFOR ampla gama de situações – que dão às ações do Plano um caráter não escolar/não formal¹⁰ – o tema que interessa a esta pesquisa.

Por fim, deve-se ressaltar que o PLANFOR começou a ser avaliado ao tempo em que iniciou a sua execução: além dos mecanismos de supervisão gerencial e fiscalização administrativo-financeira, a cargo da SEFOR e das Secretarias Estaduais de Trabalho, a avaliação externa dos PEQs foi realizada por universidades públicas, em âmbito nacional e estadual, com o objetivo de fornecer subsídio para aprimoramento do Plano como política pública. É, aliás, sobre boa parte dessas avaliações que se baseiam as teses e dissertações aqui analisadas, como se verá no item seguinte.

2. Principais temas, focos de análise e achados da produção discente analisada

2.1. Trabalhos teóricos

Há um grupo de textos (um doutorado e cinco mestrados, a maioria da região Sudeste) que analisa o PLANFOR teoricamente, refletindo sobre seu processo de gestação, implantação e avaliação, isto é, sobre a sua institucionalização. Assim, além do contexto no qual foi desenvolvida a nova política de educação profissional no Brasil, esses trabalhos retratam seus propósitos (seus “fundamentos ideológicos”) e o papel desempenhado pelos diversos atores na construção dessa política pública, por meio da análise de suas ideias, proposições, interesses e

¹⁰ Haddad (2005) prefere o termo “não escolar” ao “não formal”, já que há iniciativas educacionais que são formais mas não necessariamente escolares, isto é, que possuem maior institucionalidade mesmo não pertencendo ao sistema regular de ensino. Este é, na sua visão, o caso do próprio PLANFOR.



relações de poder estabelecidas. É assim que todos esses trabalhos têm um capítulo central destinado a descrever os diversos fóruns, programas e documentos produzidos pelo Estado (aí incluídos MEC e MTb), por empresários e trabalhadores¹¹, e que “contribuíram para o processo de disseminação de ideias que vieram a dar forma ao PLANFOR” (Santiago, 2006, p.89). Destaque especial é igualmente dado à influência de organismos internacionais (FMI, BID, Banco Mundial, etc.) na definição das políticas e reformas da educação e da formação profissional no país, especialmente no tocante à incorporação dos conceitos de “empregabilidade”, “competências” e “habilidades”.

As principais técnicas de pesquisa desse grupo de teses e dissertações são as fontes primárias (documentos, resoluções do próprio PLANFOR, etc.) e secundárias (análise de resultados do PLANFOR em relatórios de avaliação externa).

Resumidamente, esses trabalhos são consensuais em dizer que a visão predominante nesses debates é a da “transformação produtiva com equidade” (CEPAL, 1992): a nova política proposta para a educação profissional no país deve atuar junto à qualificação dos trabalhadores já que um novo perfil é visto como imprescindível para o desenvolvimento da competitividade nacional e dos próprios direitos dos cidadãos. A materialização dessa concepção é realizada com a chegada de Mehedff e Leite à SEFOR, trazendo “um projeto de qualificação profissional bem definido, balizado pelas concepções empresariais” (Santiago, 2006, p.104). A utilização, nos documentos do governo, da expressão “cidadão produtivo” visou justamente contemplar a cidadania reivindicada pelos trabalhadores e a competitividade dos empresários. No lugar do conflito, o consenso, a negociação entre capital e trabalho, como elemento primordial para a própria democracia e conquista de direitos.

O único ator com posição mais crítica em relação a essas ideias é a Central Única dos Trabalhadores (CUT), para quem as novas formas de produção e gestão do trabalho possuem um caráter excludente que é encoberto pelas possibilidades abertas por uma política de educação profissional. De qualquer modo, apesar dessa posição divergente, essa central sindical irá disputar os recursos do PLANFOR para desenvolver cursos de formação

¹¹ Entre os programas, destacam-se: Programa Brasileiro de Qualidade e Competitividade, lançado em 1991 pelo governo Collor de Mello. Entre os encontros, o Fórum Capital/Trabalho, presidido pelo reitor da Universidade de São Paulo (Roberto Leal Lobo), entre 1991 e 1992. Entre os documentos, *Questões críticas da educação brasileira* (1994), redigido pelos professores Cláudio Salm e Azuete Fogaça; *Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*, elaborado pelo MTb em 1995; *Educação básica e formação profissional: uma visão dos empresários* (1993) e *Competitividade industrial* (1998), lançados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI); *Um projeto para o Brasil: a proposta da Força Sindical* (1993); *Contribuições para a formulação de políticas da CUT no campo da formação profissional e Rumo à construção de um projeto educacional para o Brasil*, ambos da Confederação Única dos Trabalhadores, de 1995; *Programa de desenvolvimento profissional contínuo*, da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT).

profissional, contribuindo efetivamente para a realização do Plano.¹² O meio acadêmico também foi um crítico feroz, mas os trabalhos analisados destacam que os convênios estabelecidos com algumas universidades públicas para a realização de avaliações externas, com considerável distribuição de recursos, amenizou parte da resistência encontrada.

As teses e dissertações tendem a adotar opinião semelhante à da CUT e de boa parte da academia, qual seja, a de que a nova configuração do capital tem como corolário “uma educação voltada fundamentalmente para os interesses do mercado”, e essa instrumentalização/subordinação da formação escolar ao sistema produtivo “reitera, sob novas bases (...) a subalternidade das classes populares” (VENTURA, 2001, p.141). O PLANFOR, inserido nessa perspectiva mais ampla, é visto como estratégia de redução dos conflitos diante de pressões diversas, como o desemprego e a pobreza: é “processo ideológico naturalizador da exclusão social e (...) tentativa de redução do processo educativo a um mecanismo instrumental e adaptativo voltado para a integração periférica ou informal no mercado de trabalho” (*ibid.*, p.144); ou, como diz Rodrigues (2002, p.9), “trata-se de desmontar o aparente discurso humanista que permeia os documentos que lhe dão sustentação, evidenciando seus vínculos com as políticas sociais neoliberais”.

Desse modo, esses textos chamam a atenção para o fato de que, se o PLANFOR foi concebido para os trabalhadores aumentarem suas chances de inserção em um mercado de trabalho em constante mutação e para dar ao Brasil condições de competir no comércio internacional, ele também foi elaborado para combater o desemprego e a exclusão, sob o argumento de que uma das causas desses fenômenos residia na baixa qualificação da PEA brasileira, cuja média de escolaridade girava em torno de quatro anos. Sobre esse aspecto, esses trabalhos destacam a influência e o efeito simbólico das noções de “empregabilidade”¹³ e “competência”, que, tendo como referencial o indivíduo, são vistas como conceitos ideológicos que têm por objetivo disseminar “a ilusão de que o emprego é consequência da baixa escolaridade e desqualificação dos indivíduos” (BATISTA, 2002, p.8). Nas palavras de

¹² Alguns/mas autores/as revelam que há divergências no interior da própria CUT, pois, “ao mesmo tempo que o 5º CONCUT [Congresso da CUT] orienta a integração da formação profissional aos níveis regulares de ensino, os sindicatos passam a construir escolas de formação profissional para ministrarem os cursos do PLANFOR” (SANTIAGO, 2006, p.100; CASTIONI, 2006, p.209).

¹³ Há uma dissertação (SANTIAGO, 2006) que afirma ter havido um processo de amadurecimento dentro da SEFOR, quando esta abandona o conceito de empregabilidade e reconhece que a educação profissional, por si só, não cria empregos, mas pode potencializar a criação e o aproveitamento de novas oportunidades de trabalho. Para isso, propõe o desenvolvimento de ações voltadas para a geração de renda. Para esta autora, essa mudança de concepção reflete-se na mudança do nome da secretaria responsável pela da formação dentro do MTb: de SEFOR para SPPE. Poucos trabalhos analisam essas mudanças de perspectiva após iniciado o PLANFOR; alguns dão destaque à mudança de nomenclatura do próprio Plano, mas não são consensuais quanto a isso: para uns, ela reflete uma ampliação; para outros, apenas a necessidade de conciliar diferentes concepções de grupos que fazem parte do mesmo governo neoliberal.

Castioni (2002), o Plano – por meio de seus parceiros – foi o “*dissimulador*”¹⁴ (grifos do autor) tanto dos conceitos referidos quanto da ideia “de que é através da educação que o trabalhador alcançaria uma posição no novo mercado de trabalho” (p.2); para Santiago (2006), “o ideário do PLANFOR naturaliza o conjunto das transformações no mundo do trabalho e seus impactos, remetendo aos trabalhadores individualmente a responsabilidade pela adaptação ao mercado de trabalho” (p.78).

Há uma dissertação desse conjunto que analisa o PLANFOR dentro da perspectiva da Educação de Jovens e Adultos (EJA), buscando revelar como as políticas públicas destinadas a essa modalidade de ensino passaram de um modelo adequado à ideologia desenvolvimentista a um adequado à ideologia da competitividade. Encarando o PLANFOR como a melhor expressão do que ocorreu com a EJA nos anos 90, a autora questiona o sentido social, político e pedagógico do Plano e quais suas implicações para os jovens adultos trabalhadores e para a identidade dessa modalidade. Suas conclusões são semelhantes às dos outros cinco trabalhos desse grupo, já que afirma que “no âmbito do PLANFOR, a questão da educação vem sendo tratada de forma minimalista, numa perspectiva pragmática e de alívio da pobreza” (VENTURA, 2001, p.144).

Ao narrarem as relações macropolíticas travadas no plano do poder público, as disputas e divergências entre e intra-grupos na elaboração do Plano, e a influência de ideias e experiências nacionais e internacionais na área de formação profissional, os/as autores/as desses seis trabalhos teóricos buscam revelar não só a construção do consenso, mas também as contradições existentes nesse processo: o PLANFOR é “um novo modelo de gestão aparentemente contraditório, que alia uma perspectiva de formação profissional centrada nas novas demandas do capital, mas que, ao mesmo tempo, atende a uma das antigas reivindicações do movimento sindical por maior participação na gestão das políticas públicas de emprego” (SANTIAGO, 2006, p.110). Nesse sentido, alguns/mas desses/as autores/as fazem a crítica do tripartismo e do paritarismo que fundamenta o Plano e todos os órgãos a ele relacionados (CODEFAT, comissões de emprego, etc.), uma vez que os conceitos difundidos e sedimentados raramente foram questionados.

Contrapondo-se ao ideário contido no PLANFOR – visão simultânea da educação como culpada pela pobreza e responsável pelo desenvolvimento do país e dos indivíduos, o que para

¹⁴ Segundo Castioni (2002), é o PLANFOR quem dissemina os “novos conceitos” (empregabilidade, competência) que depois são apropriados pela política educacional, “timidamente expressos na LDB/1996, mas muito mais refinados através do Decreto 2208/97” (p.3). O MEC, que os incorpora sem resistência, “em pouco tempo faz chegar às salas de aula, pelo país afora, os comportamentos exigidos pelas empresas” (p.3). Acredita-se aqui que tal afirmação demandaria uma pesquisa empírica (a dele é teórica) para ser verificada, já que as políticas implementadas nas escolas a partir do governo central são apropriadas e sofrem releituras.

várias teses e dissertações representa um revigoramento da Teoria do Capital Humano –, as teses e dissertações buscam enfatizar que a educação não cria emprego; este depende de políticas macro-sociais que promovam o crescimento da economia. Alguns trabalhos procuram combater a “ilusória necessidade” de pessoal qualificado, ou a “falsa premissa” de que aqui não há emprego porque falta força de trabalho com níveis maiores de qualificação.

2.2. Trabalhos empíricos

Há outro conjunto na produção discente analisada (seis teses e quatro dissertações) que trata da materialização do PLANFOR nos estados da federação, realizada por meio dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs). Nesses casos, há pelo menos uma produção referente a cada região do país, com exceção da Norte¹⁵: há trabalhos sobre o PEQ Maranhão, PEQ Distrito Federal, PEQ Mato Grosso do Sul, PEQ Minas Gerais, PEQ Paraná, PEQ Curitiba e PEQ Rio Grande do Sul. A tese que analisa o PLANFOR a partir da participação da sociedade civil nas Comissões Estaduais e Municipais de Emprego foi aqui incluída, já que possui um caráter empírico.

Embora também partam de uma perspectiva crítica do PLANFOR, enfatizando os conceitos que o embasam (“empregabilidade” e “competência”) e considerando as relações estabelecidas no processo de planejamento e execução do Plano, o foco das teses e dissertações desse grupo é para os seus efeitos em termos concretos. Para tanto, utilizam-se das fontes primárias e principalmente das avaliações encomendadas; parte delas lança mão de entrevistas e questionários, aplicados a alguns dos participantes do Plano: formuladores, empresários, formadores, egressos. A maior parte desses trabalhos baseia-se nos critérios de avaliação estabelecidos pelo PLANFOR em convênio com entidades avaliadoras – eficiência, eficácia e efetividade social¹⁶ – e, nesse sentido, pode ser situada em um campo teórico que se poderia denominar “avaliação de políticas públicas”, ou seja, desenvolve uma análise do Plano com o objetivo de verificar as mudanças ocorridas na vida dos egressos dessa educação profissional de nível básico.

A maioria dos/as autores/as desses trabalhos baseia-se nos relatórios de avaliação externa do PLANFOR para elaborar suas análises e conclusões – aliás, eles/as se

¹⁵ Não se registrou nenhum trabalho referente ao PLANFOR produzido na ou sobre a região Norte entre todos os 22 resumos encontrados no portal CAPES no 1º semestre de 2007.

¹⁶ Eficiência: entendida como o grau de aproximação entre o previsto e o realizado; eficácia: expressa pelo benefício das ações de educação profissional para os treinandos, do ponto de vista da empregabilidade, geração ou elevação de renda e da integração social; e efetividade social: abrange os mesmos aspectos da eficácia, mas do ponto de vista mais amplo das populações, comunidades ou setores beneficiados pelos programas, levando em conta a dimensão do PLANFOR como política pública.



fundamentam mais aí do que em suas próprias pesquisas. Boa parte desse conjunto afirma ter havido tendência geral de contemplar a clientela prioritária e inclusive de superar o contingente de treinandos inicialmente previsto. Por outro lado, há registros de casos em que se estabeleceu o ensino médio completo como pré-requisito para participação nos cursos, desvirtuando o público-alvo do Plano. Apesar da diversidade dos PEQs desenvolvidos em todo o país e, mais ainda, apesar da falta de padronização das metodologias de acompanhamento nos diversos estados da federação, há comunalidade entre os trabalhos analisados quanto aos diversos problemas encontrados¹⁷: curta duração dos cursos; reprodução de cursos tradicionalmente ofertados pelas entidades executoras; pouca articulação entre teoria e prática e entre as habilidades básicas, específicas e de gestão; predomínio das habilidades específicas em relação ao total de matrículas; baixo percentual de egressos encaminhados ao mercado de trabalho, geralmente no setor informal; falta de articulação com a política de intermediação de mão-de-obra e geração de renda. Em resumo, formação aligeirada que não promove as competências atualmente requeridas e, nesse sentido, prepara apenas para uma inserção na informalidade.

Em geral, a ênfase nas mudanças (eventualmente) promovidas pelo PLANFOR é dada aos aspectos relacionados à esfera do trabalho – especialmente em termos econômicos (condições de ocupação e renda dos egressos) –, e não aos possíveis elementos formativos presentes no Plano. Em outros termos, mesmo que possibilitem mudanças no aprendizado dos alunos e em outras esferas de sua vida, os cursos desenvolvidos por meio dessa política pública não são validados se eles não propiciarem a inserção no mercado de trabalho: os “baixos índices de inserção profissional (...) possibilita[m] inferir que os programas de capacitação profissional e, por conseguinte, a empregabilidade, por si só, não geram emprego, mas sim, quando muito, podem contribuir para elevar a auto-estima dos treinandos” (Sales, 2006). Com efeito, a maior crítica dirige-se à falta de preocupação com uma formação de qualidade que possa preparar para a inclusão em ocupações do mercado de trabalho formal. Como afirma Carvalho (2002, p.165), “não se discute a importância do desenvolvimento da auto-estima, da possibilidade de conhecer mais pessoas, da aquisição de informações

¹⁷ Entre as conclusões que aparecem mais isoladamente nos trabalhos, destacam-se: dificuldades para a divulgação focalizada e para o levantamento das demandas dos municípios, com vistas aos interesses dos trabalhadores; dificuldades para inserir e manter os jovens nos cursos de qualificação; financiamento de programas de grandes empresas privadas que poderiam desenvolvê-los com recursos próprios; desvio de verbas públicas; falta de qualificação dos integrantes das Comissões de Emprego; pressão das entidades executoras – cujos representantes participavam dessas Comissões – para que seus “pacotes” de cursos fossem ofertados, legitimando interesses locais; descompasso entre os organismos envolvidos com a educação profissional, o que dificultava o estabelecimento de uma rede; correlação de forças desigual entre os atores participantes dos PEQs.



importantes sobre direitos e deveres enquanto cidadãos, mas onde está a maior capacidade de inserção no mercado de trabalho?”.

Em termos educacionais, a curta duração dos cursos é o aspecto mais enfatizado, já que ela não propicia a integração entre as diferentes habilidades – requisito para o “novo perfil de trabalhador” –, o que também já havia sido detectado nas avaliações externas.

Evidentemente que não é possível operar o milagre da alfabetização, ou seja, desenvolver as *habilidades básicas* (...) em cursos de oito, vinte e cinco ou cinquenta horas, principalmente se considerarmos as dificuldades de jovens adultos analfabetos ou semi-analfabetos para operar com símbolos. Mas o MTE/SPPE quer mais do que isso, já que pressupõe que, além das habilidades básicas, os cursos relâmpagos permitirão aos treinandos incorporarem atitudes e conhecimentos técnicos das diferentes ocupações profissionais, ou seja, as *habilidades específicas* e, também, o desenvolvimento de competências de autogestão, de empreendimentos e de organizações associativas, enfim as *habilidades de gestão* (BATISTA¹⁸ 2002, p.153).

Alguns trabalhos revelam que as metodologias de ensino são pouco inovadoras, com conteúdos pouco aplicáveis à realidade dos alunos. De toda forma, esses conteúdos e métodos são descritos de forma muito genérica. Batista mostra que, daqueles cursos considerados pelo MTb como experiências inovadoras, 75% consistiam em “cursos de alfabetização para jovens e adultos, cursos voltados para cidadania e direitos humanos, para a geração alternativa de renda, associativismo, cooperativismo, micro-empendedorismo” e “apenas 25% estavam voltados para qualificação/requalificação de trabalhadores com possibilidades de contratação posterior pelo mercado formal de trabalho” (p.171). Percebe-se, implicitamente, que o autor vê essa proporção negativamente, mas não explica o porquê nem explora o que significaram os cursos contidos nos 75%.

Uma tese afirma que “em áreas agrícolas ou em segmentos da população que vivem à margem dos grandes centros, o conhecimento levado por intermédio dos cursos do PLANFOR (...) teve importância no desenvolvimento das respectivas comunidades” (Castioni, 2002, p.240). Mas, como tal conclusão não vem de sua pesquisa (já que sua tese é teórica – cf. nota 22), o autor – que não cita a fonte de onde ela provém – não pode aprofundá-la nem contar quais são e como esses saberes impactaram na comunidade. Por outro lado, conclui, na linha dos demais trabalhos, que

¹⁸ Embora a dissertação de Batista tenha sido “classificada” como teórica, ela também traz reflexões sobre os resultados concretos do Plano, já que se utiliza dos relatórios de acompanhamento do PLANFOR. Tal porosidade entre os trabalhos teóricos e empíricos será destacada no item seguinte.

a realização de cursos de curta duração (...) e que embutem a modelação de comportamentos foi a tônica da orientação. Esta modelação está expressa desde as concepções mais gerais, das quais parte o programa – sua forma de ver o mundo atual –, com destaque para a globalização e a necessidade de adaptação, até as questões mais particulares, por exemplo, como se portar no local de trabalho, como controlar as emoções, como se apresentar em uma entrevista, como elaborar um *curriculum*, em síntese, como se vender (CASTIONI, 2002, p.241).

Dias (2003) anuncia uma boa hipótese para os cursos de educação profissional básica destinados aos trabalhadores automotivos em Curitiba: a de que as ações de qualificação desenvolvidas “não levaram em consideração a formação e as experiências dos alunos-trabalhadores adquiridas por meio de outras formas de educação escolar e fora dessa na convivência sócio-cultural” (p.29). Porém, ele não retoma essa questão ao longo de sua tese. Analisando os conteúdos programáticos, os materiais didáticos e a metodologia desses cursos, o autor mostra que os egressos que responderam ao seu questionário aprovaram esses aspectos (81% dos alunos), mas questionaram o fato de o curso não se reverter em valorização profissional:

O material é ótimo! guardo-o até hoje. O que eu acho inadequado é a maneira como os cursandos chegam ao mercado de trabalho totalmente sozinhos, sem o mínimo de apoio da entidade que forneceu o curso. É difícil ter um certificado de um curso ótimo em mãos e não ser valorizado (egresso, apud DIAS, 2003, p.193).

Essa percepção, essa forma de ver o mundo, pode até ter sido desencadeada no decorrer do próprio curso, mas Dias não faz essa conexão, concluindo que

o curso foi orientado por uma concepção de educação bastante estreita do ponto de vista da formação do cidadão trabalhador. (...) Em lugar da discussão e da apropriação da realidade concreta das relações sociais de produção e do domínio dos fundamentos da ciência e da técnica na produção, visando formar homens “omnilaterais”, está a velha formação tecnicista, associada às ideologias comportamentalistas, que aparecem com muita intensidade no bojo das pedagogias das competências (p.44).

Alguns trabalhos desqualificam os cursos de habilidades básicas por enfatizarem questões de cidadania e meio-ambiente. Este é o caso de Carvalho (2002), que conclui que os cursos eram qualitativamente diferentes conforme a clientela a que se destinavam: aqueles destinados a pessoas com escolaridade mais elevada e inseridas no mercado de trabalho formal “apresentavam conteúdos mais atualizados, tratando, inclusive, sobre reestruturação produtiva”; já aqueles ministrados para indivíduos com escolaridade baixa e desempregados



“apresentavam essencialmente conteúdos de ‘cidadania’” (p.16). Outros trabalhos questionam justamente o fato de não haver essas dimensões mais gerais e criticam a desarticulação com as habilidades específicas:

Os conteúdos referentes às habilidades básicas foram secundarizados (PEQ-MA/96), ficando restritos a noções de Língua Portuguesa e Matemática, sem uma articulação funcional com a atividade produtiva dos treinandos. Em outros casos, as habilidades básicas foram relacionadas a noções de cidadania, direitos sociais e a conteúdos estimuladores da auto-estima dos trabalhadores, mas, igualmente descolados do exercício profissional dos treinandos (SALES, 2006).

Todavia, a conclusão, em um e outro caso, é de que “o conteúdo oferecido mantém esses grupos (...) à margem do conhecimento historicamente construído pela humanidade” (VENTURA, 2001). Assim, embora o próprio ideário capitalista contemporâneo tenha claro que uma boa educação profissional requer uma sólida formação básica, a maioria desses trabalhos afirma que o PLANFOR acentua a dualidade estrutural entre ensino básico e profissional e reforça a subalternidade das classes populares, já que a elas é reservada “a formação subjacente à estrutura do trabalho que irão ocupar, ou seja, o aprendizado de ‘profissões subalternas’” (DIAS, 2003, p.80). O perfil da população-alvo é incompatível com atuais requisitos de qualificação: enquanto o PLANFOR “destina seus cursos preferencialmente para o público de baixa escolaridade ou analfabetos funcionais, as empresas exigem quase sempre o ensino médio completo como critério de recrutamento e seleção” (BATISTA, 2002, p.173).

Algumas teses e dissertações – novamente recorrendo às avaliações externas – mencionam que o PLANFOR teve outros benefícios na vida dos egressos (para além da aquisição de conhecimentos e de efeitos em termos de inserção no mercado), tais como melhoria nas condições de vida, nos relacionamentos, na capacidade de pensar e de compreender a realidade. Porém, apenas uma tese (BORGES, 2002) aprofunda, a partir de sua própria pesquisa empírica, aspectos educacionais e culturais do Plano na vida dos egressos. É uma das poucas – e por isso merece ser lida – que fala não apenas em termos de inserção profissional, mas também de inserção social, revelando as diversas razões que motivam os trabalhadores a buscarem cursos de curta duração, oferecidos por instituições não escolares:

1) os cursos são gratuitos e reconhecidos oficialmente; 2) descrença na instituição escolar de onde são, na maioria, desistentes ou reprovados; 3) alfabetização associada à profissionalização; 4) possibilidade de obter titulação imediata que lhe possibilite o ingresso no mercado de trabalho ou algum ganho qualitativo em termos de condição de trabalho e renda. De alguma forma, o título contribui para a sua auto-estima, para a sua identidade social, representando terminalidade formativa que passa a exercer simbolicamente o papel da escolarização ausente ou deficitária (p.92).

Mais ainda, os cursos podem criar expectativas positivas e estimular intenção de continuar estudando. De qualquer maneira, ela conclui, a partir de seus dados, que “os cursos profissionalizantes de curta duração são melhor aplicados nos casos de aperfeiçoamento e se mostraram ineficientes e ineficazes para o conjunto dos trabalhadores que buscam a formação profissional de caráter inicial” (p.126).

3. Apreciação geral sobre o conjunto analisado

Apesar das diferenças analisadas entre os dois grupos de trabalhos, pode-se dizer que a vertente que faz uma análise teórica do PLANFOR esbarra em alguns momentos para a avaliação do Plano como uma política pública; por outro lado, aqueles de cunho empírico também se voltam para conclusões mais amplas: o PLANFOR como uma política elaborada não apenas para enfrentar o desemprego e as transformações do mundo do trabalho, mas como estratégia ideológica de acomodação social, mantendo a ordem e a estabilização dos padrões vigentes, “à medida que suas ações condicionaram os egressos (...) a ter atitudes positivas, de aceitação e mesmo de expectativas, em relação à obtenção de ocupações estáveis, mas também de busca de estratégias de sobrevivência fora do mercado de trabalho formal” (SALES, 2006).

Essa é a tônica das teses e dissertações, cuja maioria possui, de fato, uma perspectiva crítica: com exceção das teses de Santos (2003), de Borges (2002) e da dissertação de Santiago (2006), todas as demais se inserem na área da “Educação e Trabalho” e, seguindo a linha predominante nesse campo (FERRETTI, 1997; CUNHA, 1997; KUENZER, 1997, entre outros), filiam-se – explícita ou implicitamente – ao materialismo histórico-dialético. Assim, embora a ampla maioria dos trabalhos faça uma avaliação do PLANFOR como política pública, são muito poucos os que fazem uma análise a partir de um referencial teórico nessa temática. Se vários elaboram um histórico sobre as políticas educacionais e de emprego, não desenvolvem uma reflexão sobre o papel/objetivo, limites/possibilidades de uma política pública, nem mesmo definem o que entendem por “política pública” ou “política social”. Mas, mesmo com essas lacunas, a maioria das teses e dissertações afirma ser o PLANFOR uma

política assistencialista e compensatória. E, aqui também, a maior parte não explica o que entende por isso.

Em alguns trabalhos, é possível supor o que o/a autor/a compreende por “assistencialista” e “compensatória”. A tese que trata da participação da sociedade civil por meio das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego (COSTA, 2002) ressalta que o Estado, ao desobrigar-se dos encargos sociais, nem sempre privilegia o fortalecimento da cidadania, ou seja, em lugar dos direitos, retorna aos favores e à caridade. Esta mesma tese parte do princípio de que os altos índices de desemprego e trabalho precário implicaram a necessidade de políticas sociais compensatórias, para minimizar o impacto causado pela pobreza.

É, pois, a caridade para com os pobres que daria ao PLANFOR o caráter assistencialista? E o caráter compensatório, é dado porque o Plano tem como um de seus objetivos sanar o atraso, as deficiências de escolarização apresentadas pelos alunos? Na conjunção de ambas as características, seria ele assistencialista e compensatório porque visa atender uma população excluída, isto é, um grupo de pessoas que já foram privadas de condições mínimas de acesso à educação básica? Ventura (2001) deixa entrever que sim:

Assim, podemos depreender que a forte influência das agências de financiamento levaram o governo brasileiro a direcionar a qualificação profissional para os setores marginalizados ou em risco de exclusão social. (...) Apesar de, no discurso, MTb e SEFOR pretenderem não ser assistencialistas ou contencionistas, na prática, ao definir a clientela privilegiada, implementam ações de alívio à pobreza, que formam os trabalhadores para uma inserção periférica e precarizada na economia (p.118).

Essa definição implícita parece ir ao encontro daquela descrita por Batista, o único autor que define – ainda que em nota de rodapé – o que entende por política social compensatória: “são políticas sociais emergenciais, voltadas para a redução da pobreza, objetivando retirar da condição de miséria aqueles que não conseguiram alcançar padrões mínimos de vida” (ABRANCHES, *apud* BATISTA, 2002, p.126). Na mesma nota, utiliza-se de outra referência para concluir que “as políticas sociais compensatórias são seletivas, definindo como seus beneficiários apenas aqueles que se encontrem na condição de miséria” (DUARTE, *apud* BATISTA, 2002, p.126).

Foco na pobreza e seleção da população-alvo (que seria aquela atendida pelo “Estado mínimo”) seriam, assim, as duas características que, respectivamente, definiriam uma política pública como assistencialista e compensatória, o que teria, como consequência, uma formação

e uma eventual inclusão para a informalidade ou para postos de trabalho pouco exigentes em termos de educação e de qualificação. A questão de ser emergencial, provisório, com ações pontuais também aparece implícita, mas fortemente, como aspectos do PLANFOR que lhe dariam essa dupla adjetivação, já que, sem continuidade, levaria a população atingida novamente à marginalidade¹⁹. Mais ainda, os trabalhos geralmente destacam o fato de que todas as ações do Plano se desenvolvem à parte do sistema regular de ensino – e é sobre este ponto que se pode fazer uma reflexão sobre a dimensão mais propriamente educacional dos trabalhos analisados, como se verá logo a seguir.

Talvez seja a falta de clareza quanto às definições de uma política pública que faz com que alguns/mas desses/as mesmos/as autores/as que criticam o PLANFOR por seu caráter assistencialista e contencionista afirmem que um dos méritos do Plano foi justamente o de se direcionar para grupos vulneráveis, que, em sua maioria, eram tradicionalmente excluídos das alternativas tradicionais de formação profissional e tiveram pela primeira vez acesso a algum programa de qualificação, ou mesmo a algum programa do Estado.

Do mesmo modo, a questão da descentralização das políticas nem sempre é passível de consenso por um/a mesmo/a autor/a, o que é compreensível, já que esse princípio pode levar à desobrigação perversa do Estado e à extrema pulverização das ações desenvolvidas ou à maior democratização na gestão da sociedade e ao respeito às diversidades locais. É assim que, falando sobre a educação popular do início dos anos 60, uma dissertação – aliás, a única que dialoga com esse campo conceitual – enfatiza os significativos “movimentos realizados pela sociedade, em parceria ou não com o Estado, na organização e execução de experiências educativas de alfabetização e conscientização, superando a rigidez e o formalismo da instituição escolar” (VENTURA, 2001, p.59). Por outro lado, esta mesma autora vê – igualmente à maioria dos trabalhos – como aspecto negativo da descentralização o fato do Plano atender uma população de baixa escolaridade via rede paralela de qualificação

¹⁹ Alguns trabalhos associam o PLANFOR ao PIPMO, pela falta de articulação com o sistema oficial de ensino, por uma formação aligeirada e pela atuação indireta, isto é, pela execução por meio de acordos com diferentes instituições. Aqui, seria interessante refletir – o que os trabalhos não fazem – sobre a questão do tempo em uma política pública: criado como programa emergencial, o PIPMO durou 20 anos. Se o caráter emergencial é um dos aspectos que caracterizam uma política compensatória, teria este Programa essa característica? Por outro lado, o PLANFOR (1996-2002), que durou aproximadamente oito anos, seria um Plano provisório e, nesse sentido, compensatório? Será que ele teve continuidade através do Plano Nacional de Qualificação (PNQ – Plano que lhe seguiu, já no governo de Luís Inácio Lula da Silva)? Seriam ambos uma política de governo ou uma política de Estado? O que possibilita a classificação de um programa como emergencial ou provisório? Embora nenhum texto analisado busque responder a esta questão, há uma dissertação que – tendo uma visão distanciada no tempo, já que foi a mais recentemente defendida, em 2006 – compara o PLANFOR com o PNQ, mostrando suas semelhanças e diferenças: embora do ponto de vista conceitual o último se diga e pareça de fato representar um avanço – já que amplia o sentido da qualificação, que deve ser entendida como uma relação social e vinculada à cidadania –, seu desenho empírico, enquanto política pública, é muito semelhante ao do PLANFOR (SANTIAGO, 2006).

profissional, dissociada da rede escolar de educação básica. Ou seja: se o formalismo da instituição escolar nem sempre é positivo, parece haver uma demanda para que a qualificação profissional seja mais formalizada. Assim, Costa (2002) mostra que, se a Constituição de 1998 favoreceu mecanismos de participação via descentralização, esse processo não é necessariamente consensual, já que há uma permanente disputa de significados.

Os trabalhos geralmente refletem sobre as possibilidades e limites da descentralização, mas não há, na maioria, a articulação dessa questão com a polaridade “universalização” X “focalização” presente no atual debate sobre políticas, o que implicaria também uma reflexão sobre as ações afirmativas para populações historicamente excluídas e sobre a sua diversidade. As políticas focalizadas são necessariamente assistencialistas, como sugere uma dissertação, ao postular que há um “desmonte das políticas universalistas e o retorno do velho assistencialismo como único objeto da ação social do Estado”? (TEIXEIRA, 2002, p.72). Há uma tese (SALES, 2006) que afirma serem a transferência de responsabilidade das políticas sociais para o campo privado, a descentralização e a focalização princípios liberais, sendo o PLANFOR a aplicação prática desses princípios; mas ela não aprofunda esse postulado. Em uma palavra, não há uma discussão sobre as possíveis formas de incluir a todos contemplando simultaneamente suas especificidades.

Enfim, não se questiona aqui a imputação ao PLANFOR do caráter assistencialista ou compensatório, mas se problematiza a não reflexão sobre o que significam tais adjetivos, já que a ampla maioria dos trabalhos analisados empreende uma análise do Plano como política pública e parte do pressuposto e/ou conclui por essa caracterização.

Além disso, ao levar em conta os critérios de eficiência, eficácia e efetividade social para avaliá-lo – que são critérios existentes na própria formulação do PLANFOR e utilizados nas avaliações encomendadas –, muitos dos textos analisados assemelham-se aos próprios relatórios de acompanhamento realizados por entidades contratadas para esse fim. Nesse sentido, a produção discente não parece “avançar”, isto é, propor novas considerações em relação ao que já havia sido concluído pelos avaliadores. Na realidade, não fica claro quais são as diferenças entre os objetivos do trabalho em questão e aqueles dos relatórios externos; como dito, apenas uma tese (BORGES, 2002) revela explicitamente que vai cotejar os resultados das avaliações com sua pesquisa de campo. Essa lacuna poderia ser amenizada na parte destinada a explicar como a pesquisa foi realizada, mas se constatou que nem sempre as metodologias estão relatadas e justificadas nesses trabalhos.

Mais ainda, como as avaliações externas são feitas por grandes equipes, é mais provável que suas análises possam abarcar diversos aspectos, seja do ponto de vista quantitativo ou

qualitativo. Já a maioria da produção discente estudada focaliza a atenção, como já revelado, para um aspecto do PLANFOR, qual seja, os efeitos do Plano em termos de emprego – um olhar para os títulos dos trabalhos revela como as esferas do mundo do trabalho e das políticas públicas estão fortemente presentes. A dimensão propriamente educativa é considerada a partir da duração e dos conteúdos dos cursos, não se considerando o local em que eles foram oferecidos, a relação com os educadores, o que os alunos aprenderam, como tal aprendizado foi apropriado e se articulava (ou não) com seus saberes e experiências prévias, se foi significativo, se transformou suas vidas e/ou de sua comunidade. A grande crítica das teses e dissertações repousa no fato de não haver articulação entre o PLANFOR e a rede pública de ensino, o que inviabiliza a efetiva elevação da escolaridade e/ou da qualificação dos trabalhadores.

Na verdade, ao tomar um conjunto de trabalhos acadêmicos que tinham como objeto práticas educativas não escolares – que é o foco desta pesquisa coordenada por Sérgio Haddad –, esperava-se que essa dimensão “não formal” fosse mais contemplada, não em termos do impacto que pode ter a partir de uma perspectiva de política pública, mas de mudanças na vida do egresso em termos de atitudes e formas de pensar. Mesmo sendo o PLANFOR uma experiência de educação não escolar que tem a dimensão técnica e profissional como fator central – e não a formação política e cidadã –, imaginava-se que pelo menos algumas produções iriam verificar o que dos conteúdos dos cursos havia sido retido pelos educandos, se e como haviam impactado suas trajetórias e contribuído para sua aprendizagem como atores sociais.

Todavia, a produção discente analisada priorizou a reflexão sobre o PLANFOR a partir da esfera institucional, reservando pouco espaço para o indivíduo, seja ele educando ou egresso. Nesse sentido, a dimensão educacional também aparece vinculada a esse nível macro. Assim, poucos dos aspectos definidos para a análise dessa produção (cf. página 1) – tais como agente educador, educando, método, saberes (técnicos/populares), cultura, relação com a comunidade, lugar, interfaces com a educação escolar – foram considerados.

Todos os trabalhos concordam que as reformas de educação e de educação profissional concebidas no contexto das políticas neoliberais possuem um caráter instrumental, funcionalista e adaptativo. O PLANFOR, inserido nesse contexto de submissão ao mercado, não pode promover um trabalho educativo para o exercício da cidadania e para a transformação das condições de vida dos indivíduos. Enfatizando os fundamentos ideológicos do Plano, a ampla maioria dos/das autores/as analisados/as é descrente quanto a qualquer possibilidade de uma educação libertadora, emancipadora, dentro desse modelo. Na verdade,

eles/as não acreditam que uma educação profissional de nível básico – justamente aquela desenvolvida pelo PLANFOR –, realizada independentemente da escolaridade, possa propiciar uma formação integral do educando. Embora haja, nos documentos desse Plano, o desejo de que a educação profissional não seja substituta da escolarização básica, há na prática “a expectativa de que a educação profissional implementada pelas entidades profissionalizantes seja um complemento e um estímulo para a suplência de educação básica” (FIDALGO, *apud* VENTURA, 2001, p. 112), o que confirma seu caráter compensatório. As habilidades básicas são a forma de “driblar” a baixa escolarização da PEA. Assim, não haverá verdadeira educação enquanto esse nível básico – seja em termos de qualificação profissional e/ou de melhoria do nível de escolarização – for desvinculado do sistema regular de ensino, que pressupõe currículos, metodologia, locais e tempos, mecanismos de avaliação institucional e de desempenho sistematicamente definidos por órgãos do poder público. A oferta de cursos mais consistentes requer a integração entre as modalidades básica e profissional.

Nossos estudos têm mostrado que parece delinear-se, atualmente, um quadro de expansão do atendimento às demandas por educação da população adulta de baixa escolaridade, fazendo-o, contudo, por meio de uma rede paralela de qualificação profissional, dissociada da rede escolar de educação básica. Tais cursos de qualificação de nível básico caracterizam-se por ser de curta duração, fragmentados e vinculados a demandas pontuais. Essa política, acrescida à postura assumida pelo MEC em relação à modalidade EJA (...), têm-nos indicado que o governo parece não acreditar na viabilidade de ser possível recuperar a escolaridade de milhares de brasileiros que não tiveram acesso à educação formação na idade própria (VENTURA, 2001, p.84, grifos meus).

Na realidade, a tese de Ventura, a única que trata do PLANFOR como uma experiência de educação de jovens e adultos, clama por uma aproximação dos campos de “EJA” e de “Educação e Trabalho”, já que não se pode desvincular o ato educativo da dimensão ontológica do trabalho. Nesse sentido, recorre à perspectiva da “escola unitária”:

É preciso (...) sinalizar para a necessidade de uma escola de natureza científico-tecnológica para todos, em todos os níveis e ramos de ensino, a partir do horizonte da educação emancipadora, ou seja, a partir da reafirmação – insistente e concreta – da perspectiva da escola unitária. Trata-se, portanto, de afirmar a educação, em todas suas dimensões e espaços, como um processo social formador de todas as dimensões do ser humano (p.89).

Se os demais trabalhos demandam igualmente a articulação entre formação básica e profissional, são poucos os que efetivamente propõem alternativas para essa integração:



Teixeira (2002) também defende a dimensão política da educação a partir da “escola unitária” gramsciana; Sales (2006) fala no “trabalho como princípio educativo”; Costa (2002) é a única que recorre à pedagogia de Paulo Freire como meio de promover a emancipação e a conscientização do aluno-trabalhador enquanto sujeito social e coletivo, isto é, a sua organização e autonomia, num projeto de transformação social.

Apenas a dissertação de Santiago (2006) – uma das poucas da área não educacional (Ciência Política) – vislumbra aspectos positivos nesse processo de institucionalização do PLANFOR. De todo modo, a autora também tem como pré-requisito a articulação da educação profissional a um sistema de qualidade, o que implicitamente pode significar um sistema escolar/regular, com diretrizes regulamentadas:

Por outro lado, há ganhos significativos nesse processo se considerarmos que a educação profissional passou por um processo de valorização, deixando de ser vista como uma opção menor ou destinada apenas aos segmentos mais pobres da sociedade. Hoje, se reconhece que a educação profissional é necessária em qualquer campo de atuação, ao longo de toda a vida profissional. Colocou-se o assunto na pauta de discussões para o conjunto da sociedade. (...) Ao entender a qualificação como parte da vida profissional dos cidadãos, a ideia do direito de acesso a uma sistema de formação profissional de qualidade, ou seja, da educação profissional como direito, ganha força tal como preconiza a OIT (SANTIAGO, 2006, p.112-3).

Mesmo que se concorde com o princípio de integração da educação básica com a profissional – e com a própria EJA – e de defesa de que ambas sejam um campo específico de direitos do cidadão, assegurados por e propiciadores de políticas públicas democráticas, o que se questiona aqui é o fato de os trabalhos não terem atentado, em geral, para o sentido da aprendizagem na vida das pessoas, para aquilo que os educandos exprimem, para seus aprendizados em diferentes ambientes, pelo que se poderia relacionar a experiência vivida nos cursos com a sua progressa, com seus modos de ver, com a sua cultura popular, etc..

Com efeito, raros são os casos em que se enfatiza o sujeito que passou pelas ações de (re)qualificação profissional; há casos de aplicação de questionários, mas os resultados são descritos em termos de porcentagens, sendo muito distantes do que se poderia denominar percepção sobre o PLANFOR ou sobre a experiência de ter passado por ele (não há, por exemplo, análise de eventual diferenciação na recepção do Plano por parte de jovens e de adultos). Embora parte das teses e dissertações desenvolva uma pesquisa empírica, geralmente qualitativa, são poucas as que utilizam a fala de seus sujeitos em sua análise; e as conclusões baseiam-se mais nos relatórios de avaliação externos e/ou em fontes secundárias do que em suas próprias investigações.



Há uma tese (SANTOS, 2003) que se distingue das demais nesse sentido, mas ela não focaliza as mudanças na formação advindas dos cursos do PLANFOR, e sim “a condição do desempregado e o campo de possibilidades que se coloca através de políticas públicas”²⁰ (p.20). Realizado por meio de um estudo etnográfico na cidade de Pelotas (RS), esse trabalho é um dos poucos que dá destaque ao papel do ator/agente, já que investiga “as estratégias de sobrevivência utilizadas pelas pessoas diante do desemprego” (p.21), viabilizadas a partir das “teias de interdependência, do convívio das pessoas” (p.35). Esse processo conforma identidades e instaura novas formas de sociabilidade, que devem ser consideradas por programas que articulem alternativas de emprego, trabalho e renda. Por isso, ela é a única que não privilegia necessariamente a inserção no mercado de trabalho formal como o efeito balizador do alcance do Plano.

A princípio, a referência da elevação da auto-estima como positividade do Programa Coletivos de Trabalho (...) causou-me contrariedades. (...) No entanto, ao ler a obra de Elias, quando ele afirma que a auto-estima vinculava-se ao convívio, ao que os membros do grupo pensam do indivíduo, pressupondo possibilidades de encontro, concluí sobre a relevância de considerá-la como um resultado do programa, como consequência da condição de estar junto que os Coletivos de Trabalho proporcionavam (p.200).

Porém, no que se refere aos resultados relacionados à dimensão educacional, a questão da subjetividade está praticamente ausente do conjunto analisado. Como dito, somente a tese de Borges – que vem da Sociologia – vai além dos efeitos econômicos dos cursos para focar os aspectos educacionais e culturais, direcionando sua atenção para os “resultados subjetivos e indiretos” dos programas. No mais, quando a subjetividade aparece, ela é vista por sua negação: “a noção de *competências* e a ideologia da *empregabilidade* são formas de produção do consentimento, instrumentos ideológicos que visam capturar e manipular a subjetividade do trabalhador” (BATISTA, 2002, p.149, grifos do autor). Este mesmo autor afirma – mesmo sem ter feito pesquisa empírica – que

²⁰ Em sua dissertação de mestrado, Santos (1998) conclui que o curso supletivo por ela pesquisado – realizado dentro de uma fábrica – não pode ser considerado apenas como tendo um caráter adaptativo e instrumental, pois a sala de aula – mesmo dentro do espaço da produção – oferecia “um outro ambiente de encontro para os trabalhadores (...) [e] constituía-se enquanto um espaço autônomo, um espaço onde os alunos decidiam quem entrava e quem saía, um espaço de *dissidência*”. (Santos, 1998, *apud* Santos, 2003, grifos da autora).

no plano da subjetividade, verifica-se a frustração das expectativas por parte dos egressos que continuam desempregados, já que a possibilidade de melhoria nas condições vida não se concretizou, estes descobrem que foram iludidos ao acreditarem que eram desempregados em decorrência de serem desqualificados, ou seja, por não possuírem empregabilidade (p.161).

Acredita-se aqui que tais ausências – ausência do indivíduo, da subjetividade e das práticas educativas dos programas originários do PLANFOR – devem-se ao fato de a maioria dos trabalhos dialogar com o campo da “Educação e Trabalho”, que, no Brasil, não tem se nutrido das discussões provenientes das teorias pedagógicas – cf. artigo de FISCHER e GODINHO, nesta coletânea, especialmente quando fazem menção a ARROYO. Essa lacuna não seria um problema se catorze dos dezesseis trabalhos analisados não fossem provenientes do campo educacional. Quando a produção analisada clama pela integração entre a educação básica e a profissional no sistema regular de ensino, mas não adentra no pedagógico, ela não revela as tensões existentes nessa eventual articulação e regularização, tanto em termos dos saberes e dos interesses que os sujeitos trazem para a sala de aula, quanto das especificidades regionais. Tal como Haddad (2007) mostra em relação à EJA, a recente institucionalização dessa modalidade de ensino “aponta para a forte tensão entre uma concepção mais flexível de currículo, que a aproxima da educação popular e a tradição escolar dos sistemas de ensino” (p.208).

Assim, após a análise do conjunto da produção acadêmica discente sobre o PLANFOR, pode-se dizer que ele incorpora a esfera educativa a partir do plano institucional, não dialogando com a literatura sobre educação popular ou não formal/escolar, e não discutindo os efeitos desse tipo de educação em outros espaços que não o mercado de trabalho. A caracterização do contexto mais amplo em termos desse mercado e de reformas educacionais é geralmente muito bem realizada nas teses e dissertações, mas os resultados encontrados são tímidos e não articulam os achados empíricos a uma perspectiva teórica que os ancore. Acredita-se que, no plano dos princípios, os pressupostos e mesmo as conclusões sobre o PLANFOR podem ser generalizáveis, tal como fazem os trabalhos analisados: um Plano com viés adaptativo, com pouco espaço para efetiva aprendizagem e participação social, por meio das quais a população pudesse criar novas formas de ação com o objetivo de modificar sua própria realidade. Por outro lado, o mesmo não deveria ocorrer com os achados das pesquisas empíricas, dada a diversidade do Brasil; aqui, esperava-se encontrar contribuições que revelassem as especificidades dos PEQs executados em diferentes regiões do país, para os diferentes sujeitos que dele participaram, já que a pulverização dos cursos foi a marca dessa política de educação profissional de nível básico. Esse campo – o das práticas pedagógicas e

seus impactos e resultados sobre a vida das pessoas, seja em termos de trabalho, de educação ou de outros aspectos não diretamente ligados a essas duas esferas – pode ser um espaço aberto a futuras pesquisas que procurem analisar práticas educativas não escolares, sejam elas derivadas de políticas públicas ou não.

Recentemente, diversos programas do governo Lula têm reafirmado a integração da educação básica com a profissional (BRASIL, 2008), mas resta saber como isso tem ocorrido na prática. Para tanto, é preciso considerar os saberes prévios de jovens e adultos, assim como a dimensão de pro-ação dos sujeitos. De todo modo, a reivindicação das teses e dissertações analisadas para a formalização da educação profissional e para sua integração à educação básica demanda uma reflexão sobre se e como a área da Educação tem valorizado o “não escolar”, sobre as práticas educativas não escolares.

Produção discente analisada

ALVES, Reginaldo Donizete. *Passos e descompassos da educação profissional: a experiência do turismo em Mato Grosso do Sul*. Campo Grande, 2003. Dissert. (mestr.) Faculdade de Educação, UFMS.

BATISTA, Roberto Leme. *Educação profissional na década neoliberal - o caso PLANFOR*. Marília, 2002. Dissert. (mestr.) Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP.

BORGES, Livia Freitas Fonseca. *A formação profissional de curta duração e a inserção de trabalhadores de baixa escolaridade no Distrito Federal*. Brasília, 2002. Tese. (dout.) Instituto de Ciências Sociais, UNB.

CARDOSO, Ana Lúcia Tomaz. *Atuais políticas públicas de educação e trabalho e a qualificação do trabalhador no Paraná*. Maringá, 2002. Dissert. (mestr.) Faculdade de Educação, UEM.

CARMO, Frederico César do. *Educação e qualificação profissional: uma discussão junto aos egressos do PLANFOR em MG*. Juiz de Fora, 2003. Dissert. (mestr.) Faculdade de Educação, UFJF.

CARVALHO, Cássia Torres. *Qualificação dos trabalhadores em Minas Gerais: desafios e avanços de uma política pública de educação profissional, o PEQ-MG*. Belo Horizonte, 2002. Dissert. (mestr.) Faculdade de Educação, UFMG.

CASTIONI, Remi. *Da qualificação à competência: dos fundamentos aos usos - o PLANFOR como dissimulador de novos “conceitos” em educação*. Campinas, 2002. Tese (dout.) Faculdade de Educação, UNICAMP.

COSTA, Angela Maria da. *A participação da sociedade civil no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR: na prática, o discurso é outro - a experiência em Mato Grosso do Sul*. São Paulo, 2002. Tese. (dout.) Faculdade de Educação, PUC.

DIAS Gracialino da Silva. *Educação profissional básica: ação do PLANFOR na qualificação para o setor automotivo em Curitiba*. São Paulo, 2003. Tese. (dout.) Faculdade de Educação, PUC.

RODRIGUES, Michel Marcelino. *Educação e trabalho no contexto de globalização: análise crítica do PLANFOR*. Maringá, 2002. Dissert. (mestr.) Faculdade de Educação, UEM.

SALES, Francisco Jose Lima. *PLANFOR: política compensatória para a “inclusão” na informalidade?* Natal, 2006. Tese. (dout.) Centro de Ciências Sociais Aplicadas, UFRN.

SANTIAGO, Fabiane Cabral da Costa. *Mudanças na política de formação profissional no Brasil na década de 1990: lições a partir do PLANFOR*. São Paulo, 2006. Dissert. (mestr.) Faculdade de Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP.

SANTOS, Simone Valdete dos. *O ser e o estar de luto na luta: educação profissional em tempos de desordem - Ações e resultados das políticas públicas do PLANFOR/Qualificar na cidade de Pelotas/RS - (2000 - 2002)*. Porto Alegre, 2003. Tese. (dout.) Faculdade de Educação, UFRGS.

SOUZA, Solange de Cássia Inforzato de. *A qualificação do trabalhador e a política pública do emprego e trabalho: a expressão do PLANFOR no Paraná*. São Paulo, 2002. Tese. (dout.) Faculdade de Educação, PUC.



TEIXEIRA, Regina Célia Fernandes. *Dimensão educacional do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER): 1996 a 1999*. Belo Horizonte, 2002. Dissert. (mestr.) Faculdade de Educação, UFMG.

VENTURA, Jaqueline Pereira. *O PLANFOR e a educação de jovens e adultos trabalhadores: a subalternidade reiterada*. Niterói, 2001. Dissert. (mestr.) Faculdade de Educação, UFF.

Bibliografia consultada

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. *Documento Base Nacional Preparatória à VI CONFITEA*. Brasília: MEC/SECAD, 2008.

CEPAL/OREALC. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva com equidad*. Santiago de Chile, 1992.

CUNHA, Luis Antonio. *Ensino médio e ensino profissional: da fusão à exclusão*. Caxambu, 1997. [Apresentado para a mesa redonda A nova LDB, realizada durante a 20^a Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, set. 1997]

FERRETTI, Celso João. Formação profissional e reforma do ensino técnico no Brasil: anos 90. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 59, p. 225-269, ago. 1997.

HADDAD, Sérgio. *Um balanço da produção de conhecimentos sobre educação não escolar de adultos no Brasil*. São Paulo, 2005. Projeto de pesquisa, CNPq.

_____. A ação de governos locais na educação de jovens e adultos. *Revista Brasileira de Educação*, v.12, n.35, p.197-211, maio/ago. 2007.

KUENZER, Acácia Z. *Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1997. (Col. Questões da Nossa Época, 63).



ANEXO

Dados quantitativos referentes à produção discente sobre o PLANFOR nas áreas de Educação, Ciências Sociais e Serviço Social, entre 1999 e 2006, elaborados a partir dos resumos encontrados na busca realizada no portal da CAPES no 1º semestre de 2007

Os 22 trabalhos referentes à produção acadêmica discente sobre o PLANFOR assim se dividem entre as regiões brasileiras: doze provêm do Sudeste, sendo a maioria de São Paulo (sete são deste estado, duas provêm do Rio de Janeiro e três, de Minas Gerais); em seguida, tem-se o Nordeste, com cinco trabalhos acadêmicos, sendo dois do Ceará, dois do Rio Grande do Norte e um de Sergipe; a região Sul contribui com três trabalhos (dois do Paraná e um do Rio Grande do Sul) e a Centro-Oeste, com dois, um do Distrito Federal e um do Mato Grosso do Sul. Conforme se vê na tabela abaixo, os trabalhos em nível de mestrado são em maior número do que os de doutorado:

Tabela 1: Distribuição da produção discente, por titulação, segundo unidade da federação

Titulação			
UF	Mestrado	Doutorado	Total
Nordeste	3	2	5
Ceará	1	1	2
Rio Grande Norte	1	1	2
Sergipe	1	-	1
Centro-Oeste	1	1	2
Distrito Federal	-	1	1
Mato Grosso Sul	1	-	1
Sudeste	6	5	12
Minas Gerais	3	-	3
Rio de Janeiro	2	-	2
São Paulo	2	5	7
Sul	2	1	3
Paraná	2	-	2
Rio Grande Sul	-	1	1
Total	13	9	22

Fonte: elaboração própria

É importante ressaltar que, nessa distribuição, há alguns trabalhos que foram desenvolvidos na instituição de um determinado estado mas se referem a outro, isto é, tem como objeto de análise o desenvolvimento do PLANFOR em outra unidade da federação: são os casos de um mestrado sobre o Conselho de Emprego e Renda do Pará e um doutorado sobre o Plano Estadual de Qualificação (PEQ) do Maranhão, ambos elaborados junto à Universidade Federal do Rio Grande do Norte; e de três doutorados realizados na PUC-SP,



um sobre as Comissões Estadual e Municipal de Emprego do Mato Grosso do Sul e dois sobre o PEQ do Paraná. A região Norte não produziu nenhum trabalho acadêmico sobre o PLANFOR entre 1999 e 2006, o que pode indicar um baixo impacto do Programa na região.

Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Paraná são os estados com maior número de trabalhos e eles dedicados. Apenas dois trabalhos tratam do PEQ a partir de um setor econômico específico: uma tese sobre o setor automotivo em Curitiba e uma dissertação sobre a experiência do turismo em Mato Grosso do Sul.

Sendo a região que concentra maior número de teses e dissertações (12 trabalhos, 54,5% do total), o Sudeste é igualmente a região mais diversa em termos de instituições formadoras: há três trabalhos da PUC-SP, um da USP, um da UNICAMP, um da UNESP-Franca, um da UNESP-Marília, um da UERJ, um da Universidade Federal Fluminense, dois da Universidade Federal de Minas Gerais e um da Universidade Federal de Juiz de Fora. O Nordeste e o Centro-Oeste têm 100% da produção discente sobre o PLANFOR desenvolvida em universidades federais: no primeiro caso, são duas da Federal do Ceará, duas da Federal do Rio Grande do Norte e uma da Fundação Universidade Federal de Sergipe; no segundo, uma da Universidade de Brasília e uma da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. O Sul divide sua produção entre instituições federais e estaduais: há duas da Universidade Estadual de Maringá e uma da Federal do Rio Grande do Sul. Tomando-se por base a categoria administrativa dessas instituições, tem-se, portanto, que a maioria das teses e dissertações foi realizada em instituições públicas federais, como se pode perceber pela tabela abaixo:

Tabela 2: Distribuição da produção discente, por tipo de categoria administrativa da instituição, segundo região

Categoria Adm. Região	Públicas		Privadas		Total
	Federais	Estaduais	Comum/ Confs/Filant	Particular	
Nordeste	5	-	-	-	5
Centro-Oeste	2	-	-	-	2
Sudeste	4	5	3	-	12
Sul	1	2	-	-	3
Total	12	7	3	-	22

Fonte: elaboração própria

No que se refere à área do conhecimento, observa-se que a maioria absoluta da produção discente sobre o PLANFOR concentrou-se, entre 1999-2006, na área de Educação: são 17

trabalhos, representando 77% do total. O restante divide-se entre Ciência Política (um mestrado na USP), Ciências Sociais (um mestrado na UNESP-Marília), Sociologia (um doutorado na UNB) e Serviço Social (um doutorado na UNESP-Franca e um mestrado na UERJ). Desses cinco trabalhos, apenas um foi realizado em instituição federal; todos os outros foram desenvolvidos em universidades estaduais. Inversamente, praticamente todas as teses desenvolvidas na área da Educação foram realizadas em instituições federais (11 entre 17, ou 65%) ou na PUC-SP (3 sobre 17), a única privada confessional; apenas três trabalhos foram elaborados junto à uma instituição estadual.

Tabela 3: Distribuição da produção discente, por tipo de categoria administrativa da instituição, segundo área do conhecimento

Categoria Adm. Região	Públicas		Privadas		Total
	Federais	Estaduais	Comum/ Confs/Filant	Particular	
Educação	13	1	3	-	17
Ciências Sociais	1	2	-	-	3
Serviço Social	-	2	-	-	2
Total	14	5	3	-	22

Fonte: elaboração própria

Dos 21 trabalhos analisados, somente dois possuem uma mesma orientadora: Amélia K. Noma, que orientou dois mestrados na Universidade Estadual de Maringá.

As defesas estão concentradas em torno dos anos de 2002 (dez trabalhos) e 2003 (cinco trabalhos). Assim, é provável que esses trabalhos tenham sido iniciados entre 1997-1999, anos de auge de implementação do Plano. Há três trabalhos anteriores a 2002 (um de 1999 e dois de 2001) e quatro posteriores a 2003 (um de 2004, um de 2005 e dois de 2006). Como o de 2005 e um de 2006 são teses de doutorado, pode-se inferir que eles foram iniciados ainda no governo de FHC. Há, portanto, apenas um trabalho (mestrado defendido em 2006, na Ciência Política da USP) que provavelmente começou na troca de governo. De todo modo, ele trata do Plano na década de 90.

Tabela 4: Distribuição temporal da produção discente, por titulação

Titulação			
Ano da defesa	Mestrado	Doutorado	Total
1999	1	-	1
2000	-	-	-
2001	1	1	2
2002	6	4	10
2003	3	2	5
2004	1	-	1
2005	-	1	1
2006	1	1	2
Total	13	9	22

Fonte: elaboração própria

Gisela Lobo B. P. Tartuce

Formou-se em Ciências Sociais e, atualmente, é pesquisadora da Fundação Carlos Chagas. Trabalhou em pesquisas nas áreas temáticas sobre educação, trabalho e juventude e, em 2007, defendeu doutorado em Sociologia na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, com a tese: “Tensões e intenções na transição escola-trabalho: um estudo das vivências e percepções de jovens sobre os processos de qualificação profissional e (re)inserção no mercado de trabalho na cidade de São Paulo”.

Endereço eletrônico: gtartuce@fcc.org.br

Artigo recebido: 4/11/2009

Artigo aceito a publicação: 1/12/2009

