

## PLANOS, PROJETOS E PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: AGORA É A VEZ DO PRONATEC

### *PLANS, PROJECTS OF PROGRAMS THE PROFESSIONAL EDUCATION: NOW IF THE TIME OF PRONATEC*

REMI CASTIONI<sup>1</sup>

Recebido em: 22/07/2012

Aprovado em: 10/03/2013

#### RESUMO

O objetivo deste texto é problematizar a proliferação de ações que são voltadas para a educação profissional e que apresentam frágil coordenação no âmbito do governo federal. Para tanto, apresenta-se um panorama sobre os últimos 15 anos da educação profissional, quando esse tema passou a dominar a agenda governamental, particularmente nos Ministérios da Educação e do Trabalho, mas também em outros ministérios, como no da Ciência e Tecnologia e da Secretaria Nacional da Juventude. Não menos expressiva foi também a participação das Centrais Sindicais e do Congresso Nacional no debate sobre a educação profissional. Conclui-se que a proliferação de ações sem uma melhor coordenação tende a gerar cada vez mais ações que não atinjam aqueles que devem ser os verdadeiros beneficiários – os trabalhadores brasileiros.

**Palavras-chave:** Educação profissional; Qualificação profissional; Trabalho; PRONATEC.

#### 1 Introdução

No ano de 2007, quando os indicadores do Produto Interno Bruto (PIB) anunciavam a consistência do crescimento econômico, ressurgiu com muita ênfase o debate sobre a qualificação da força de trabalho brasileira. Pesquisas conjunturais da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e dados sobre a geração de empregos do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

#### ABSTRACT

*The purpose of the text is to discuss the proliferation of actions for the professional education and present fragile coordination education in the context of the federal government. It presents a panorama over the last 15 years when the subject of professional education has come to dominate the government agenda, particularly in the Ministries of Education and Labour, but also with participation of other ministries such as the Science and Technology and the National Secretary of Youth. No less expressive was also the participation of the Central Labor Union in this process and the initiatives within the parliament. It is concluded that the proliferation of actions without a better coordination tends to generate increasingly initiatives and does not reach the real beneficiaries, brazilian workers.*

**Keywords:** Professional education; Professional qualification; Work; PRONATEC.

(CAGED) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) estimularam a discussão sobre a falta de mão de obra para fazer frente aos novos desafios do País. O debate prosseguiu até setembro de 2008, quando a economia americana impeliu o mundo para a recessão. No entanto, foi retomado em 2010, quando o Brasil atingiu crescimento de 7,5% do PIB e o chamado “apagão”<sup>2</sup> de gente qualificada (alusão à crise de energia elétrica vivida pelo Brasil em 2001) voltou à cena.

<sup>1</sup> Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas, Brasil. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília. E-mail: rcastioni@globo.com; remi@unb.br.

<sup>2</sup> Este termo foi cunhado por uma série de reportagens do jornal *O Globo*. A principal delas publicada em 28 de outubro de 2007, assinada pelos jornalistas Luciana Rodrigues, Fabiana Ribeiro, Aguinaldo Novo e Geralda Doca, com o título *Sem fôlego para crescer. Baixa qualificação profissional freia expansão do país*, acabou proporcionando aos autores o Prêmio Imprensa Embratel 2007-2008 de reportagem econômica.

Alguns anos antes, mais precisamente, entre 1995 e 1997, o País debateu intensamente sobre a necessidade de qualificação profissional da sua força de trabalho. Na época, os motivos eram outros. O Brasil enfrentava uma crise do emprego e a qualificação profissional foi invocada para demonstrar que era necessário um novo tipo de profissional que se adequasse às exigências do momento (BRASIL, 1995). Surgiu, assim, o Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR), um programa de qualificação profissional introduzido pelo governo brasileiro com a finalidade de qualificar anualmente, a partir de 2002, 20% da População Economicamente Ativa (PEA) do País, o que significa, aproximadamente, 15 milhões de pessoas. O PLANFOR, coordenado pelo Ministério do Trabalho (MTb)<sup>3</sup>, colocava em prática uma das “pernas” do Sistema Público de Emprego (SPE), através de parcerias com a sociedade civil e, em particular, com os sindicatos de trabalhadores, consistindo na realização de cursos de curta duração para trabalhadores desempregados e de baixa escolaridade.

Nesse contexto, questiona-se: o que transcorreu entre esses dois movimentos – PLANFOR e “apagão” de gente qualificada? Além desses dois movimentos, podem-se citar as iniciativas geradas a partir de 2003 com as chamadas “portas de saída” do Programa Bolsa Família, que tem como uma de suas metas a qualificação profissional, apresentada aos beneficiários a fim de reduzir a dependência das transferências de renda oportunizadas pelo programa, que abrangem mais de 13 milhões de famílias.

O objetivo deste texto é problematizar a proliferação de ações que são voltadas para a educação profissional e que apresentam frágil coordenação no âmbito do governo federal. Para isso, o percurso escolhido foi o de apresentar, a partir das principais iniciativas

governamentais na área da educação e do trabalho em relação à educação profissional dos trabalhadores nos últimos anos, quais são as fragilidades identificadas. Utilizou-se, assim, de pesquisa bibliográfica e documental e de levantamento de dados junto aos Ministérios do Trabalho e Emprego (MTE), da Educação (MEC) e da Ciência e Tecnologia (MCT) e junto ao Congresso Nacional, com particular atenção às informações relativas ao orçamento federal.

Ressalta-se que, neste estudo, educação profissional é entendida tanto como as ações conduzidas no âmbito escolar e que visam à certificação de um determinado título reconhecido e aceito quanto como aquela realizada anualmente por milhões de trabalhadores nos chamados cursos livres. As observações feitas aqui têm como fundamento as iniciativas supracitadas e também decorrem da participação do autor no âmbito da avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego, realizada pelo Centro de Pesquisas de Opinião Pública (DATAUnB) da Universidade de Brasília, nos anos de 2008 a 2010, a pedido do MTE (MARINHO, 2010).

Nesse sentido, cabe destacar que não é novidade que a educação profissional tenha sido objeto de preocupações governamentais somente a partir de 1990. Já na Constituição de 1937, segundo Werebe (1994, p. 57), o objetivo estabelecido para o ensino profissional era atender às demandas do desenvolvimento econômico, que exigiam cada vez mais trabalhadores qualificados. Portanto, o Estado Novo tratou de inscrever a educação dos trabalhadores como dever constitucional. Entretanto, isso foi feito a partir da dicotomia entre a educação secundária para os filhos da elite, que deveriam conduzir o país, e o ensino técnico para os filhos dos operários e os desvalidos da sorte, que ingressavam na força de trabalho, sendo necessária, por isso, uma qualificação específica.

Nesse particular, a invocação da educação profissional como necessida-

<sup>3</sup> A atual denominação MTE ocorreu após a edição da Medida Provisória nº 1.799, de 1º de janeiro de 1999.

de imperiosa para as forças produtivas sempre esteve associada às tentativas de novos ciclos de desenvolvimento do país. Foi assim, também, em 1960, com a criação do Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra Industrial (PIPMOI), ainda no governo João Goulart, através do Decreto n. 53.324, de 18 de dezembro de 1963. Durante o regime militar, as ações desse decreto foram sendo repensadas, até que ele veio a ser transferido do MEC para o então MTb, com base no Decreto n. 75.081, de 12 de dezembro de 1975. Analisando as particularidades daquele período, Werebe (1994, p. 69) diz que “(...) havia insuficiente mão de obra de primeiro e segundos graus para atender as necessidades desse desenvolvimento e que a maioria das escolas existentes preparava mal seus alunos (...)”. O que esses fatos demonstram é a recorrência do debate já presente nas origens do complexo industrial brasileiro, cuja carência atinge hoje todos os setores da economia conforme opinião recorrente dos atores sociais e do governo.

## **2 Educação profissional – a emergência do FAT**

Embora a educação profissional sempre tenha sido preocupação do Ministério da Educação, foi na alçada do Ministério do Trabalho que essa preocupação assumiu maior visibilidade. Isso se deu com a criação do próprio Sistema Público de Emprego (SPE) embasado na Convenção n. 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), denominada *Convenção Sobre o Serviço de Emprego*, realizada em São Francisco, em 17 de junho de 1948. No Brasil, o traço característico do SPE sempre foi sua desarticulação. A primeira iniciativa de estruturação do SPE foi a criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE), através do Decreto n. 76.403, de oito de outubro de 1975. O SPE brasileiro somente seria concretizado, podendo ser comparado aos similares existentes em outros paí-

ses, com a Constituição Federal de 1988, que criou as bases do seu financiamento a partir de orientação da OIT.

Mesmo estruturando uma das dimensões do SPE, que é a intermediação entre trabalhador e o emprego, marca característica do SINE, segundo Castioni (2008), o SPE brasileiro somente tornou-se completo quando assumiu a responsabilidade pelo pagamento do seguro-desemprego, em 1986, através do Decreto-Lei n. 2.284, de 10 de março de 1986, que instituiu o Plano Cruzado, e quando passou a contar com uma fonte permanente de recursos, inclusive para a qualificação profissional, a partir da regulamentação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1990, que, por sua vez, derivou da determinação constitucional de 1988. Embora ações sistemáticas de qualificação profissional somente tenham se tornado visíveis nos anos de 1990, sua introdução no âmbito do Ministério do Trabalho (MTb) ocorreu muito tempo antes, porém com menos visibilidade do que na era dos recursos do FAT.

Com o Decreto n. 75.081, de 12 de dezembro de 1974, o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra Industrial (PIPMOI) passou para a alçada do recém-criado MTb, o qual se separou da Previdência Social. Nesse período, o foco do PIPMOI já tinha deixado de ser a indústria e passado para os vários setores da economia. Isso ocorreu devido ao Decreto n. 70.882, de 27 de julho de 1972, que deu ao PIPMOI a possibilidade de promover habilitações profissionais determinadas pela Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Sua incorporação ao MTb o subordinou à Secretaria de Mão de Obra. Posteriormente, através do Decreto n. 77.362, de 1º de abril de 1976, houve uma importante modificação. O Conselho Consultivo de Mão de Obra foi transformado em Conselho Federal de Mão de Obra, incorporando o PIPMOI e as entidades encarregadas de formação profissional, escolas técnicas e o Serviço Nacional

de Aprendizagem Industrial (SENAI), e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Além disso, o Decreto 77.362/196, criou no seu artigo primeiro, o Sistema Nacional de Formação de Mão de Obra, como organismo coordenador e supervisor das atividades de formação profissional no país. Posteriormente também, outra importante medida foi adotada para estimular a formação profissional. A Lei n. 6.297, de 15 de dezembro de 1975, permitiu as empresas se beneficiarem do desconto em dobro do lucro líquido tributável, para fins de imposto de renda, do total das despesas realizadas com formação profissional, desde que aprovadas pelo Ministério do Trabalho<sup>4</sup>. O PIPMO atingiu seu auge em 1980, com o atendimento de 2,5 milhões de trabalhadores, o qual foi realizado, em sua maioria, pelo SENAI e SENAC<sup>5</sup>. Contudo, tanto a Lei n. 6.297/75 quanto o Conselho Federal de Mão de Obra foram extintos com a edição da Medida Provisória n. 160, de 15 de março de 1990, a qual foi convertida, posteriormente, em Lei n. 8.034, de 12 de abril de 1990, no início do governo Collor. Tais fatos apontam para uma tentativa de dar certa sistematização à qualificação profissional, juntando todas as iniciativas em uma única instância.

Da forma como se conhece, a qualificação profissional no âmbito do SPE no Brasil completou 18 anos de ações praticamente ininterruptas desde que o País redefiniu com mais precisão o que havia sido determinado pela Lei do FAT em 1990. A estruturação do SPE só foi possível pelo que está previsto nos artigos 201, inciso IV, e 239 da Constituição Federal de 1988, que determina a criação de um Fundo de Amparo ao

Trabalhador, o FAT, formado pelas contribuições provenientes do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) para financiar o Programa de Seguro-Desemprego e as demais políticas do SPE.

Tais recursos seriam regulamentados pela Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e pela Lei n. 8.900, de 30 de junho de 1994, que criaram o FAT e o seu conselho de gestão denominado Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT). Na realidade, a qualificação profissional não é suficientemente explicitada pelas referidas leis e está “pendurada” no inciso II do artigo 2º dessas leis, que tratam da regulamentação do Programa do Seguro-Desemprego, que foram modificadas ao longo dos anos. Sobre a finalidade do Programa, a legislação diz o seguinte: “auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional” (Medida Provisória n. 2.164-41, de 24 de agosto de 2001).

Foi através do inciso II do artigo 2º das leis 7.998/90 e 8.900/94, responsável pela criação do FAT, que foi possível institucionalizar a formação profissional no âmbito do SPE. Interessante, nesse caso, é que a Medida Provisória n. 2.164-41/2001 ainda está em tramitação no Congresso Nacional. Essa MP foi a que introduziu a bolsa qualificação e outras medidas polêmicas no ordenamento do mercado de trabalho, como o contrato a tempo parcial, inspirado nos modelos de desregulamentação dos mercados de trabalho americano e europeu.

A primeira regulamentação do CODEFAT visando a qualificação profissional em larga escala e a “popularização” dos chamados “cursos do FAT” foi feita a partir da Resolução n. 96, de 18 de outubro de 1995, durante o governo FHC, e estabeleceu critérios para transferência dos recursos do FAT ao Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR) e para gestão

<sup>4</sup> CAMPINO, Antonio Carlos Coelho; CACCIAMALI, Maria Cristina; NOGAMI, Otto. *Recursos e desempenho dos programas de formação da mão-de-obra*. São Paulo: Livraria Nobel-MTb, 1985. SALGADO, Maria Umbelina Caiafa. “Políticas de formação de recursos humanos na década de 70”. In: *Pesquisa na Formação Profissional: Seminário Latino-Americano*. Brasília: CINTERFOR/SENAI-DN, 10 a 14 de dezembro de 1990.

<sup>5</sup> LEITE, Elenice Monteiro. “The failure of the Brazilian tax rebate scheme”. In: *Alternatives schemes of financing training*. V. Gasskov (ed.). ILO: Geneva, 1994.

das ações de formação profissional por parte da então Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR) do MTb.

O PLANFOR foi um programa massivo de qualificação profissional, que abarcou um conjunto muito amplo de opções, mas não atingiu seu objetivo principal: articular a qualificação profissional com o sistema educacional, contribuindo, assim, para a consistente elevação da escolaridade dos trabalhadores. Foi substituído, em 2003, pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), o qual apresentou pretensões menores, mas manteve o mesmo problema da não articulação com o sistema educacional e com a própria estrutura do SPE. Apesar disso, obteve avanços, como a tentativa de constituição dos itinerários formativos, o que ainda é uma realidade distante, conforme assinala Moraes (2005).

O PLANFOR ficou conhecido por introduzir e sedimentar conceitos como empregabilidade e competências, os quais foram amplamente difundidos nas Centrais Sindicais e popularizados nos diferentes cursos por elas conduzidos. O interesse das Centrais Sindicais na questão da qualificação profissional mobilizou-as, inicialmente, a adotarem a formação profissional por concentrarem muitos recursos, o que permitiria manter o financiamento da estrutura e da burocracia sindical, fortemente afetada pela redução das bases sindicais nos anos de 1990, ao invés de constituírem uma política de educação, desvinculada dos interesses do setor produtivo. Embora tendo realizado algumas experiências exitosas e inovadoras em relação à elevação de escolaridade, as Centrais Sindicais praticamente abandonaram nos últimos anos essas iniciativas de promover qualificação profissional<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Uma das poucas experiências de integração foi conduzida pela Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM), ligada à Central Única dos Trabalhadores (CUT). O Programa Integrar, como é chamado, possibilitava a conclusão do ensino fundamental (antigo 1º grau), aliando uma formação profissional à experiência profissional. Era um curso de 700 horas a serem cumpridas em 10 meses; portanto, muito superior à média do PLANFOR, que é de apenas 70 horas. Maiores detalhes encontram-se em: CNM/Rede Unitrabalho (1999). Diagnóstico da Formação Profissional – Ramo Metalúrgico. São Paulo: Arcthip Editora, 400p.

Na esteira do processo de reestruturação produtiva, foram disseminados alguns conceitos como resposta à crise do emprego, dentre os quais se encontram o de empregabilidade e o de competências, abandonando-se na época qualquer compromisso do Estado com essa crise. Assim, para por fim à crise do emprego, provocada pelos ajustes na produção, o receituário baseou-se na orientação de que a responsabilidade por uma não inserção ocupacional era da baixa qualificação dos trabalhadores, como se eles pudessem controlar o seu uso, uma vez que isso depende do capital que determina o valor de troca nessa relação (CASTIONI, 2010).

Por isso, vários programas, como é o caso do PLANFOR, ocuparam-se da disseminação entre os trabalhadores de termos fundados em outras realidades sociais e traduzidos aqui como a capacidade de manter-se ocupado em um mundo em mudança. Nesse contexto, apresentava-se a ideia de que o sucesso no mercado de trabalho dependeria do indivíduo possuidor de habilidades adquiridas em cursos rápidos de qualificação profissional. Essa é a máxima da teoria econômica, que prevê que indivíduos possuidores de múltiplas habilidades agem racionalmente no mercado buscando a melhor remuneração da sua força de trabalho. O trabalhador, ao lançar-se no mercado, passa a ser um agente passivo, uma vez que é o capital quem determina o seu uso.

### 3 PLANFOR versus PNQ

No que se refere ao período assinalado como “apagão de mão de obra”, os programas no âmbito do Ministério do Trabalho tiveram a mesma direção durante os governos Lula e Dilma, tanto nas três gestões a cargo de ministros ligados ao Partido dos Trabalhadores quanto, como na atual gestão a cargo do Partido Democrático Trabalhista. O objetivo desses programas foi continuar com as ações de qualificação profissional

mantendo-as dissociadas das políticas de educação, de modo que não se buscou estabelecer vasos comunicantes entre as ações conduzidas pelo Ministério do Trabalho com o Ministério da Educação. As iniciativas que ocorreram a partir do governo Lula, como o acordo envolvendo o Sistema S (2008)<sup>7</sup> e o lançamento da Rede Certific (2009)<sup>8</sup>, foram mero jogo de cena, como já havia ocorrido no governo FHC com o Termo de Cooperação sobre a reforma do ensino técnico (MEC/SEMTEC – MTb/SEFOR, 1995b), que deu origem ao Projeto de Lei n. 1.603, de sete de março de 1996, posteriormente substituído pelo Decreto n. 2.208, de 17 de abril de 1997. Parece haver agora uma nova tentativa de aproximar os referidos ministérios com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que será apresentado a seguir.

A novidade no âmbito do MTE, como em toda a esplanada dos Ministérios, foi o lançamento de várias ações com foco nos jovens. Frustrada a tentativa de emplacar um dos principais programas lançados na campanha de 2002 pelo então candidato Lula, o Programa Primeiro Emprego foi suplantado por vários outros programas como Projovem, Escola de Fábrica, Consórcio da Juventude e Juventude Cidadã (VERA; CASTIONI, 2010). Houve ainda a atualização da Lei do Estágio e a reorganização da Lei da Aprendizagem. O que caracteriza esses programas é que eles não têm uma coordenação unificada, pois são ações setorializadas que atendem algumas características da forma-

ção dos trabalhadores, mas que não conseguiram se constituir em um feixe de ações articuladas capazes de enfrentar um dos principais problemas do mercado de trabalho brasileiro: a baixa escolaridade dos trabalhadores.

O Plano Nacional de Qualificação Profissional (PNQ) substituiu o Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR) (OLIVEIRA, 2007), tendo contado durante o governo Lula com muito menos recursos do que angariou durante o governo FHC, notadamente porque já em 2002 foram identificados problemas na sua execução ao serem firmados convênios com entidades sem nenhuma tradição na área da qualificação profissional. O PNQ estrutura-se através de ações que contemplam três estratégias: Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs), Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs) e Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs).

Entre 2003 e 2007, o PNQ era ainda na sua maior parte fruto dos PlanTeQs, mas, a partir de 2008, os PlanSeQs mobilizaram mais recursos e atenderam a um maior número de trabalhadores. Essa também foi uma estratégia política para incorporar outros atores e fazer uma política diferenciada dos governos estaduais que, através dos convênios com o MTE, eram os que tinham primazia sobre a execução de tais ações. Quando convocou os PlanSeQs<sup>9</sup>, o MTE praticamente iniciou a execução direta de tais ações ao contratar instituições encarregadas de realizarem cursos de qualificação profissional. Entretanto, os mesmos desvios de finalidades continuaram a surgir<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> No primeiro momento, o governo federal baixou três Decretos – 5.725, 5.726 e 5.727 – em 16 de março de 2006, que introduzem na gestão do Sistema S representantes de centrais sindicais e inserem mais dois membros do Poder Executivo Federal. Posteriormente, em 2005, o MTE também exigiu a apresentação de dados de matrículas dos alunos do Sistema S, com base na Portaria n. 486, de 18 de fevereiro de 2005, publicada no DOU de 21 de novembro de 2005. O Ministério da Educação, por sua vez, em julho de 2008, promoveu um acordo em relação às ações do Sistema S, de modo que a atual receita destinada pelas contribuições da folha de pagamento das empresas e repassadas pelo INSS para a assistência social (60%) e para a aprendizagem (40%) seria invertida. O resultado final foi a garantia aos empresários do aumento gradativo de vagas em cursos gratuitos de forma escalonada vinculada a uma aplicação de recursos que pode chegar a 2/3 da receita.

<sup>8</sup> Portaria Interministerial MTE/MEC, n. 1.082, de 20 de Novembro de 2009. Dispõe sobre a criação da Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada - Rede CERTIFIC, DOU, Nº 223, segunda-feira, 23 de novembro de 2009.

<sup>9</sup> Uma das iniciativas coordenadas no âmbito de vários Ministérios envolvendo recursos do PNQ/PlanSeQ foi direcionada à população beneficiária do Bolsa Família em 2008 e 2009. Entretanto, a pesquisa de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego identificou enormes dificuldades tanto nas Secretarias Estaduais envolvidas como nas próprias entidades mobilizadas para a realização dos cursos para localizar os indicados. A ação envolvendo o MTE está sendo abandonada com a estratégia do MDS de lançar o programa de combate à pobreza extrema, em que ele mesmo vai criar a estrutura de capacitação, de modo que algumas ações serão incluídas no âmbito do PRONATEC.

<sup>10</sup> Reportagem do Correio Braziliense (Política, 15/08/2011, pg. 4) citando documento do MTE, informa que 40% dos convênios firmados entre 2008 e 2010 têm problemas, exatamente no período em que se ampliaram os repasses diretos do MTE para as entidades de qualificação profissional no âmbito dos PlanSeQs. A contratação de entidades da sociedade civil para a execução de ações de qualificação profissional foi uma das ações

A qualificação profissional não se pareceu em nada, em termos de recursos, ao que era durante o governo FHC, no qual o desempenho do PLANFOR chegou a representar 20% dos gastos do seguro-desemprego, em contraposição com a época atual em que não representa nem 1% (MARINHO et al., 2011). Durante o governo Lula, cresceram os gastos com o seguro-desemprego e despencaram os relativos à qualificação profissional.

As ações conduzidas pelo PNQ reproduziram os mesmos problemas existentes nos cursos do PLANFOR e não cumpriram com o que determina o inciso II, §2º, da Lei do FAT, que é promover ações integradas de orientação e recolocação profissional. Os trabalhadores acumulam por essa lógica uma infinidade de cursos e de nomenclaturas que não os ajudam a melhorar suas condições para se inserirem no mercado de trabalho. Mesmo a ampliação da carga horária dos cursos, que passaram da média de 40 horas no PLANFOR para algo em torno de 180 a 200 horas no PNQ<sup>11</sup>, não conseguiu romper com a pulverização e não perseguiu um arco ocupacional passível de certificação. Há uma dissociação entre as políticas de educação e de trabalho e as ações voltadas para esse público competem entre si, estando espalhadas em mais de uma dezena de Ministérios.

O PlanSeQ é uma importante estratégia que concebe um mecanismo enfatizado pelas resoluções do CODEFAT, que é a construção social da qualificação (LIMA; LOPES, 2005). Entretanto, ao aproximar o curso do setor da economia, ouvindo empresários e trabalhadores, interessados diretos dessa construção, o PlanSeQ tende a limitar o papel previsto pelo CODEFAT das Comissões Municipais e Estaduais de Emprego, que reclamam não serem ouvidas, para a operacionalização dos recursos. No entanto, talvez essa ação

tenha sido a mais inovadora nos últimos anos no que se refere a cursos viabilizados por meio dos recursos do FAT. O mecanismo de construção do PlanSeQ caracteriza-se como um constructo social, pois há convocação, participação, concertação e compromissos firmados, mas há uma discrepância entre a demanda manifestada pelos atores e as condições para a sua concretização (MARINHO, 2010). O PlanSeQ, talvez seja a melhor oportunidade para se construir um processo de certificação profissional, aliando o saber adquirido pelos trabalhadores ao longo das suas trajetórias à elevação da sua escolaridade através de um pacto com o setor a que estes cursos se vinculam. Entretanto, o Ministério da Educação optou por colocar em prática um sistema baseado nos Institutos Federais – Rede Certific – ao qual voluntariamente os trabalhadores interessados aderem.

As Centrais Sindicais, resolvido o problema do financiamento<sup>12</sup> e da burocracia sindical passaram não mais a ver na qualificação profissional a sua fonte de financiamento e assumiram o papel de assistência às iniciativas do Ministério do Trabalho e da Educação. Além disso, entraram para a gestão do Sistema S (Decretos 5.725, 5.726, 5.727 e 5.728, de 17 de março de 2006), o que lhes asseguraria um maior entendimento das pulverizadas ações que são conduzidas com recursos públicos voltados aos trabalhadores. Entretanto, isso ainda está por acontecer. As representações dos trabalhadores ainda não angariaram esse protagonismo. Destaca-se que, até a organização dos programas de qualificação no âmbito do Sistema Público de Emprego, a única alternativa de profissionalização dos trabalhadores eram os cursos oferecidos pelo Sistema S, notadamente o SENAI e o SENAC, criados em 1942 e 1946, respectivamente, pelo governo Vargas.

que contribuiu para a saída do MTE de Carlos Lupi, em 4 de dezembro de 2011.

<sup>11</sup> Ver a esse respeito, em Marinho e Walter (2010), o capítulo sobre qualificação.

<sup>12</sup> As seis Centrais Sindicais reconhecidas pelo governo (CUT, UGT, CTB, NCST, CGTB e Força Sindical) receberam, em 2011, mais de R\$ 120 milhões do imposto sindical, dos quais 30% é absorvido pela CUT, que se diz contra o imposto sindical. Valor Econômico, 17/04/2012. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/2618660/cut-perde-espaco-entre-centrais-sindicais>. Acesso em: 21/05/2012.

#### 4 As iniciativas por parte do MEC

No período mais recente, que vai de meados do primeiro governo FHC até metade do segundo mandato do governo Lula, houve uma proliferação de iniciativas em relação ao marco regulatório da educação profissional. A profusão de ações pode ser acompanhada pela extensa lista de Leis, Decretos e Portarias produzida por esses dois períodos de governo (CHRISTOPHE, 2005). O volume de iniciativas no governo Lula, no campo da educação profissional, não difere em quantidade e impacta da mesma maneira que impactaram as reformas anteriormente introduzidas pelo governo FHC. Entretanto, como bem assinalaram Frigotto et al. (2005), as mudanças introduzidas não apontam para um rumo e caracterizam-se como um feixe de iniciativas que não se coadunam. Na visão dos autores, não estariam ocorrendo iniciativas que contribuíssem para a constituição de um sistema ou subsistema de educação profissional. Os autores que colaboraram na integração de ações no campo da educação profissional no início do governo Lula mostram-se preocupados com as iniciativas tomadas pelos dirigentes do Ministério da Educação (MEC) que não apresentam uma perspectiva de coordenação e de rumo. Os autores chegaram a formular importante reflexão sobre o lugar do “trabalho” no currículo do ensino médio, criticando a visão até então adotada que apontava para “(...) a dificuldade de lidar com o trabalho no seu sentido formativo, criador de cultura e aperfeiçoamento do ser humano” de modo a superar “as relações de exploração e geração de pobreza (...)” (FRIGOTTO et al., 2004, p. 13).

Quanto às mudanças no marco legal produzidas por ambos os governos, Ministérios e agências especializadas continuam a reproduzir suas ações sem a perspectiva de integração. O Sistema Público de Emprego, para onde se dirige boa parte dos trabalhadores candi-

datos ao primeiro emprego, ou aqueles que saem do mercado de trabalho, não produziu suficientes mecanismos para reorientar esses trabalhadores a construir um itinerário formativo que os ajude a melhorar as suas condições de inserção ou reinserção no mercado de trabalho. Os trabalhadores continuaram a ser encaminhados a cursos de curta duração que não compõem um itinerário de formação ou que melhoram a sua escolaridade de base.

No MEC, durante o governo Lula, preparou-se o terreno da candidatura de Dilma em torno do tema da educação profissional. As comparações nas eleições, tanto do primeiro como do segundo turno da Campanha Presidencial de 2010, deram destaque à posição de cada um dos candidatos em relação ao tema da educação profissional. Tanto Dilma quanto o candidato Serra tinham a educação profissional como uma de suas bandeiras. A construção de escolas, tendo em vista a reorganização da Rede Federal de Educação Profissional, por parte da candidata do Partido dos Trabalhadores (PT), e a promoção do acesso à educação, levando-se em consideração a Rede Paula Sousa de São Paulo, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o PROTEC (PROUNI para o ensino técnico), por parte do candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), foram alguns dos argumentos utilizados nessa campanha. A ideia contida no PROTEC tucano acabou sendo lançada pela presidente eleita em abril de 2011 como o nome de PRONATEC<sup>13</sup>.

No caso específico das ações aqui analisadas, a área do MEC ligada ao trabalho teve no governo Lula a mudança do marco legal. Já em 2004 (Decreto n.

<sup>13</sup> O governo enviou o PL-1209/2011, de 29/04/2011, que institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Projeto semelhante houvera sido apresentado pelo então Deputado e ex-Ministro da Casa Civil do governo Dilma, Antônio Palocci, sob o número PL-2551/2007, em 5/12/2007, denominado de Programa de Educação Profissional Técnica de Nível Médio para Todos – PROTEC. Na Câmara há uma profusão de iniciativas a esse respeito. Destacam-se também duas PECs apresentadas pelo Deputado Eliseu Padilha: 232/2004, que vincula a formação profissional ao ensino médio, e 47/2007, que aumenta os recursos da União destinados para a educação de 18% para 25% a fim de atender às necessidades educacionais.

5.154, de 23 de julho de 2004), revogou-se o Decreto n. 2.208/1997, que separou o ensino médio do ensino técnico, mas não se proibiu a concomitância e a subsequência que já estava prevista<sup>14</sup>. O governo Lula aproveitou-se de parte das obras inacabadas do Programa de Reforma da Educação Profissional (PROEP), conduzido pelo então Ministro de FHC, Paulo Renato de Sousa, que negociou o empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e incorporou-as à rede federal. Boa parte das escolas construídas no âmbito do segmento comunitário do PROEP passou a integrar a expansão da rede de educação profissional. Essa expansão somente foi possível por meio da Lei n. 11.195, de 18 de novembro de 2005, que revogou a proibição da ampliação da rede federal (Lei n. 8.948, de oito de dezembro de 1994). Essa foi a primeira iniciativa para a transformação dos então Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008). Os Institutos Federais, em 2009, primeiro ano de sua vigência, passaram a ofertar cursos de ensino superior em larga escala, porém metade das matrículas foram reservadas para os cursos técnicos, ou seja, cursos de ensino médio, os quais podiam assumir a condição de integrados, subsequentes e concomitantes ao ensino médio ou integrados à educação de jovens e adultos (PROEJA).

Cabe destacar, também, que o orçamento destinado à educação profissional no âmbito do MEC, por conta da criação dos Institutos Federais, teve crescimento significativo. O orçamento da função programática Desenvol-

vimento da Educação Profissional e Tecnológica, que era da ordem de R\$ 1,2 bilhão em 2003 passou para R\$ 2,3 bilhões em 2009 e atingiu na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2013 a marca de R\$ 6,08 bilhões. A participação da educação profissional no orçamento do MEC já está próxima dos 8% dos recursos do ministério, que, para 2013, é de R\$ 81,286 bilhões. Em 2003, essa participação era de 6%, o que representa um crescimento de 30%. A Rede Federal que se reorganizou em 38 institutos com mais de 400 unidades (dados de junho de 2012) contou com recursos significativos e foi expandida para o interior do País<sup>15</sup>. A medida é audaciosa, no entanto, tradicionalmente, os CEFETs sempre contaram com os melhores alunos, particularmente, porque têm um rigoroso sistema de acesso e, em geral, porque os trabalhadores com menores condições sempre ficavam de fora. A crítica principal de que os CEFETs sempre foram utilizados por aqueles alunos como forma de preparação para um curso superior continua válida. Talvez a principal iniciativa proporcionada pela expansão da rede federal seja o PROEJA, que é a integração das modalidades de EJA e de educação profissional (Decreto n. 5.840, de 13 de julho de 2006), tanto na etapa do ensino fundamental, PROEJA-FIC, quanto na de ensino médio, que resultaria no título de técnico. No entanto, o PROEJA, por lidar com uma clientela altamente desfavorecida, sofre enorme resistência das direções dos institutos para a sua implementação.

A reorganização dessa rede em 38 institutos, com investimentos da ordem de R\$ 1 bilhão, proporcionou a realização, em maio de 2011, de 420 mil matrículas. Das 400 unidades, 260 são novas construções. Nesse sentido, ao contrário das ações no âmbito do Ministério do Trabalho (MTE), a educação profissional angariou melhor sucesso em termos de recursos. O MEC pre-

<sup>14</sup> Registre-se que o Congresso Nacional tentou por iniciativa dos deputados do PT, Luciano Zica (SP), Miguel Rosseto (RS) e Walter Pinheiro (BA), conseguir a aprovação de um Decreto Legislativo n. 402, de 24 de abril de 1997, para suspender os efeitos do Decreto n. 2.208, de 17 de abril de 1997, mas sem resultados práticos. A iniciativa foi arquivada por ocasião da entrada em vigor do Decreto n. 5.154, de 23 de julho de 2004. Ver no link a seguir os detalhes: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/D/DCD15MAI1997.pdf#page=46>. A iniciativa dos deputados deu-se em resposta à entrada em vigor do Decreto n. 2.208/1997, que interrompeu a tramitação do PL 1.603/1996, que havia recebido na Comissão de Educação durante a sua tramitação mais de 300 emendas. O governo prevendo as dificuldades de aprovação do PL, retirou-o, substituindo-o pelo Decreto.

<sup>15</sup> Informações compiladas a partir do acesso ao SigaBrasil – Senado Federal. Disponível em: [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/SigaBrasil](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil). Acesso em: 25/05/2012.

tende, com a expansão da rede federal, exercer efeito de demonstração, particularmente, sobre o ensino médio, que é de responsabilidade dos Estados<sup>16</sup>. No entanto, quando concluída, essa rede será responsável por aproximadamente 8% das matrículas do ensino médio, o que ocorrerá a partir de 2014<sup>17</sup>.

Entretanto, os dados que estão sendo observados durante essa expansão mostram que as matrículas têm crescido mais entre os cursos pós-médios – cursos superiores de tecnologia – tecnólogos, bacharelados, licenciaturas, pós-graduação lato e *stricto sensu* – do que entre os cursos técnicos.

Uma dissertação defendida no PPGE/UnB<sup>18</sup> mostra que os cursos técnicos representam hoje, no Instituto da Zona da Mata Mineira, por exemplo, 30% do total de matrículas, quando deveriam representar 50%, segundo o plano de metas pactuado entre o MEC e os Reitores dos Institutos Federais.

Um exemplo do que está ocorrendo com a expansão da Rede Federal pode ser conferido no Sistema de Seleção Unificado (SISU), criado pelo MEC com o intuito de usar a nota do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) para o acesso ao ensino superior. Na edição de 2011, do total das 793 mil inscrições no sistema, 28%, ou seja, 222.571 inscritos, buscaram os cursos tecnólogos oferecidos pela Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Na edição de 2012, 26 instituições integrantes da Rede Federal de ensino tecnológico aderiram ao SISU, que congrega 51 instituições de ensino superior públicas. Os Institutos Federais já representam 1/5 das 47,9 mil vagas, das quais aproximadamente 10 mil vagas são de cursos superiores<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> O desenho dessa proposta foi apresentado pelos então ministros Fernando Haddad, da Educação, e Mangabeira Unger, da Secretaria de Assuntos Estratégicos, em artigo publicado na Folha de São Paulo em 18 de fevereiro de 2008, sob o título: Ensino público de qualidade.

<sup>17</sup> Agruparam-se informações disponíveis em: <http://redefederal.mec.gov.br/>. Acesso em: 25/05/2012.

<sup>18</sup> GARCIA, Carla Patricia. Cursos Técnicos sob a égide dos Decretos Federais nº 2.208/97 e 5.154/04: caso do Campus Rio Pomba - IF Sudeste MG. PPGE/UnB (Dissertação), abril de 2011.

<sup>19</sup> Informações compiladas dos sites <http://sisu.mec.gov.br/> e <http://portal.mec.gov.br/>.

No governo Lula, como no governo FHC, o MEC teve algumas iniciativas no sentido de pactuar com o MTE para realizar ações coordenadas que solucionassem a formação para o trabalho. No entanto, como antes, foram apenas Portarias e atos conjuntos que, na essência, não tiveram efeito prático. A última delas foi a chamada Rede Certific (Portaria Interministerial n. 1.082, de 20 de novembro de 2009), uma iniciativa que visa permitir a certificação do conhecimento adquirido pelos trabalhadores ao longo da vida, prevista pelo artigo 41 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Para por em prática tal iniciativa, o MEC pretende usar a expansão da Rede Federal. Entretanto, a mesma resistência que vem sendo demonstrada pelos Institutos Federais em relação à implementação do PROEJA também ocorre com a Rede Certific. Além disso, a proposta da Rede baseia-se muito mais no reconhecimento dos saberes escolares do que dos provindos do trabalho. O MEC não tem tradição na construção de diálogo com os atores sociais do Mundo do Trabalho. Essa tarefa é da alçada do MTE, que é quem coordenou um grupo interministerial que produziu uma proposta visando instituir o Sistema Nacional de Certificação Profissional, em 2005, tendo o MEC como um dos seus membros (BRASIL, 2005). No entanto, o MEC preferiu montar a sua própria rede.

A importância da educação profissional pode ser visualizada através dos dados divulgados pelo Suplemento da PNAD-2007, com destaque para os seguintes pontos: i) cursos de curta duração (parcela significativa dissociada da educação básica) concentram mais de 80% dos alunos que frequentam educação profissional; ii) rede privada atende maioria dos alunos da educação profissional (50% em cursos de informática de curta duração, dissociados da educação básica); iii)

[mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16800](http://mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16800). Acesso em 25/05/2012.

26,1% dos desempregados já frequentaram educação profissional; iv) problema financeiro é principal motivo de abandono da formação profissional; e v) 42,4% dos alunos fizeram curso técnico e ensino médio ao mesmo tempo. Os dados sobre o número de pessoas que participam de cursos de educação profissional não são conclusivos. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estima que esse número seja de 13 milhões de pessoas, o que significa aproximadamente 15% da População Economicamente Ativa (PEA). Dados do Suplemento da PNAD/2007 informam que seis milhões frequentavam e 29,5 milhões frequentaram anteriormente à realização da pesquisa cursos de qualificação profissional, dos quais 80% eram de nível básico. Os dados apurados referem-se a qualquer curso de capacitação realizado.

A seguir, analisar-se-ão algumas das iniciativas recentes que têm como foco os mesmos destinatários que prevê a Lei do FAT.

## 5 Projeto Escola de Fábrica

O projeto Escola de Fábrica, de responsabilidade da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), teve origem em 2004, baseado na experiência da Fundação IOCHPE e do seu Projeto FORMARE, e foi financiado com recursos do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP). Esse projeto foi instituído pela Lei n. 11.180, de 23 de setembro de 2005. A partir de 2008 suas atividades foram assumidas pelo Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem)<sup>20</sup>, instituído pela Lei n. 11.692, de 10 de junho de 2008, passando a fazer parte

<sup>20</sup> É um programa coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude, que integra a estrutura da Secretaria-Geral da Presidência da República. Tem como objetivo oferecer ao jovem: a elevação do grau de escolaridade, visando a conclusão do ensino fundamental; a qualificação profissional, estimulando a inserção produtiva cidadã; e o desenvolvimento de ações comunitárias, exercitando a cidadania e intervindo na realidade local. O programa destina-se a pessoas entre 18 e 29 anos, residentes das capitais brasileiras, que tenham terminado a quarta série e não tenham concluído o ensino fundamental e ainda não trabalhem com carteira profissional assinada. Uma bolsa de R\$ 100,00 é paga aos alunos que satisfizerem as condições de ingresso no programa.

do ProJovem Trabalhador, cuja gestão está sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Na alçada do MEC, o Escola de Fábrica destinou-se à promoção da qualificação profissional de jovens entre 16 e 24 anos em condições de vulnerabilidade social. Sua operacionalização ocorreu mediante o estabelecimento de parcerias entre o governo federal e entidades públicas e privadas sem fins lucrativos para instalar salas de aula em empresas. Para participar do Programa, os jovens precisavam estar cursando o ensino fundamental ou médio.

Para a sua implementação, foi necessária a mudança dos artigos 428 e 433 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, no que se refere ao trabalho do menor-aprendiz, conforme transcrito a seguir.

Art. 428. Contrato de aprendizagem é o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 (quatorze) e menor de 24 (vinte e quatro) anos inscrito em programa de aprendizagem formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias a essa formação (Lei n. 11.180, de 23 de setembro de 2005).

Os dados mostram que houve uma concentração excessiva de cursos e de alunos no Sul do País. Essa região, que abarca 12% da população brasileira, concentra 50% dos alunos e 47% dos cursos ofertados no âmbito do projeto (CASTIONI, 2009). A região Sudeste, que representa 39% da população e 52% dos ocupados no mercado de trabalho, teve apenas 15% dos alunos. Os dados ilustram ainda o fato de que a distorção na oferta de cursos em relação ao total da população foi mais acentuada no Rio Grande do Sul, no Paraná e na Bahia.

Em termos de cobertura, o único Estado a não ter nenhuma ação do Programa foi o Amapá. As ações ocorreram em 486 municípios<sup>21</sup>.

## 6 Os Centros Vocacionais Tecnológicos – CVTs

Tendo como objetivo diminuir os déficits educacionais, científicos e tecnológicos da sociedade brasileira, bem como contribuir para a redução das disparidades econômicas regionais, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)<sup>22</sup> iniciou em 2003, através da Secretaria de Ciência e Tecnologia para a Inclusão Social (SECIS), a ação de apoio à implementação e modernização de Centros Vocacionais Tecnológicos (CVTs), definidos como:

“(...) além de unidades de ensino e de profissionalização, centros voltados para a difusão do acesso ao conhecimento científico e tecnológico, de conhecimentos práticos na área de serviços técnicos e de transferência de conhecimentos tecnológicos no seu meio de atuação” (BRASIL, 2008).

O MCT tem CVTs instalados ou em instalação em 387 municípios, distribuídos nas regiões Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul, contemplando 25 Estados da Federação e o Distrito Federal. São 569 CVTs criados a partir de emendas dos parlamentares e a maior parte foi viabilizada por convênios junto a órgãos dos governos federal, estadual e municipal. Entretanto, as ações desenvolvidas nos Centros têm nas ONGs o seu sustentáculo (CENTROS VOCACIONAIS TECNOLÓGICOS, 2011).

A proposta dos CVTs foi inspirada na iniciativa do Deputado Ariosto Holanda, hoje deputado federal pelo

PSB-CE, quando Secretário de Ciência e Tecnologia, durante a gestão de Tasso Jereissati no governo do Ceará (1995-2002). Também foi impulsionada pela sua atuação na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Congresso Nacional, denominada *Causas e Dimensões do Atraso Tecnológico*, cuja proposta foi apresentada em 16 de abril de 1991 pela deputada Irma Passoni, então do PT-SP, que foi a relatora, tendo o Senador Mário Covas (PSDB-SP) na presidência e Ariosto Holanda como um dos seus membros (HOLANDA, 2003). Na transição do governo FHC para o governo Lula, a pressão exercida por movimentos sociais forjou a criação da Secretaria de Ciência e Tecnologia para a Inclusão Social (SECIS). Tais movimentos se articulavam desde a realização da II Conferência Nacional de CT&I (CNCTI), realizada em setembro de 2001, que colocou em pauta o tema da Ciência, Tecnologia e Inovação no desenvolvimento humano, político, social, econômico e cultural do País (FONSECA, 2009).

Em 2003, com a criação da SECIS, o programa começa sua trajetória como ação direta do MCT, mantendo a mesma concepção e estrutura implementada em nível estadual pelo deputado Ariosto Holanda no Ceará, quando secretário naquele Estado. Está inscrito na ação 8960 do Plano Plurianual (PPA) – Apoio à implementação e modernização de CVTs –, parte do programa 0471 – Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social. A ação apresentou como resultados, a partir da compilação das emendas do orçamento federal, 569 CVTs, entre os anos de 2003 a 2010, e um investimento de R\$ 294 milhões (CENTROS VOCACIONAIS TECNOLÓGICOS, 2011). A alocação de recursos para os CVTs tem origem nas emendas parlamentares, em que deputados e senadores, ao inscreverem recursos para as suas bases, o fazem sem conhecer o que de fato será realizado por tais instituições. Por sua vez, quando da operacionalização das emen-

<sup>21</sup> Ver a esse respeito CASTIONI, Remi. Formação profissional e itinerários formativos: ações “pululam” na Esplanada dos Ministérios – o caso do Escola de Fábrica. Anais XVIII Congresso Brasileiro de Economia. COFECON-Corecon/SP. São Paulo, setembro, 2009.

<sup>22</sup> O MCT passou a chamar-se Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) a partir de dois de agosto de 2011 com a edição da Medida Provisória 541, posteriormente transformada na Lei n. 12545, de 14 de dezembro de 2011.

das, a SECIS pouco também pode fazer, pois não consegue mudar o que foi aprovado pelos parlamentares. Com exceção da Bancada de Minas Gerais, que destina emendas para a Secretaria de Ciência e Tecnologia, os demais as destinam para instituições que pouca trajetória tem com a educação profissional.

Na SECIS, o programa não conta com monitoramento e não existem informações do que na realidade está sendo realizado nesses centros, que notadamente estão instalados na região Nordeste, nos estados do Ceará e de Pernambuco, e na região Sudeste, nos Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro. Não há registros de acompanhamento de egressos e tampouco dos serviços prestados por esses centros. Também é tênue sua relação com as escolas tanto da rede federal como estadual.

O Deputado Ariosto Holanda, a fim de evitar a instabilidade no financiamento dos Centros, apresentou o Projeto de Lei da Câmara n. 7.394, de 2006, que dispõe sobre o fomento para Capacitação Tecnológica da População (CTP). Para tanto, propõe-se o Fundo de Extensão da Educação Profissional (FEEP), destinado exclusivamente à implementação das ações de CTP, que teria receitas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Nas justificativas do deputado, as ações existentes oriundas dos governos federal e estadual e do Sistema S não têm força suficiente para enfrentar os desafios de prover acesso ao conhecimento de contingente expressivo da população brasileira, que não consegue ter acesso a essas instituições.

## **7 Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC**

A presidenta Dilma, cumprindo uma das suas promessas de campanha, apresentou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 1209, de 29 de abril de 2011, que cria o Programa Nacional de

Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Foi aprovado pelo Congresso Nacional e transformado na Lei n. 12.513, de 26 de outubro de 2011. O PRONATEC tem o objetivo de: i) ampliar as vagas e continuar a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica; ii) fomentar a ampliação de vagas das redes estaduais de Educação Profissional; iii) incentivar a ampliação de vagas e a expansão da rede física de atendimento do Sistema S; e iv) fomentar a expansão da oferta de Educação Profissional e Técnica de nível médio na modalidade de educação a distância.

O PRONATEC instituiu uma série de medidas: i) mudou o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), permitindo que, além dos cursos de graduação, a educação profissional também fosse atendida; ii) alterou o Programa Seguro-Desemprego, o qual passou a exigir frequência a um curso de qualificação para o recebimento do seguro; iii) criou o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional; e iv) transferiu ao MEC a capacidade de habilitação de instituições para o desenvolvimento de atividades de formação e qualificação profissional a serem realizadas com recursos federais e deu autonomia às entidades do Sistema S, às universidades e aos institutos federais para a criação de cursos. Antes, o Sistema S deveria submeter as propostas de criação de tais cursos, caso fossem cursos técnicos, à aprovação dos respectivos Conselhos Estaduais de Educação.

O PRONATEC centraliza no âmbito do Ministério da Educação (MEC) várias iniciativas que têm no Ministério do Trabalho MTE o seu locus há mais de 15 anos. Entretanto, sua trajetória sempre se pautou naquilo que a legislação lhe confere – o sistema escolar. Ao assumir para si ações que se estabelecem no ambiente de trabalho e em outros espaços de construção, demonstra que, embora queira dar certa organicidade e otimização à educação profissional, falta ao MEC conhecimento sobre a

realidade de como se estrutura o diálogo da formação profissional no âmbito das relações de trabalho. Evidente que isso no Brasil sempre foi mero esforço de retórica, mas é necessário levar em consideração que é no âmbito do MTE, com o envolvimento de empresários e trabalhadores, que se produziu o Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), e, recentemente, durante a Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente (CNETD), realizada entre os dias 8 e 11 de agosto de 2012, em Brasília, tratou-se do tema da educação profissional na esfera das relações de trabalho.

Há características no PRONATEC nesse primeiro ano de vigência que fazem acreditar ser possível a retomada de certa centralização das ações voltadas à educação profissional como ocorrera nos anos de 1970 com o Conselho Consultivo de Mão de Obra. O que se assistiu nos últimos anos, embora os cursos de qualificação profissional sejam importantes, é um contingente de trabalhadores que realizou diversos cursos não vinculados a um perfil ou a um arco ocupacional passível de certificação (MARINHO, 2010). Alguns aspectos pertencentes ao PRONATEC devem, assim, ser enaltecidos. A concentração das ações em torno dos Institutos Federais e da rede do Sistema S permitirá atingir um nível de homogeneização e de qualidade que não é possível de ser alcançado quando, por exemplo, o PNQ-PLANFOR mobiliza uma centena de instituições e tenta controlar via Brasília a realização desses cursos. Instituições como o Sistema S e os Institutos Federais angariam reconhecimento por concentrarem infraestrutura e corpo docente qualificado. A padronização de uma enormidade de tipos de cursos pode vir a traduzir-se em um percurso passível de certificação profissional. No âmbito do PRONATEC já se buscou uma harmonização tendo já uma relação com 500 títulos de cursos de formação continuada e mais de 200 de cursos técnicos. Diferentemen-

te das experiências no âmbito do MTE, que se baseavam muito no portfólio das instituições ofertantes, a unificação em torno de uma lista de cursos definida pelo MEC pode otimizar os recursos da qualificação profissional.

Um aspecto importante é que, a partir do PRONATEC, condicionalidades estão sendo instituídas nos mecanismos de concessão do seguro-desemprego. Com o Decreto n. 7.721, de 16 de abril de 2012, o governo federal passou a exigir frequência a algum curso de formação profissional caso o trabalhador, em um período de 10 anos, tiver se beneficiado pela terceira vez do recebimento do seguro-desemprego.

A rotatividade do mercado de trabalho brasileiro, em que a permanência média não passa de cinco anos, sendo, ainda assim, uma das mais altas do mundo, segundo DIEESE (2011), pode resultar em um contingente enorme de trabalhadores obrigados a frequentarem cursos de qualificação profissional. Como a rotatividade atinge, em geral, os trabalhadores menos qualificados e são estes que recorrem ao sistema de intermediação público, é de se esperar que o PRONATEC receba nos seus cursos trabalhadores que diferem do perfil tradicional dos alunos que frequentam as salas de aula dos Institutos Federais e da Rede do Sistema S. Se não houver uma acoplagem do sistema que controla o pagamento do seguro-desemprego com o que vai fornecer a qualificação profissional, corre-se o risco de desperdiçar a chance de dar a esses trabalhadores possibilidades de melhorarem suas condições de inserção no mercado de trabalho.

Nesse sentido, os registros administrativos do MTE são de uma qualidade incontestável. Tanto a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) como o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) armazenam informações da vida profissional do trabalhador. Seria importante que, ao se definirem estes cursos, pudesse agora o PRONATEC, por exemplo, mobilizar

os conhecimentos que demarcaram a trajetória no mercado de trabalho desses trabalhadores e identificar quais de fato são suas carências. Em síntese, faz-se necessário que uma das falhas no Sistema Público de Emprego (SPE), a ausência de orientação profissional, seja superada. Conseguirá essa articulação entre os Ministérios da Educação e do Trabalho apoiar os quase oito milhões de trabalhadores que se candidatam anualmente para receberem o benefício do seguro-desemprego?

Por último, é desejável que se aja com racionalidade ao decidir sobre as ações voltadas para a educação dos trabalhadores, cujos recursos se multiplicam em vários programas, mas não atingem aqueles quem deveriam. O MEC, ao se lançar sobre uma área da qual pouco conhece, tende a limitar o acesso aos milhares de trabalhadores que realizam cursos ofertados pelo SPE, caso não leve em consideração essas especificidades.

Seria importante que o MEC provesse a construção de itinerários formativos e organizasse os conteúdos da educação profissional de modo a fazer, independentemente do local onde os cursos se realizam, com que o PRONATEC pudesse oportunizar aos trabalhadores condições para que prosigam nos seus estudos. É necessário buscar a construção de um sistema de certificação profissional com a participação tripartite (governo, empresários e trabalhadores) e o reconhecimento da melhora no conhecimento dos trabalhadores através da elevação dos seus salários. Em geral, os empresários utilizam-se da rotatividade para reduzir os salários. Nesse contexto, não interessaria à sociedade mobilizar recursos para elevar a educação dos trabalhadores se tais conhecimentos por eles adquiridos estão sendo utilizados para justificar o ciclo da rotatividade no mercado de trabalho brasileiro.

## 8 Considerações finais

Desde que a agenda reivindicando uma melhor preparação dos trabalhadores para o novo Mundo do Trabalho ganhou expressão no Brasil e praticamente atravessou os últimos dois governos, tanto de FHC como de Lula, não foi possível ter uma coordenação das ações com essa finalidade. É comum, diante da perspectiva de crescimento da economia brasileira, a ideia de que falta gente qualificada. O Brasil tem um duplo desafio: coordenar as ações no campo da educação e do trabalho e construir, de fato, um sistema de formação profissional ao longo da vida, particularmente para os jovens. Eles representam  $\frac{1}{4}$  da população brasileira (70% desses têm entre 15 e 24 anos) e estão entrando no mercado de trabalho em condições muito desfavoráveis, basicamente porque se lançam na busca de um emprego sem a conclusão do ensino médio e mesmo os que o possuem atestam um distanciamento deste em relação à realidade (ARBACHE, 2011). Entretanto, se depender das iniciativas em curso, tendo em vista a falta de coordenação das políticas de educação e trabalho construídas nos últimos 18 anos, não terão efeito algum iniciativas como as que estão sendo postas em prática agora com o PRONATEC. Nesse sentido, antes de recorrer a modelos de formação pouco presentes na trajetória brasileira, seria importante promover a verdadeira construção social da qualificação profissional tendo os trabalhadores como os principais beneficiários.

Falta, na realidade, uma ação que resgate o sentido da formação de nível médio como importante passo para a consolidação de um sistema permanente de formação profissional. Além disso, é urgente a busca de esforços para a criação de um sistema/subsistema de educação profissional. A persistência na separação da educação profissional em diversos ministérios e agências especializadas em nada contribuirá para

a elevação da escolaridade e, particularmente, para a busca da promoção do trabalho qualificado no Brasil. Poderá o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) desempenhar este papel? A julgar pelo passado, não. Por isso, é importante aprender com os erros e acertar daqui em diante.

## Referências

ARBACHE, Jorge. Transformação demográfica e competitividade internacional da economia brasileira. **Revista do BNDES**, 36. Rio de Janeiro: BNDES, p. 365-392, dezembro 2011. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/Rev3610.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/Rev3610.pdf). Acesso em: 25 mai. 2012.

BRASIL. **Sumário Executivo programa de apoio à implantação e modernização de Centros vocacionais tecnológicos – CVTs**. Brasília: MCT, 2008

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Certificação Profissional - Proposta Governamental. Comissão Interministerial de Certificação Profissional: MDIC, MEC, MS, MTur, MTE, CNE, CNT**. Brasília, setembro de 2005, 12p. Disponível em: [http://www.mte.gov.br/pnq/proposta\\_governamental.pdf](http://www.mte.gov.br/pnq/proposta_governamental.pdf). Acesso em: 23 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado**. Brasília: MTb/SEFOR, 1995, p. 7.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Ensino Técnico**. Brasília: MEC/MTb; MEC/SEMTEC, 1995b, 34p.

\_\_\_\_\_. Sistema de Acompanhamento de Projetos de Lei e outras Proposições. Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.892, de 29 de

dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm). Acesso em: 21 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008. Altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11741.htm). Acesso em: 21 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 21 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994. Dispõe sobre o benefício do seguro-desemprego, altera dispositivo da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 set. 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8900.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8900.htm). Acesso em: 30 abr. 2012

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.721, de 16 de abril de 2012. Dispõe sobre o condicionamento do recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação de matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, com carga horária mínima de cento e sessenta horas. **Diário Oficial da União**, Brasília,

16 abr. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7721.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7721.htm)>. Acesso em 30 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.840, de 13 de Julho de 2006. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 jul. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5840.htm)>. Acesso em: 21 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o parágrafo 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jul. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm)>. Acesso em: 21 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Revogado pelo Decreto nº 5.154, de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 abr. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2208.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm)>. Acesso em: 21 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 53.324, de 18 de dezembro de 1963. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53324-18-dezembro-1963-393393-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 21 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 75.081, de 12 de dezembro de 1975. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-75081-12->

dezembro-1974-423489-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 21 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, para dispor sobre o trabalho a tempo parcial, a suspensão do contrato de trabalho e o programa de qualificação profissional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 ago. 2001. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2164-41.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2164-41.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 1.603, de 7 de março de 1996. Dispõe sobre a Educação Profissional, a Organização da Rede Federal de Educação Profissional, e da outras providências. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03ABR1996.pdf#page=10>. Acesso em: 30 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 1.082, de 20 de Novembro de 2009. Dispõe sobre a criação da Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada - Rede CERTIFIC. **Diário Oficial da União**, Brasília, Edição número 223, segunda-feira, 23 de novembro de 2009. Disponível em: [http://gestao2010.mec.gov.br/marcos\\_legais/decree\\_103.php](http://gestao2010.mec.gov.br/marcos_legais/decree_103.php). Acesso em 30 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. Resolução Nº 96 de 18 de outubro de 1995. Atribui a execução, a coordenação programática e a supervisão das ações de qualificação profissional à Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional - SEFOR. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/codefat/resolucao-n-96-de-18-10-1995-1.htm>. Acesso em 19 abr. 2012.

CASTIONI, Remi. **Educação no Mundo do Trabalho: qualificação e competência**. São Paulo: Francis, 2010.

\_\_\_\_\_. Formação profissional e itinerários formativos: ações pululam na Esplanada dos Ministérios o caso da Escola de Fábrica. In: **XVIII**

**CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA.** São Paulo - SP: Conselho Regional de Economia 2ª Região - São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. **O Sistema de Proteção ao Trabalho no Brasil.** Campinas: Autores Associados, 2008. 70 p.

CENTROS VOCACIONAIS TECNOLÓGICOS. **Resumo Executivo.** Brasília: Cooperação Técnica BID-MCT/Fundo Coreano, 66p., 2011.

CHRISTOPHE, Micheline. **Alegislação sobre a educação tecnológica no quadro da educação profissional brasileira.** IETS: Rio de Janeiro. [online]. Disponível em: [http://www.iets.org.br/article.php?id\\_article=425](http://www.iets.org.br/article.php?id_article=425), 24p, jan. Acesso em 19 abr. 2012.

DIEESE. **Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho.** São Paulo: Dieese, 2011.

FONSECA, Rodrigo Rodrigues. **Política científica e tecnológica para o desenvolvimento social: uma análise do caso brasileiro.** Campinas: UNICAMP: IG, 2009 (Tese de Doutorado).

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. “A Busca de articulação entre trabalho, ciência e cultura no ensino médio”. In: FRIGOTTO, G., CIAVATTA, M. (orgs.) **Ensino médio: ciência, cultura e trabalho.** Brasília: MEC/SEMTEC, 2004.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. “A Política de Educação Profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido”. **Educação e Sociedade.** Campinas-SP, vol. 26, n. 92, p. 1087-1113. Especial - Out. 2005

HOLANDA, Ariosto. **Centro Vocacional Tecnológico – CVT: infovias de desenvolvimento.** Brasília: Câmara dos Deputados-CDI-CP, 2003.

LIMA, Antônio Almerico Biondi; LOPES, Fernando Augusto Moreira.

**Diálogo social e qualificação profissional: experiências e propostas.** Brasília: MTE-SPPE/DEQ, (Coleção Construindo diálogos). V.1, 39p. 2005.

MARINHO, Danilo Nolasco Cortes; BALESTRO, Moisés Villamil; WALTER, Maria Inez (orgs.). **Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego.** Brasília: Verbis, 2010.

MARINHO, Danilo Nolasco Cortes; BALESTRO, Moisés Villamil, CASTIONI, Remi. A governança tripartite e as políticas de emprego no âmbito do Programa Seguro-Desemprego no Brasil. In: ANFIP. **Do Orçamento da Seguridade Social para o conjunto dos orçamentos federais: um passo adiante na discussão das políticas de financiamento do Governo e de gastos públicos.** Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2011, p.253-272.

MORAES, Carmen Sylvia Vidigal; NETO, Sebastião Lopes. “Educação, formação e certificação de conhecimentos: considerações sobre uma política pública de certificação profissional”. **Educação & Sociedade.** Campinas-SP: Cedes, nº 93, p.1435-1469, set./dez. 2005..

OLIVEIRA, Roberto Veras. Momento atual da política pública de qualificação profissional no Brasil: inflexões e desafios. **Ariús-Revista de Ciências Humanas e Artes.** Campina Grande-PB, vol. 13, nº 1, p.52-59, jan./jul. 2007..

VERA, Alejandro; CASTIONI, Remi. Los jóvenes en Latinoamérica. La transición escuela-trabajo como objeto de las políticas públicas. **Boletim Técnico do SENAC,** v. 36, n. 2, p. 10-20, mai./ago. 2010..

WEREBE, Maria Jose Garcia. **30 Anos depois: grandeza e misérias do ensino no Brasil.** São Paulo: Editora Ática. Série Educação em Ação, 1994.