

JAQUELINE PEREIRA VENTURA

**O PLANFOR e a Educação de Jovens e Adultos
Trabalhadores: A Subalternidade Reiterada**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre. Área de concentração: Trabalho e Educação.

Orientador: Professor Dr. Gaudêncio Frigotto

Niterói/RJ

2001

JAQUELINE PEREIRA VENTURA

O PLANFOR e a Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores: A Subalternidade Reiterada

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre. Área de concentração: Trabalho e Educação.

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Gaudêncio Frigotto – Orientador
Universidade Federal Fluminense

Professor Dr. Fernando Selmar Fidalgo
Universidade Federal de Minas Gerais

Professora Dra Sonia Maria Rummert – Co-orientadora
Universidade Federal Fluminense

Professor Dr. Osmar Fávero – Suplente
Universidade Federal Fluminense

Dedicatória.

*Aos trabalhadores, que cotidianamente são expulsos de nossas escolas,
ou que a elas, sequer um dia tiveram acesso.*

*Em especial, aos meus alunos jovens e adultos trabalhadores
do Ensino Fundamental do Município de São Gonçalo,
com quem convivi e aprendi tanto.*

*Em memória do meu pai, Jair de Souza Ventura, por quem,
apesar de ter conhecido tão pouco,
guardo uma imensa saudade
e um profundo amor.*

*Em memória também da Avó-madrinha Leonísia e
do avô-padrinho Olímpio, porque a presença
forte de vocês, faz uma falta imensa.*

À Uiaciara e Damião, pelo amor maior.

Ao Chico por tudo.

Agradecimentos.

Ao profº Gaudêncio Frigotto, pela presença generosa, que com leveza, nos orienta e incentiva a ousar.

A profª Sonia Maria Rummert, pela acolhida e incentivo desde o primeiro momento em que ingressei na academia. Sua COR(ient)AÇÃO rigorosa tem sido uma referência na minha vida.

Aos professores Fernando Fidalgo e Osmar Fávero, pelas presenças na banca examinadora, meu profundo respeito e admiração.

Aos meus professores da graduação, especialmente, a Dora Henrique da Costa e a Sonia de Vargas. E da pós-graduação, em particular, Lucia Neves, pelas sugestões no parecer do projeto; Eunice Trein e José Rodrigues, pelas valiosas contribuições que proporcionaram socializar a angústia de delimitar o objeto.

Aos amigos do mestrado Alexandre, Ana Violeta, Claudia e Josiane, por termos compartilhado alegrias, saberes, ansiedades e dúvidas. E a amiga-irmã Elizabeth Serra (por que compartilho e aprendo com você muito mais do que a academia proporciona). E a outros da UFF-bar-CUT-vida: Luíza, Lucília, Jairo, Helder, Edenise, Marcos Gonçalves (Peu-ES), Célia (Celinha-MG).

Aos formadores da Escola Sindical 7 de Outubro/MG, que tanto contribuíram com discussões, bibliografias e reflexões realizadas durante os Cursos de Formação de Formadores em Educação Profissional; ter vivido esses processos formativos foi fundamental para os rumos da dissertação.

A dupla Leila Pereira e Carmem Lozza, pela revisão e crítica dos meus escritos.

As queridas amigas da coordenação de EJA do Município de Niterói: Maria Clara, Jeusa e Gleicimar pela acolhida, carinho, e principalmente, a infinita generosidade de vocês. E aos professores do ensino semi-presencial, pelo apoio recebido.

Aos meus pais Uiaciara e Damião, que como tantos trabalhadores brasileiros acreditam na escola e se esforçam para educar seus filhos. O apoio incondicional e estímulo constante de vocês me encoraja cotidianamente a alçar vôos. E, aos meus familiares, que apesar de não saberem exatamente o que é um mestrado torcem e se orgulham de mim.

E, por fim, A Francisco Gilson Rodrigues Oliveira, que no processo da vida, da qual a dissertação é parte, destaca-se, por ser amor-amigo-orientador-conselheiro-incentivador. Sua paciência, generosidade e cumplicidade, torna-o parceiro de mais este projeto em minha vida, muito obrigada por tudo!

*Aprenda o mais simples!
Nunca é tarde demais!
Aprenda o ABC; não basta, mas
Aprenda! Não desanime!
Comece! É preciso saber tudo!
Você tem que assumir o comando!*

*Aprenda, homem no asilo!
Aprenda, homem na prisão!
Aprenda, mulher na cozinha!
Aprenda, ancião!
Você tem que assumir o comando!*

*Não se envergonhe de perguntar, camarada!
Não se deixe convencer
Veja com seus olhos!
Verifique a conta.
É você quem vai pagar.
Ponha o dedo sobre cada item
Pergunte: o que é isso?
Você tem que assumir o comando.*

(Elogio do Aprendizado - B. Brecht)

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	7
LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	9
RESUMO.....	10
ABSTRACT.....	11
INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO I - DA IDEOLOGIA DESENVOLVIMENTISTA À IDEOLOGIA COMPETITIVISTA: A NOVA SOCIABILIDADE CAPITALISTA	21
1.1. A crise capitalista mundial: o fim da Era de Ouro e a nova configuração do capital.....	22
1. 2. O desenvolvimentismo, a crise brasileira e o surgimento do Brasil competitivo.....	35
CAPÍTULO II - EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS TRABALHADORES NO BRASIL: REVENDO ALGUNS MARCOS HISTÓRIOS	46
2.1. As campanhas : “ <i>ser brasileiro é ser alfabetizado</i> ”.....	48
2. 2. Educação de adultos e cultura popular : “ <i>ser educado é ser conscientizado</i> ”	59
2.3. O Movimento – Mobra : “ <i>ser alfabetizado é saber ferrar o nome</i> ”	65
2.4. As experiências nos anos 80/90: “ <i>EJA. Qual identidade?</i> ”	72
CAPÍTULO III - O PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR: O PLANFOR.....	90
3.1. Situando o campo de estudo: os contornos do PLANFOR	90
3. 2. PLANFOR – Primeira Fase (1995 / 1998).....	101
CAPÍTULO IV - PLANFOR: “SER EDUCADO É SER EMPREGÁVEL”.....	120
4.1. Um Plano de acordo com a nova divisão de trabalho, na educação, no contexto do “ <i>fascismo social</i> ”.....	121
4.2. Competências e habilidades para a empregabilidade: “ <i>ser educado é ser empregável</i> ” ou “ <i>a subalternidade reiterada</i> ”	131
CONCLUSÃO	141
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	1419

LISTA DE SIGLAS

- ANPEd** – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
- BNDES** – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico.
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BM** – Banco Mundial
- CEAA** – Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos
- CEFETs** – Centros Federais de Educação Tecnológica
- CEPAL** – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CNER** – Campanha Nacional de Educação Rural
- CNI** – Confederação Nacional da Indústria.
- CODEFAT** - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
- CONED** – Congresso Nacional de Educação
- CPC** – Centro de Cultura Popular
- CUT** - Central Única dos Trabalhadores
- DIIESE** - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos
- DRU** – Desvinculação de Receita da União.
- DSU** – Departamento de Ensino Supletivo
- EDJA / EJA** – Educação de Jovens e Adultos
- EP** – Educação Profissional
- FAT** – Fundo de Amparo ao Trabalhador
- FHC** – Fernando Henrique Cardoso (Presidente da República)
- FINEP** – Financiadora de Estudos e Projetos.
- FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- FUNDEF** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
- IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- ISEB** – Instituto Superior de Estudos Brasileiros
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
- JOC** – Juventude Operária Católica
- JUC** – Juventude Universitária Católica
- LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
- MARE** – Ministério da Administração e da Reforma do Estado
- MCT** – Ministério da Ciência e Tecnologia

MICT – Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo

MEB – Movimento de Educação de Base

MEC - Ministério da Educação

MTb – Ministério do Trabalho

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego

MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONGs – Organizações Não-Governamentais

PACTI – Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica

PBQP – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade

PEA – População Economicamente Ativa

PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego

PEQs – Planos Estaduais de Qualificação

PIPMO – Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-obra

PL – Projeto de Lei

PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação Profissional

PNAC – Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania

PROEDUC – Programa Educação para Competitividade

PROEP – Programa de Expansão da Educação Profissional

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda Urbano e Rural

REP – Rede de Educação Profissional

SEFOR – Secretaria de Formação Profissional

SEMTEC – Secretaria de Educação Média e Tecnológica

SENAC – Serviço Nacional do Comércio

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SPE – Sistema Público de Emprego

SESI - Serviço Social da Indústria

SINE – Serviço nacional de Emprego

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNITRABALHO – Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho

USAID – United States Aid International Development

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1: DISTRIBUIÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL SEGUNDO DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA BRASIL (1999)

GRÁFICO 2: DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS EM EDUCAÇÃO PROFISSIONAL POR NÍVEL

GRÁFICO 3: PARTICIPAÇÃO RELATIVA NO FINANCIAMENTO DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL (1997)

TABELA 1: ORÇAMENTO DO FAT – DESPESAS PARA O ANO DE 1997

TABELA 2: PLANFOR 1995-1998: TREINANDOS E INVESTIMENTOS

TABELA 3: PLANFOR 1996/1998: DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS POR HABILIDADES

TABELA 4: ENTIDADES EXECUTORAS DOS PROGRAMAS/PROJETOS (PEQS E PARCERIAS) EM 1998

TABELA 5: PLANFOR 1996/1998: PERFIL DOS TREINANDOS EM COMPARAÇÃO COM A PEA

TABELA 6: PEQS 1998: TREINANDOS E INVESTIMENTOS EM SUPLETIVO PROFISSIONALIZANTE

TABELA 7: PERFIL DO DESEMPREGO NO BRASIL, SEGUNDO A ESCOLARIDADE

TABELA 8: CARACTERÍSTICAS DOS CURSOS/PROGRAMAS CONSIDERADOS INOVADORAS EM 1997

RESUMO

Este trabalho aborda as mudanças ocorridas nas políticas públicas destinadas à educação de jovens e adultos trabalhadores, sustentadas pelas transformações nas relações sociais capitalistas neste fim de século; rompendo com a estrutura tradicional da EJA, aponta, desse modo, para uma nova concepção e/ou para a construção de uma nova identidade dessa modalidade educacional, vinculando-a mais imediatamente às necessidades do mercado; sendo o PLANFOR, no âmbito do Ministério do Trabalho, o programa mais bem acabado dentro dessa perspectiva governamental.

O estudo buscou compreender os processos que resultaram em uma nova definição conceitual, política e pedagógica das políticas públicas para a EJA de um modelo adequado à ideologia desenvolvimentista a um modelo adequado à ideologia da competitividade; a partir da análise dos processos de criação e implantação do PLANFOR e suas implicações no âmbito da educação de jovens e adultos.

Evidenciou-se o fato de que no âmbito do PLANFOR a questão da educação vem sendo tratada de forma minimalista, numa perspectiva pragmática e de alívio a pobreza; desenvolvendo ações no âmbito da Educação de Jovens e Adultos sob a perspectiva de reiterar, sob novas bases (fascismo social) e novos conceitos ideológicos (empregabilidade), a subalternidade das classes populares.

ABSTRACT

This work approaches the changes happened in the public politics destined to the youths' education and hard-working adults, sustained by the transformations in the capitalist social relationships at this century end; breaking up with the traditional structure of EJA (Young and Adult Education), appearing, in that way, for a new conception and / or for the construction of a new identity of that educational modality, linking her/it more immediately to the needs of the market; being PLANFOR (National Plan of Worker Qualification), in the ambit of the Ministry of the work, the program better ended inside of that new government perspective.

The study looked for, to understand the processes that resulted in a new conceptual definition, politics and pedagogic of the public politics for EJA of an appropriate model to the ideology desenvolvimentista to an appropriate model to the ideology of the competitiveness; starting from the analysis of the creation processes and implantation of PLANFOR and your implications in the ambit of the EJA.

This study shows that in PLANFOR the subject of the education has been treated in way minimalist, in a pragmatic perspective and of relief the poverty; developing actions in the ambit of EJA under the perspective of reiterating, under new bases (social fascism) and new ideological concepts, the inferiority of the popular classes.

INTRODUÇÃO

Como as coisas não se mostram ao homem diretamente tal qual são e como o homem não tem a faculdade de ver as coisas diretamente na sua essência, a humanidade faz um detour para conhecer as coisas e a sua estrutura.
Karel Kosik

Pensar a educação de pessoas jovens e adultas, a partir de uma perspectiva histórica que busca compreender a realidade nas suas íntimas leis, para além da superfície e da causalidade dos fenômenos¹, subentende a necessidade da busca de desvendar, no plano da construção teórica, as mediações históricas - relações materiais, produção social e cultural da existência.

Nessa perspectiva, para compreender os processos que resultaram nas alterações conceituais, políticas e pedagógicas das políticas públicas para a educação de jovens e adultos, o eixo norteador deste trabalho foi construído em torno da seguinte questão: que mudanças podem estar ocorrendo na materialidade das relações sociais que nos permitam apreender, criticamente, algum tipo de alteração político pedagógico em relação à educação de jovens e adultos trabalhadores?

Para tanto, fez-se necessário construir, analiticamente, o cenário de desenvolvimento e as mutações da materialidade do capitalismo, recuperando a essência da sua estrutura material (relações de produção) e o movimento da conjuntura, que fetichiza a realidade, ao lado das relações sociais e dos processos educativos decorrentes.

A economia mundial tem-se caracterizado, nas últimas décadas, por uma persistente tendência recessiva. Percebem-se, no início do novo século e milênio, profundas mudanças nas relações capitalistas, expressa, principalmente, na globalização excludente² e no revolucionamento da base técnica e organizativa do processo produtivo. As economias capitalistas passam por rápidas e profundas transformações que, se, por um lado, implicam

¹ Sobre essa questão, Kosik nos aponta que do “ponto de vista da totalidade, compreende-se a dialética da lei da causalidade dos fenômenos, da essência interna e dos aspectos fenomênicos da realidade, das partes e do todo, do produto e da produção e assim por diante.” (KOSIK, 1995: 41) .

² Esse processo caracteriza-se e é movido pela busca incessante de lucros altos, fáceis e rápidos. Os elementos balizadores da globalização excludente são: abertura das economias nacionais ao mercado internacional; privatização das empresas estatais e redução do tamanho do Estado; desregulamentação do setor produtivo, com vistas a torná-lo competitivo e eficiente. Todo esse processo submete, tudo e todos, à selvagem lei do mercado (Grzybowski, Cândido, Democracia. **A revista do IBASE**. v.11, n.114, nov./dez. 1995).

um impressionante avanço científico-tecnológico possibilitador de produção maior, reduzindo o capital vivo e ampliando o capital morto (MARX, 1980), por outro, implicam a conseqüente ampliação da insegurança do trabalho. Podemos mesmo dizer que o desemprego estrutural é um dos mais graves problemas mundiais reveladores da ineficiência da própria estrutura do capitalismo na utilização e socialização dos recursos colocados à disposição da humanidade pelo progresso das forças produtivas. E isto acontece justamente pela lógica que comporta o sistema capitalista, qual seja, a da produção coletiva e a da apropriação privada dos recursos produzidos.

Dessa forma, cresce o que HOBBSAWM (1995) denominou de “*sociedade dos três terços*” (um terço de incluídos, um terço de precarizados, e um terço de excluídos). Vivemos uma época, segundo definição de FORRESTER (1997), de “*horror econômico*”, em que mais de um bilhão de trabalhadores no mundo, são empurrados para a angústia da procura permanente por emprego; tempo que o psicólogo VIKTOR FRANKL³ designa como de “*existência provisória sem prazo*”.

No contexto acima esboçado, os processos educativos e formativos, - ao mesmo tempo constituídos e constituintes das relações sociais - passam por uma nova significação no campo das concepções e das políticas, e cresce o debate, sobretudo entre os empresários, a respeito da importância estratégica da educação numa economia mais globalizada e mais competitiva, particularmente quanto à necessidade de uma maior escolaridade para os trabalhadores⁴. Nesse quadro, emergem nossas preocupações, que vão ao encontro das necessidades de conhecer mais profundamente, as políticas que relacionam a educação básica, a formação profissional, a requalificação e a empregabilidade.

Tal debate assume, na década de 1990, papel de destaque no discurso dos grupos hegemônicos, defensores de um desenvolvimento dependente para o Brasil e, como conseqüência, a introdução, nas políticas governamentais dos que se preocupam com uma formação profissional e educacional, voltadas para as necessidades imediatas do mercado de

³ Ap. BEZMAN, Izak. In: Degradação. **Jornal do Brasil**. p.3. 06/08/97.

⁴ NOSELLA (1993) analisa a crise da educação brasileira salientando o estigma escravocrata, ou seja, realiza uma análise da educação formal e profissional a partir de uma visão culturalista. Nessa perspectiva, defende a idéia de que o industrialismo no Brasil é inorgânico, por que não resolveu os problemas ligados a uma sociedade agrária, exportadora e autoritária, isto é, o industrialismo não representou para a sociedade brasileira um avanço consistente da democracia. Assim, no país, “o estigma da relação escravocrata, ainda presente, funciona como elemento abortivo do moderno espírito industrialista, opondo-se a ele(...)” e, sendo a escola brasileira o retrato do próprio Brasil, “(...) a escola reflete uma relação produtiva fortemente marcada por um componente exclusivista, burocrático, arcaico e assistencialista” (GRAMSCI, 1991: 158/162). Ou seja, no Brasil, principalmente, a partir da década de 30, um industrialismo inorgânico, tardio e agressivo desintegrou a escola existente, gerando ações assistencialistas e distorcidas no campo educacional.

trabalho, frente às exigências impressas pelas novas tecnologias e formas organizativas da produção e do trabalho (SINGER, 1995). As políticas educacionais desenvolvidas pelo governo, como parte das políticas sociais, orientam-se, fundamentalmente, para a conformação de uma estrutura veiculadora da efetivação das exigências do modelo neoliberal.

Corroborando com essa diretriz, os Ministérios da Educação e do Trabalho e Emprego vêm tomando uma série de medidas para ajustar a educação formal, em todos os níveis, e a educação de jovens e adultos, em particular, à perspectiva do projeto de reestruturação produtiva, vinculado a um desenvolvimento associado e subordinado ao processo de globalização (ARRIGHI, 1998). Tais medidas, em articulação com o meio empresarial e suas instituições de formação técnico-profissional, sob inspiração e monitoramento de organismos internacionais - BIRD, FMI, UNESCO, BANCO MUNDIAL, etc. (WARDE, et.al., 1996) - centram-se na idéia da irreversibilidade do processo de globalização em curso e na necessidade de promover o ajuste ao novo cenário mundial, determinado fora das fronteiras do país.

O governo Fernando Henrique Cardoso criou, em 1996, o Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e direcionado à formação profissional básica de jovens e adultos, tendo por meta global qualificar ou requalificar, anualmente, pelo menos, 20% da População Economicamente Ativa (PEA). Essa ação governamental 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, com uma perspectiva, marcadamente, assistencialista e descontínua⁵.

Cabe ressaltar que, a nosso ver, o uso da educação como estratégia de combate ao desemprego reflete de maneira “*mistificada o processo da fetichização das relações humanas*” (FRIGOTTO, 1998). O mercado, sob as relações das classes fundamentais capital\trabalho, constitui-se no *locus* fetichizado, por excelência, onde todos os agentes econômicos e sociais supostamente se igualam e são declarados livres para poder tomar suas próprias decisões. A falsidade desse pressuposto e a explicitação da sua natureza classista, excludente e alienadora da sociedade capitalista, a partir da atividade prática objetiva do

⁵ Contudo este não é um fenômeno isolado: trata-se de analisar uma dimensão que, no plano real, é fruto de diferentes forças e determinações, mas que se desenvolvem dentro de uma mesma totalidade concreta, como uma das dimensões da dialética do real (relação todo/parte). (KOSIK, 1995)

homem histórico, são necessárias para um entendimento da realidade como totalidade concreta (como um todo estruturado, em curso de desenvolvimento e de auto-criação) e da percepção do homem como sujeito histórico-social (homem como sujeito da história).

O campo educativo (como um todo e não só no que tange à educação de jovens e adultos), no quadro de ajuste global, é, então, direcionado para uma concepção produtivista, cujo papel é o de desenvolver habilidades de conhecimento, de valores e atitudes de gestão da qualidade, definidas sob a ótica do mercado de trabalho, cujo objetivo é formar, em cada indivíduo, um banco ou reserva de competências que lhe assegure *empregabilidade* (FRIGOTTO, 1998). Portanto não se trata de qualquer formação, mas daquela centrada na perspectiva das competências e das habilidades básicas ditadas pelo mercado.

Vivemos um início de século marcado por profundas mudanças no plano econômico-social, ético-político, cultural e educacional, e, nesse cenário, autores como HOBBSAWM, ARRIGHI e ALTVATER apontam, em suas análises, para o fato de que o modo de produção capitalista enfrenta a mais profunda crise da sua história, expondo hoje, como nunca, os seus limites intrínsecos.

FRIGOTTO (1998) assinala que, no plano sócio-econômico, o capital, ao centrar-se no monopólio crescente das novas tecnologias microeletrônicas associadas à informática, rompe com as fronteiras nacionais e globaliza-se de forma violenta e excludente, visto que a nova base científico-técnica, incorporada ao processo produtivo, permite que as economias cresçam, aumentem a produtividade, diminuindo o número de postos de trabalho. Assim, o desemprego estrutural deste início de século caracteriza-se não apenas pelo aumento do exército de reserva, como - mais grave ainda - pela ausência de necessidade, para a produção, de milhões de trabalhadores.

No plano ético-político, afirma-se o ideário neoliberal como único caminho possível para a humanidade. Pela ética individualista do liberalismo conservador, por exemplo, justifica-se a diferença entre incluídos e excluídos pelo critério do mérito e esforço de cada um e permite que a desigualdade social seja considerada um dos elementos necessários à competitividade, deslocando-se a responsabilidade social para o plano individual: cabe aos indivíduos adquirir competências, habilidades e atitudes que os tornem competitivos e empregáveis. Nessa lógica, os desempregados precisam buscar a própria qualificação ou requalificação para se tornarem empregáveis ou capazes de se auto-empregarem no mercado informal ou na economia popular.

No plano cultural-educacional, os processos formativos passam por um novo significado no campo das concepções e das políticas. As novas demandas para a educação

expressam os limites das concepções da Teoria do Capital Humano e as redefinem sob novas bases, visando a conservar a natureza excludente das relações sociais e a readequar a educação aos interesses imediatos dos “homens de negócio”.

O inventário crítico da perspectiva neoliberal da educação, com vistas a ajustá-la ao processo de redefinição do novo modelo de acumulação, foi realizado por autores como GENTILI (1996); BIANCHETTI (1997) e FRIGOTTO (1996). Nele pudemos verificar que a construção da hegemonia neoliberal passa por uma série de estratégias políticas, econômicas e jurídicas, orientadas a encontrar uma saída dominante para a crise capitalista iniciada ao final dos anos 60 e que se manifesta, mais claramente, a partir dos anos 70. Por outro lado, ela expressa e sintetiza um projeto de reforma ideológica, cuja pretensão, aparentemente, é a de construir e difundir um novo senso comum que forneça coerência e “legitimidade” às propostas de reforma impulsionada pelo bloco dominante.

O Brasil, vem adotando uma série de reformas apresentadas pelo modelo neoliberal, sendo que muitas das mudanças em curso coincidem com as propostas do Banco Mundial. É o caso das reformas do sistema previdenciário, da revisão do sistema tributário, da flexibilização dos monopólios, da concentração dos recursos para educação no ensino fundamental. Como em quase todos os países da América Latina, também aqui é visível a intervenção desse Banco no sistema de ensino nacional, não só pelo financiamento de projetos localizados mas, fundamentalmente, pela proposição de amplos programas de reestruturação do mesmo (WARDE, et.al., 1996).

Nesse contexto, podemos perceber que o ajuste neoliberal se manifesta por um revisitar à Teoria do Capital Humano (FRIGOTTO, 1996): afirma-se que a inserção dos países “em desenvolvimento” no processo de globalização e a reestruturação produtiva dependem de uma educação⁶ cada vez mais vinculada ao mundo produtivo. Se essa é a lógica, não é de se estranhar que a orientação dos parâmetros definidores das políticas educacionais seja, justamente, de responsabilidade dos intelectuais coletivos do capital globalizado: os organismos internacionais (Banco Mundial, OIT, FMI, etc.) e os organismos vinculados ao mundo produtivo de cada país a eles subordinados⁷.

Esse ajuste tem o objetivo de impor ao campo educacional a lógica do mundo da produção capitalista, ou seja, uma educação dirigida às demandas do mercado de trabalho,

⁶ No entanto, no primeiro momento (década de 50-60), a educação vista como formadora de capital humano, mesmo expressando uma leitura economicista, engendrava uma perspectiva integradora vinculada à tese do pleno emprego. Hoje, a educação formal e a qualificação são situadas como elementos da competitividade e da reestruturação produtiva, estreitando-se ainda mais a compreensão do educativo.

⁷ Para uma análise especificamente do Brasil, ver WARDE et. al., 1996.

baseada na ideologia da competitividade, privilegiando, assim, o ensino fundamental e seus laços com a formação profissional. Para o nosso propósito, o problema, na sua essência, consiste em esclarecer a relação da educação de jovens e adultos com essa perspectiva adotada pelas políticas educacionais, desvelando os suportes teóricos dessa nova ideologia e explicitando os limites dessa modalidade educacional orientada pelo competitivismo.

Nesse horizonte, algumas questões tornaram-se prementes logo no início deste trabalho orientando-o todo o tempo: qual o sentido social, político e pedagógico das políticas do PLANFOR e quais as suas implicações para os jovens e adultos trabalhadores? Qual o significado de estreitar-se, atualmente, ainda mais a compreensão do educativo e/ou da qualificação, desvinculando-os da dimensão ontológica⁸ do trabalho, reduzindo-os ao economicismo do emprego, agora, redefinido sob a forma da empregabilidade?

Entendemos que a relação entre Trabalho e Educação e a Educação de Jovens e Adultos não pode reduzir-se ao atendimento das demandas imediatas do mercado. Por isso consideramos necessária uma análise crítica sobre as atuais modificações nas políticas para a educação de adultos, tentando descortinar o caráter falseador de seu uso como estratégia de combate ao desemprego, principalmente, se desvinculada de políticas de geração de emprego e renda.

Nessa perspectiva, este trabalho buscou atingir os seguintes objetivos fundamentais:

- a) compreender os processos que resultaram nas recentes alterações conceituais, políticas e pedagógicas das iniciativas públicas para a educação de jovens e adultos, saídas de um modelo adequado à ideologia desenvolvimentista para um outro, adequado à ideologia da competitividade
- b) analisar os processos de criação e implantação do caso específico do PLANFOR e suas implicações no âmbito da educação de jovens e adultos.

Sobre nossa opção metodológica, toda ela procurou manter-se fiel a nossa percepção de que método e conteúdo não se separam. Acreditamos que a apresentação do tema e do problema, bem como a de nossos objetivos, trazem consigo, como parte constituinte, nossa concepção de mundo e sinalizam a opção metodológica que foi sendo tecida. Mesmo assim, consideramos relevante assinalar os caminhos que percorremos no processo de elaboração das

⁸ Na dimensão ontológica “o trabalho é um processo em que o ser humano, com sua própria ação, impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza como uma de suas forças. Atuando assim sobre a natureza externa e modificando-a, ao mesmo tempo modifica sua própria natureza”. (MARX, 1980)

respostas aos nossos questionamentos. Não basta, contudo, indicarmos qual a natureza da pesquisa - se estudo de caso, trabalho de amostra, estudo comparativo, estudo histórico, revisão bibliográfica, etc, - sobretudo, é essencial apontarmos de onde estamos analisando o objeto e a partir de que concepção de mundo construímos o conhecimento sobre ele⁹.

Dessa forma, acreditamos que nossas escolhas teóricas não são neutras, ou arbitrárias e nem se justificam nelas mesmas. Escolher um método¹⁰ ou caminho que nos leve a alcançar os objetivos a que nos propusemos implica escolhas que, inevitavelmente, terão como referencial a nossa visão de mundo. A dissertação apresentada buscou fundamentar-se, no que tange a sua concepção quanto à perspectiva de análise, na dialética materialista histórica¹¹, horizonte em que o nosso compromisso ético e político em relação à realidade pautam-se no intento de contribuir para a construção de uma nova realidade: voltada para uma transformação social e política. Apresentaremos, agora, de maneira sucinta, os procedimentos metodológicos utilizados em cada etapa do desenvolvimento da pesquisa e alguns dos autores cujas contribuições foram mais significativas e que mais se fizeram presentes na elaboração dos capítulos.

Os dois capítulos iniciais têm predominantemente o caráter de estudos teóricos baseados em fontes secundárias. O primeiro deles apresenta um sentido de síntese formativa e preocupou-se em apreender, em linhas gerais, o determinante nacional e internacional do processo de transição, no Brasil, da ideologia desenvolvimentista para a ideologia da competitividade, quando se engendra uma nova sociabilidade capitalista. É o ponto em que abordamos, por um lado, a crise capitalista mundial que põe fim à “Era de Ouro” do capital, procurando revelar os contornos da sua nova configuração, e, por outro, em que procuramos analisar a crise brasileira a partir da vigência da ideologia desenvolvimentista, mediante o surgimento da ideologia do Brasil competitivo.

Partindo desse panorama social, político e econômico, intentamos, no segundo capítulo, empreender uma discussão que desvelasse algumas concepções hegemônicas voltadas para a educação de jovens e adultos, em cada período histórico, procurando perceber

⁹ “toda teoria do conhecimento se apóia, implícita ou explicitamente, sobre uma determinada teoria da realidade e pressupõe uma determinada concepção da realidade mesma” (KOSIK, 1995: 33).

¹⁰ Método é aqui entendido no sentido que lhe atribui KOSIK: “O pensamento que destrói a pseudoconcreticidade para atingir a concreticidade é ao mesmo tempo um processo no curso do qual sob o mundo da aparência se desvenda o mundo real, por trás do fenômeno, a essência” (KOSIK, 1995: 19)

¹¹ Os pressupostos epistemológicos da dialética materialista histórica, foram apresentados, por exemplo, por MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1983; Kosik, Karel. **Dialética do concreto**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995; Gramsci, Antonio. **Concepção dialética da História**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

seus respectivos modelos de desenvolvimento. Procuramos rever e analisar alguns dos marcos históricos (e teóricos) da EJA no Brasil, abordando, por exemplo, as primeiras campanhas de alfabetização de adultos, os movimentos de valorização da educação e cultura popular e o MOBREAL. Em prosseguimento, analisamos as experiências dos anos 1980/90, com a preocupação de salientar qual a identidade está se projetando para a EJA no século que se inicia, levantando a problemática da relação, a nosso ver cada vez mais próxima, entre os campos de Trabalho e Educação e Educação de Jovens e Adultos.

Um outro momento da pesquisa, retratado no terceiro capítulo, refere-se à identificação e acesso à documentação produzida pelo Ministério do Trabalho e Emprego¹² (MTE), particularmente pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR) e pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador (CODEFAT). Através do estudo das fontes primárias discutimos, inicialmente, a divisão de tarefas entre o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Educação. A partir daí, mapeamos a origem empresarial do PLANFOR, identificado com a política pública mais expressiva da nova perspectiva governamental para a educação dos trabalhadores na atualidade. Quanto aos pontos fundamentais da concepção de educação presente no PLANFOR, seus objetivos, sua estrutura organizativa, sua inserção como política pública de combate ao desemprego e os resultados sobre ele divulgados, chamou-nos a atenção o fato de que, apesar da numerosa quantidade de publicações, a maioria repete quase que os mesmos textos, apenas com sutis diferenças. Observado esse fato, optamos, na análise, por privilegiar, em geral, os relatórios de avaliação e os projetos anuais do PLANFOR, por considerá-los os mais consistentes quanto aos pressupostos, diretrizes e perspectivas futuras de ação. Ainda sobre o terceiro capítulo, cabe ressaltar que o conjunto dos documentos estudados, mesmo que não citados, encontram-se relacionados ao final deste trabalho.

No quarto capítulo retornamos ao debate sobre o lugar da EJA na política governamental a partir dos anos 1990 e os principais elementos em torno da nova identidade que se está construindo para essa modalidade educacional. Analisamos a vertente mercadológica do plano, na qual se alimenta a idéia de uma educação voltada fundamentalmente para os interesses do mercado, concepção que, na verdade, reitera, sob novas bases (reestruturação produtiva, desemprego estrutural, fascismo social) e novos conceitos ideológicos (competências, empregabilidade, empreendedorismo), a subalternidade

¹² A partir de 1999, o Ministério do Trabalho (MTb) passou a se denominar Ministério do trabalho e Emprego (MTE). Neste estudo, optamos por utilizar a nomenclatura atual, deixando a sigla MTb apenas nas situações de referencia a documentos.

das chamadas classes populares. Ao final, recuperamos algumas discussões desenvolvidas ao longo do trabalho e, decorrentes das mesmas, levantamos algumas questões e análises, em especial no âmbito da relação entre as áreas de Trabalho e Educação e de Educação de Jovens e Adultos, por nós consideradas relevantes e necessárias para estudos posteriores.

CAPÍTULO I

Da Ideologia Desenvolvimentista à Ideologia competitivista: a Nova Sociabilidade Capitalista

“A burguesia não pode existir sem revolucionar continuamente os instrumentos de produção e, por conseguinte, as relações de produção; portanto todo o conjunto das relações sociais.”
Marx e Engels

Chegamos ao final do século XX com as teses que associam educação, trabalho e renda tão atuais quanto há cinquenta anos. O pensamento liberal continua a fomentar proposições originadas de uma vinculação direta entre a educação e o trabalho. Foi a partir dessa vinculação linear que, no período de 1950 a 1980, legitimada através da Teoria do Capital Humano¹³ (SCHULTZ, 1973), a educação foi considerada essencial para a superação do subdesenvolvimento e da marginalidade econômica.

Nos anos 1980, com base nesse mesmo tipo de vinculação, a educação, partindo de uma versão renovada da Teoria do Capital Humano, é novamente considerada crucial, só que, agora, para o desenvolvimento econômico, o crescimento sustentável e o alcance da competitividade.

No bojo da pseudocentralidade¹⁴ da educação como condição para a inserção do Brasil no mundo globalizado e das relações de causalidade entre educação e emprego, encontra-se o objeto deste estudo: o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) e as políticas públicas para a educação de jovens e adultos trabalhadores.

Consideramos que a formação dos trabalhadores é uma construção social e expressa uma demanda concreta. Sua definição envolve a disputa de projetos de sociedade, bem como concepções sobre educação, cultura e trabalho. Portanto as políticas públicas para a educação de jovens e adultos trabalhadores não podem ser analisadas de forma descolada da conjuntura socioeconômica e político-cultural do País, no período em que foram implementadas.

¹³ Frigotto (1993) realizou a análise crítica da Teoria do Capital Humano, demonstrando sua pseudoconcreticidade e sua lógica circular interna. Mais tarde, o autor (1995) retoma a crítica, demonstrando o quanto o atual reaparecimento da Teoria do Capital Humano está ligado à crise atravessada pelo capital na sua fase globalizada.

¹⁴ As pseudocentralidades povoam o mundo dos fenômenos ou da pseudoconcreticidade, como define Kosik (1995: 15): “O complexo dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana, que, com a sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural, constitui o mundo da pseudoconcreticidade. (...) O mundo da pseudoconcreticidade é um claro-escuro de verdade e engano”.

Nesse sentido, os problemas da educação, em todos os níveis e modalidades, só podem ser compreendidos, na sua amplitude, no escopo da crise atual do sistema capitalista (FRIGOTTO, 1998a). Assim, iniciaremos nossa discussão tratando, neste primeiro capítulo, de traçar um panorama dessa crise. Portanto partiremos da análise de elementos da materialidade sociopolítica e econômica, constituintes da base fundamental em que se processam as mudanças no campo da educação, em geral, e da Educação de Jovens e Adultos, em particular.

Porém não é intenção deste trabalho apresentar uma análise profunda sobre *fordismo*, *acumulação flexível*, *neoliberalismo*, *globalização*, etc.; mas destacar alguns pontos que nos parecem essenciais e a partir de cuja articulação, em nosso entendimento, poderemos, mais à frente, compreender os caminhos que levam à “subalternidade reiterada”. Ou seja, tentaremos perceber o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), cuja prática tem implementado, em todo Brasil, ações no âmbito da Educação de Jovens e Adultos (EJA), como uma ação inserida neste movimento histórico mais amplo e reiterativo da subalternidade das classes populares.

Cabe ressaltar, em referência à análise do caso brasileiro, que o termo *desenvolvimentismo* é utilizado, em nosso trabalho, como o faz NEVES (1997), para identificar, de forma abrangente, o padrão de desenvolvimento econômico e político-social vigente no Brasil, no período de 1930 a 1989. E *globalização* irá referir-se aos tempos mais recentes, a partir de 1990, época caracterizada pelo acelerado processo de difusão das novas tecnologias, pela abertura econômica e pelas reformas políticas neoliberais no Brasil, impostos para e pela construção da competitividade nacional.

1.1. A crise capitalista mundial: o fim da Era de Ouro e a nova configuração do capital

Os anos subseqüentes à II Guerra Mundial, período denominado por HOBSEBAWM (1995) de "Era de Ouro", foram marcados por rupturas profundas, tanto pela chamada "morte do campesinato" e pelo surgimento do mundo industrializado (êxodo rural e desenfreado crescimento urbano), como pelo desenvolvimento e complexidade da tecnologia - o "terremoto tecnológico".

Nas duas décadas subseqüentes a essa guerra, o mundo presenciou um crescimento industrial e comercial sem precedentes, proporcionando momentos de eufórica prosperidade.

Nos países centrais, esse período foi assinalado pela aliança do mercado com o Estado, proporcionando, ao mesmo tempo, crescimento econômico e conquistas na esfera social – entre elas, as políticas de pleno emprego, que, por um lado, alimentavam, com criação de novas vagas, um mercado de trabalho em expansão, e, por outro, garantiam a ampliação do mercado consumidor (apesar de o fazer em graus diferenciados e observando as características peculiares em cada país¹⁵). Nos países periféricos e semiperiféricos¹⁶, a euforia do pós-guerra dava-se sob a forma do "desenvolvimentismo"¹⁷.

Esta expansão conjunta do mercado e do Estado (capitalismo de bem estar social) foi possível até o final da década de 60 e início dos anos 70: o profundo acúmulo de riquezas, obtido pela cúmplice relação entre mercado e Estado, e a aplicação de parte desta riqueza e parte do fundo público em ciência e tecnologia (sob domínio privado) proporcionaram as bases para o espantoso processo de transnacionalização financeiro-produtiva, exacerbando a competição intercapitalista e mudando profundamente a relação entre os mercados e os Estados nacionais. Assim, uma de suas premissas e um dos resultados mais importantes deste tipo de sociabilidade – o investimento em ciência e tecnologia, gerador, em parte, do expressivo desenvolvimento tecnológico – viabilizaram a materialidade de um dos processos (desterritorialização do capital) que mais contribuiu para a sua desarticulação (do capitalismo de bem estar social).

Além do estrangulamento da demanda por bens de consumo duráveis nos mercados internos dos Estados nacionais, tornaram-se cada vez maiores os problemas financeiros destes, diante da crescente fuga das linhas de montagem¹⁸ do centro para a periferia do sistema, embora continuassem a ter o mercado dos países centrais como destino principal das

¹⁵ GIOVANNI ARRIGHI (1997), na obra **A Ilusão do Desenvolvimento**, realiza um estudo sobre o cenário econômico internacional, apontando que o ritmo e o caráter dessas transformações apresentaram-se bastante heterogêneas nos diferentes países. Como consequência, construiu-se um perfil de distribuição de riqueza mundial em que, segundo este autor, é estabelecida uma estratificação mundial de países por "andares", simbolizando uma estrutura e uma conjuntura evidenciadoras de uma distribuição desigual da riqueza. Sua análise estrutura a economia mundial em três níveis: núcleo orgânico, semiperiferia e periferia. Coloca o Brasil no segundo grupo, ressaltando sua forte possibilidade de mobilidade descendente.

¹⁶ ARRIGHI (1997) aponta, ainda, que, na nova divisão internacional do trabalho, é, nos países do núcleo orgânico, que se realizam as atividades denominadas pelo autor de cerebrais (produzem e difundem novas tecnologias, novos métodos de produção, investem alto em ciência e tecnologia). Nos países dos núcleos periférico e semiperiférico, realizam-se, predominantemente, atividades neuromusculares (subordinada e dependente da tecnologia externa, com pouco investimento em educação). Por essa via de análise, são ilusórias as teses de que os países componentes do 2º e 3º grupo se tornarão, no futuro, nações desenvolvidas, integrando a economia mundial no mesmo patamar dos países do centro orgânico do capital.

¹⁷ Este conceito será tratado mais detalhadamente ao analisarmos o caso do Brasil.

¹⁸ Os novos países industrializados recebem linhas de montagem já defasadas tecnologicamente (industrialização de segunda categoria), muitas vezes sem nenhuma preocupação ambiental, implantadas em regiões com pouca ou nenhuma tradição sindical, pagando baixos salários e, em geral, com vários incentivos governamentais.

mercadorias. Em outras palavras, os Estados, de forma crescente, sentiram dificuldades em manter, diante do relativo decréscimo da arrecadação, seus compromissos com os gastos sociais e, ao mesmo tempo, financiar a produção.

A crise fiscal, desencadeada pela internacionalização produtiva, afetou o padrão de financiamento do capitalismo de bem-estar social, limitando os recursos a investimentos e à manutenção dos serviços sociais, rompendo, por consequência, o pacto entre capital e trabalho¹⁹ na disputa pelo fundo público²⁰ (OLIVEIRA, 1988).

Desse modo, entram em crise, simultaneamente, o Estado, financiador da reprodução da força de trabalho e da acumulação do capital, e o regime de produção taylorista-fordista, sustentáculo da expansão da produção/consumo em massa para atender a demanda do mercado interno. Portanto a crise é, ao mesmo tempo, político-social (estado previdenciário, garantia de direitos, etc), e econômico-produtiva (regime de acumulação taylorista-fordista), dimensões que produziam juntas o capitalismo de bem-estar social. Passa, então, a ser necessário por um lado, consolidar-se, uma nova forma de regulação político-social, e, por outro, um novo regime de acumulação capitalista.

O capital, procurando responder a tais necessidades, apóia-se em teses neoliberais, entre as quais destaca-se o diagnóstico da crise, responsabilizando por ela as políticas dos sociais democratas, que permitiram aos sindicatos um excessivo poder político, tornando o Estado refém de interesses corporativos e abusivos dos trabalhadores, prejudicando-lhe a sua liquidez, pelos exagerados gastos sociais (ANDERSOM, 1995). A solução seria garantir a liberdade total às leis de mercado, cortando as “gorduras” do Estado, entregando parte dos serviços públicos à iniciativa privada e à competição entre as empresas, idéias vinculadas a um novo regime de acumulação capitalista (pós-fordismo²¹), voltado para a concorrência internacional (as empresas passam a desenvolver estratégias globais).

¹⁹ Fundamental neste pacto eram os acordos de produtividade: grosso modo, determinado aumento de produtividade representava determinado aumento salarial; para tanto, era essencial o investimento em tecnologia (ALLIEZ, 1988).

²⁰ A internacionalização crescente retirou uma parte dos ganhos fiscais, entretanto deixou ao fundo público de cada nação o financiamento da reprodução do capital e da força de trabalho. (OLIVEIRA, 1988)

²¹ Sobre esse problema, FRIGOTTO chama atenção para este fato: “A expressão ‘pós-fordismo’ que sinaliza a tendência da mudança da base técnica do processo produtivo, dos métodos de gestão da produção, da força de trabalho, etc., que, na realidade, quer significar um novo paradigma, não pode ser tomada como algo homogêneo nem mesmo nos países de capitalismo avançado. Em realidades como a brasileira [como veremos na próxima seção] convivem formas tayloristas, fordistas e ‘pós-fordistas’ de organização do processo produtivo e de gestão da força de trabalho”. (FRIGOTTO, 1995: 145). Entre outros aspectos, o pós-fordismo caracteriza-se por: relativizar a produção em série e a produção em massa para o consumo em massa; valorizar a diversidade do produto; reduzir estoques; introduzir tecnologias informáticas, etc. (ANTUNES, 1995)

De acordo com HARVEY (1999), ARRIGHI (1996) e HOBBSAWM (1995), a década de 70 representa um momento histórico central, quando consideramos as mudanças ocorridas no âmbito do sistema capitalista²². Este último, inclusive, chama atenção para que “*o fato fundamental das Décadas de Crise não é que o capitalismo não mais funcionava tão bem quanto na Era de Ouro, mas que suas operações se haviam tornado incontrolláveis*” (HOBBSAWM, 1995: 398). Ou seja, as tensões têm sua origem no caráter contraditório do próprio sistema; no entanto, manifestaram-se apenas quando a forma de administração da era anterior não mais respondia às demandas do momento. E, ao passar por mais uma crise²³, o capitalismo encontrou, na sua própria reforma, a condição necessária ao restabelecimento das suas declinantes taxas de acumulação.

Na verdade, a chamada crise da década de 1970 demarca o colapso do modelo de desenvolvimento que serviu de resposta à Grande Depressão de 1929: as políticas estatais, mediante o fundo público, financiando o padrão de acumulação capitalista. Ou seja, o que entrou em crise nos anos 70 foi o mecanismo de superar a depressão dos anos 30.

A problemática crucial de ordem político-econômica e social da crise dos anos 30 manifestava-se tanto no desemprego em massa, quanto na queda brutal das taxas de acumulação. Ambos incidiam na reprodução da força de trabalho. Mais de meio século depois a mesma questão volta à baila, porém com uma materialidade bem diversa. (...) A crise não é, portanto, como a explica a ideologia neoliberal, resultado da demasiada interferência do Estado, da garantia de ganhos de produtividade e da estabilidade dos trabalhadores e das despesas sociais. Ao contrário, a crise é um elemento constituinte, estrutural, do movimento cíclico da acumulação capitalista, assumindo formas específicas que variam de intensidade no tempo e no espaço (FRIGOTTO, 1995: 60/62 - todos os grifos nossos).

Os anos 70/90 demarcam, a partir de novos elementos econômicos, sociais, políticos, culturais, etc, uma “*nova configuração do sistema do capital*”, caracterizada, principalmente, por seu acentuado processo de mundialização. Trata-se de dois momentos distintos: no primeiro, do pós-guerra, o mais próspero e de maior expansão na história do capitalismo; o segundo, conseqüente do período anterior, em que se acentuam a diminuição dos custos de produção, o processo de retirada dos capitais para o setor financeiro, o acirramento da

²² Trata-se de um modo de organização social, cujo princípio fundamental é levar ao máximo, permanentemente, a acumulação do capital, submetendo toda a estrutura social aos interesses de uma minoria detentora dos meios de produção (MARX, 1980).

²³ Sobre a natureza estrutural das crises cíclicas no modo de produção capitalista, “a literatura que analisa a gênese e o desenvolvimento histórico do capitalismo, começando pelas análises de Marx, Engels e Rosa de Luxemburgo, nos dá conta que, de tempos em tempos, o sistema, de forma global, enfrenta crises violentas e colapsos que não advêm de fatores exógenos, mas justamente do caráter contraditório do processo capitalista de produção” (FRIGOTTO, 1995: 65).

competição no campo do desenvolvimento científico e tecnológico, bem como a concorrência capitalista, cujo efeito, na lógica deste sistema, veio a ser o desemprego em massa.

De forma resumida, o período de 1945 a 1973 teve como base um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações de poder político-econômico específico, chamado de fordista-keynesiano²⁴. Segundo HARVEY (1999), a intensificação da competitividade internacional, ocorrida no final dos anos 60 e início dos anos 70, culminando com o fim do acordo de *Bretton Wood*²⁵, significou o marco da crise do fordismo como modelo de produção e do Keynesianismo como modelo de Estado²⁶. A partir de 1973, torna-se evidente a incapacidade de serem contidas as contradições inerentes ao capitalismo, o sistema entra em colapso, iniciando-se um período de rápidas mudanças e muitas incertezas. Nesse novo período, caracterizado por processos de trabalho e mercados mais flexíveis, de mobilidade geográfica e de rápidas mudanças de consumo,

os contrastes entre as práticas político-econômicas da atualidade e as do período de expansão do pós-guerra são suficientemente significativos para tornar a hipótese de uma passagem do fordismo para o que poderia ser chamado regime de acumulação 'flexível' uma reveladora maneira da caracterizar a história recente (HARVEY, 1999:119).

Os anos de 1990 surgem no bojo desse processo de crise do regime de acumulação fordista e do advento da acumulação flexível²⁷. Ocorrem profundas mudanças nas relações capitalistas, expressas, fundamentalmente, pela globalização²⁸ e pelo revolucionamento da base técnica e organizativa do processo produtivo. Nas palavras de HARVEY (1999:117), “*uma transição no regime de acumulação e no modo de regulamentação social e política a ele associado*”. O autor destaca, também, o fato da acumulação flexível ter sido acompanhada, em referência ao consumo das mercadorias produzidas, por uma atenção muito maior às modas fugazes e pela mobilização de todos os artifícios indutores de necessidades e de uma decorrente transformação cultural.

²⁴ Referindo-se tanto ao modelo de organização do trabalho fordista, quanto à política estatal keynesiana.

²⁵ Com o término do acordo de *Bretton Woods* – o fim do sistema de paridade fixa ouro-dólar, base estável de referência para determinar as taxas de câmbio das outras moedas –, terminava-se com o padrão de financiamento da acumulação criado no pós-guerra e que havia possibilitado a necessária estabilidade para a expansão econômica da “época de ouro”.

²⁶ HARVEY também chama atenção para o fato de que a crise do fordismo não pode ser confundida com a crise do capitalismo.

²⁷ David Harvey, no livro **Condição pós-moderna**, analisa a transição do fordismo para um outro modelo de acumulação que ele denomina de "acumulação flexível". Concordamos com Neves: "Dentre os termos utilizados para caracterizar o novo paradigma produtivo este parece-me o mais completo, uma vez que enquadra as atuais mudanças na produção e no trabalho no modo de produção capitalista". (NEVES, 1997: 77)

²⁸ Para aprofundar essa questão ver IANNI (1996); sobre a relação globalização/mundialização, ver DREIFFUS (1996) e CHESNAIS (1996).

A estética relativamente estável do modernismo fordista cedeu lugar a todo o fermento, instabilidade e qualidades fugidias de uma estética pós-moderna que celebra a diferença, a efemeridade, o espetáculo, a moda e a mercadificação das formas culturais (HARVEY, 1999: 148).

O regime subseqüente ao esgotamento do fordismo, caracteriza-se: a) pela transferência das linhas de montagem do centro para a periferia, ou seja, a procura de áreas onde a mão-de-obra tenha custo bem menor do que nos países centrais; b) pela especialização flexível, resposta às novas necessidades dos mercados por produtos menos padronizados, fomentando o crescimento de pequenas empresas; c) pela automação flexível, possível pela introdução da informática na produção, redimensionando o tempo da produção e o tempo de trabalho; e d) pela nova segmentação da força de trabalho, a exigir uma nova forma de organizar e gerir o trabalho no interior da empresa e fora dela.

Observa-se que o processo de transnacionalização do capital é uma resposta das grandes empresas aos poderes políticos e econômicos adquiridos pelos trabalhadores na conjuntura do pós-guerra²⁹. Por tais poderes também se atendeu aos interesses de recuperação das economias dos países ocidentais, por se traduzir em poder de consumo e em direitos sociais a negociação entre capital e trabalho na administração do fundo público, revitalizando os seus mercados internos, porquanto os trabalhadores se tornaram os principais consumidores do que produziam. O capital negociou enquanto foi interessante para sua lucratividade; depois, transnacionalizou-se:

(...) travou-se um combate desigual entre o grande capital transnacionalizado e os movimentos operários dos países desenvolvidos. O primeiro lançou sua ofensiva mediante inversões maciças em alguns países que então foram batizados de NICs (sigla em inglês de novos países industrializados), entre os quais se destacava o Brasil. Ramos industriais foram transferidos em grande parte para os NICs, onde os custos do trabalho eram notadamente menores do que nos países do centro, para os quais era exportada a nova produção industrial dos NICs aproveitando a abertura do mercado do 1º mundo aos produtos do 3º (SINGER, 1996: 7).

O capital desenvolveu, dessa forma, a capacidade de superar as fronteiras, fugindo de locais onde a organização sindical era forte, enquanto os trabalhadores e suas ações políticas continuaram limitados à territorialidade nacional. Nesse processo, uma das atitudes políticas

²⁹ Segundo ANTUNES, o processo de reestruturação implementado pelo capital, visou tanto recuperar o seu ciclo reprodutivo, quanto (ao mesmo tempo) repor seu projeto de dominação societal. “Opondo-se ao contrapoder que emergia das lutas sociais, o capital iniciou um processo de reorganização das suas formas de dominação societal, não só procurando reorganizar em termos capitalistas o processo produtivo, mas procurando gerar um projeto de recuperação da hegemonia nas mais diversas esferas da sociabilidade. Fez isso, por exemplo, no plano ideológico, por meio do culto de um subjetivismo e de um ideário fragmentador que faz apologia ao individualismo exacerbado contra as formas de solidariedade e de atuação coletiva e social.” (ANTUNES, 1999: 48).

essenciais dos defensores do capital foi questionar as garantias sociais construídas pelos trabalhadores organizados, pelo ressurgimento das teses do liberalismo, mas agora de um novo tipo – o neoliberalismo.

Os processos de internacionalização do capital e de acumulação flexível, envolvendo inovações tecnológicas e expansão marcante das pequenas e médias empresas, provocaram profundas mudanças no mundo do trabalho: sensível diminuição da classe operária tradicional e aumento significativo do assalariamento do setor de serviços, acompanhado de um crescente movimento de subproletarização. O “horror econômico” que FORRESTER (1996) retratou com indignação é inerente ao novo regime de acumulação em que a “acumulação flexível parece implicar níveis relativamente altos de desemprego ‘estrutural’, rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos (quando há) de salários reais e o retrocesso do poder sindical – uma das colunas políticas do regime fordista” (ANTUNES, 1999: 141). Assim, o novo regime de acumulação, baseado no profundo incremento tecnológico resulta na redução cada vez maior dos postos de trabalho e da classe operária fabril, na subproletarização, na terceirização, e, enfim, no desemprego estrutural. Como afirma ANTUNES (1999), o mundo do trabalho sofreu intensas metamorfoses³⁰.

O capital deflagrou, então, várias transformações no próprio processo produtivo, por meio da constituição das formas de acumulação flexível, do downsizing, das formas de gestão organizacional do avanço tecnológico, dos modelos alternativos ao binômio taylorismo/fordismo, onde se destaca especialmente o “toyotismo” ou o modelo japonês. Essas transformações, decorrentes da própria concorrência intercapitalista (num momento de crises e disputas intensificadas entre os grandes grupos transnacionais e monopolistas) e, por outro lado, da própria necessidade de controlar as lutas sociais oriundas do trabalho, acabaram por suscitar a resposta do capital à sua crise estrutural (ANTUNES, 1999: 47/48).

Na nova conjuntura criada, verifica-se uma maior utilização da potencialidade do trabalhador pelo capital, operada, tanto, por uma maior racionalização do processo produtivo, quanto pelo maior disciplinamento da força de trabalho, destacando-se os fatos de persistir, na base de todas essas mudanças, uma continuidade, de os impulsionadores de qualquer mudança serem sempre o objetivo de aumentar a produtividade e diminuir os custos. É o processo de valorização do capital atuando como agente de tais mudanças. Sob a perspectiva do trabalho,

³⁰ Ver item 3.2., onde retomamos esta questão, apontando que um dos principais resultados da metamorfose do trabalho, será o que o economista Robert Castel denomina de *metamorfoses da sociedade salarial*, ou na mesma linha o que o sociólogo Boaventura de Souza Santos chama de *crise da contratualização moderna*. Tanto uma quanto a outra expressão irão referir-se ao momento de desmonte da centralidade do trabalho assalariado e à ruptura de uma regulação que pôs em xeque os modos de socialização e formas de integração com base no trabalho, e que tem, por efeito, a predominância dos processos de exclusão sobre os de inclusão, ou seja, a *emergência do fascismo societal*.

observa-se um aumento das taxas de exploração, acrescido do incremento do processo de fragmentação e de insegurança do trabalho (trabalho temporário, terceirizado e em tempo parcial), bem como de aprofundamento da desigualdade e da exclusão social.

Outra consequência trazida pela flexibilização no processo de trabalho, àqueles que o executam foi o fato de, ao romper com a referência “um homem/ um posto/ uma tarefa” e aproximar as tarefas “concepção, execução e controle” do trabalho, passa a exigir dos trabalhadores novas qualificações, melhor dizendo, novas *competências*, direcionadas a um referencial educativo voltado para um “*saber-ser*”³¹, mais do que a um “*saber-fazer*”, com consequências diretas no campo educativo.

Assim, pode-se afirmar que, ao enfrentar a crise que colocou em xeque o modelo de produção taylorista/fordista e a teoria econômica keynesiana, o capitalismo recorreu a um novo regime de acumulação, baseado na transnacionalização produtivo-financeira. Acompanhando esse novo regime, a ideologia neoliberal – ressaltada como único caminho possível para deter a atual crise de acumulação capitalista – visa legitimar as novas exigências de competitividade, associadas às necessidades de reformas na estrutura estatal nos âmbitos econômico, político, jurídico, cultural, educacional, etc.

Cabe destacar que, na verdade, as idéias neoliberais são bem anteriores à crise do capitalismo de bem-estar-social. Na verdade, são praticamente contemporâneas ao próprio advento deste tipo de capitalismo. E a primeira manifestação neoliberal data do final da II Guerra Mundial como livro “**O Caminho da Servidão**” de HAYEK. No entanto, como naquele momento, essas idéias corriam *contra a corrente*, só foram levadas a sério quase trinta anos depois, no início dos anos 70, quando os sinais da crise tornaram-se evidentes.

A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno (ANDERSON, 1995:10).

A primeira experiência de governo, numa perspectiva neoliberal, ocorreu ainda no início dos anos 70, durante a ditadura chilena de Pinochet. Em 1979, com a eleição de Thatcher na Inglaterra, a política econômica neoliberal é adotada em um país de capitalismo avançado. Logo depois, em 1980, com Reagan na presidência dos EUA, essa ideologia

³¹ Cabe chamar atenção para que, de certa forma, o “*saber-ser*” sempre esteve presente, não sendo, portanto, novidade: reaparece, agora, mais explícito e com tanta intensidade que parece novo. Ver, por exemplo, citação da página 57 (COLBARI, 1995: 62/63).

expande-se pelo Ocidente, avançando na Alemanha com Khol, em 1982, e, posteriormente, na segunda metade dos anos 80 e início dos anos 90, atinge a América Latina e o Leste Europeu.

O neoliberalismo tem, na liberação do mercado, a possibilidade de maximização do grau de utilização das capacidades produtivas mediante o aumento da produtividade e, portanto, da tão propalada, competitividade. Essa maximização vai implicar reconversão do papel político do Estado, desenvolvimento e difusão de novas tecnologias por parte dos principais agentes dessa reestruturação, os grandes grupos econômicos possibilitando, além da reestruturação da forma de se organizar o trabalho, por parte das empresas, a ampliação do raio de ação das mesmas.

A onda neoliberal desencadeada nos anos 80 pelos governos dos EUA e da Inglaterra é inseparável da difusão da ideologia³² da globalização³³. Tem sido no bojo dessas "noções ideológicas", de desenvolvimentismo e globalização que se vem (re)construindo uma proposta educativa subordinada ao ideário do capital e do mercado, tendo, como sujeitos condutores, os

³² O significado de *Ideologia* sofreu singular evolução. É um conceito cuja história antecede a Marx, mas ao qual ele conferiu um novo significado. Para esse autor, ideologia é um conceito pejorativo, um conceito crítico, implicando ilusão, ou se referindo à consciência deformada da realidade que se dá através da ideologia dominante. Diz BOBBIO (1992:585): “Ideologia denotava idéias e teorias que são socialmente determinadas pelas relações de dominação entre as classes e que determinam tais relações, dando-lhes uma falsa consciência”. As idéias das classes dominantes são as ideologias dominantes na sociedade, ou seja, aqueles que dominam a produção material controlam também a produção mental. O conceito de ideologia continua sua trajetória no marxismo posterior a Marx; Gramsci amplia esse conceito, pensando-a como um dos elementos que agrega os grupos sociais (cimento que unifica o bloco social), ou seja, apontando-a como um dos elementos organizativos de uma dada sociedade. É importante ressaltar, a inexistência de uma única ideologia na concepção gramsciana, sendo diferentes ideologias existentes formas inacabadas da interpretação da realidade, sem equivalência entre si do ponto de vista de sua verdade. Ao ampliar o sentido de ideologia, este autor destaca sua importância “não apenas como um elemento essencial às práticas de dominação, mas também como veículo aglutinador e organizador das diferentes forças sociais. (...) as ideologias, em seus diferentes níveis de elaboração e complexidade, estão presentes em todo o tecido social como um dos elementos organizadores de um dado momento histórico” (RUMMERT, 1998: 34).

Assim, podemos depreender que as considerações a respeito de concepção de mundo podem ser estendidas à ideologia, “*somos sempre conformistas de algum conformismo*”, [desde que se dê] “*ao termo ideologia o significado mais amplo de uma concepção de mundo, que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações de vida individuais e coletivas*” (Gramsci.1991:12/16). A ideologia está, portanto, disseminada na sociedade, tornando-se “*o terreno sobre o qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam etc*” (GRAMSCI. ap BOTTOMORE.1993:186). Cabe ainda ressaltar que a ideologia, é, pois, mais do que um sistema de idéias: ela também está relacionada com a capacidade de inspirar atitudes concretas e de orientar para a ação. Para Gramsci, ideologia é uma concepção de mundo que se manifesta em diferentes níveis (de acordo com o rigor intelectual) - na filosofia, na religião, no folclore -, apontando para a questão da hegemonia e para o importante papel dos intelectuais e dos aparelhos de hegemonia na produção e disseminação das ideologias.

³³ Entendemos, como LEHER (1999), que desenvolvimentismo e globalização são ideologias e não conceitos, o que modifica substancialmente a leitura do papel da educação a elas associada. Tais postulações têm em comum: “*o pressuposto da conexão linear entre a educação e o desenvolvimento, nos termos da ideologia do desenvolvimento, e entre a educação e a competitividade, no escopo da ideologia da globalização*”. (LEHER, 1999:16) grifos nossos

organismos empresariais, principalmente, com auxílio intelectual e financeiro das agências internacionais, em particular, o Banco Mundial.

De acordo com determinados autores, como BATISTA Jr (1997), CASTRO (1999), CHESNAIS (1996) e CARDOSO (1999), o termo globalização é carregado de conotações ideológicas, que tanto obscurecem fatos da realidade, quanto disseminam uma idéia equivocada do que acontece no mundo hoje. BATISTA Jr, por exemplo, nos alerta:

É inegável o aumento das transações econômicas internacionais, apoiado em progressos tecnológicos e inovações em áreas como informática, telecomunicações e finanças. Nos últimos 30 anos, houve crescimento do comércio internacional de bens e serviços, dos investimentos diretos e dos empréstimos e financiamentos internacionais. Mas é preciso resguardar-se (...) contra a carga de fantasia e mitologia que se constrói em cima dessas tendências reais, que são bem mais limitadas do que sugere o barulho em torno do assunto (1997: 7)³⁴.

CASTRO (1999) irá demonstrar que um dos paradoxos do discurso sobre a globalização é ocultar, sob a aparente concepção da modernidade pós-industrial, a onipotência do capital e a recomposição das relações do trabalho assalariado. A globalização, apresentada como fenômeno irreversível imposto pelo novo tipo de competitividade (flexível), é socialmente regressiva, visto que coloca a sociedade a serviço da economia e condena, veementemente, possíveis projetos de construção nacional baseados no princípio de direitos sociais substantivos e de regulação democrática da economia. FIORI acrescenta ainda que “(...) a regressão ultraliberal vai destruindo os fundamentos do desenvolvimento industrial conquistado pelo país nos últimos cinquenta anos e, o que é pior, os direitos sociais recém-consagrados pela Constituição de 1988” . (Ap. CASTRO, 1999: 14).

Concordamos com CHESNAIS (1996) e com CARDOSO (1999) quando falam do caráter ideológico do conceito de globalização, que se presta a legitimar, por parte do capital, os ajustes impostos às nações “em desenvolvimento”. De acordo com o primeiro desses autores, se a interpretação do fenômeno da globalização desconsiderar o seu caráter de polarização entre as nações e no interior de cada uma delas, estará, de fato, procurando obscurecer que a atual forma assumida por esta internacionalização do capital expressa a sua vontade de tornar-se, em nível global, hegemônico e de conseguir impor um modelo excludente de modernidade: “A economia globalizada é excludente, pois é dirigida pelo movimento do capital e nada mais” (CHESNAIS,1995:15. ap. CARDOSO,1999).

³⁴ Neste sentido, o autor destaca ainda ter a palavra globalização conotações positivas em termos dos anseios e valores da humanidade: “Para os incautos, ‘globalização’ sugere um processo de unificação do mundo, de formação de uma única sociedade mundial, sem conflitos ou fronteiras, acima dos egoísmos nacionais. Isso tem apelo muito forte e atende ao imaginário de grande parte da humanidade”. (BATISTA Jr, 1997: 7).

CARDOSO acrescenta:

A ideologia neoliberal se apropria desta palavra [globalização] para com ela indicar seu suporte supostamente real, mas ao contrário, é projeto tentando realizar-se. Interpretações melhor fundadas identificam uma crise de superacumulação, que acompanha o deslocamento da hegemonia dos EUA para o Leste asiático, provocando mundialização do capital predominantemente especulativo, super-concentrado em gigantescos oligopólios mundiais. Sob esta crise, adotando políticas neoliberais o capitalismo produz, estruturalmente, não apenas e como sempre desigualdade, mas exclusão (CARDOSO, 1999:1).

Entendemos, como os autores acima, que o caráter ideológico da globalização é “comparável” à ideologia desenvolvimentista em relação ao chamado “terceiro mundo”. CHESNAIS refere-se ao processo, por um lado, de forte integração dos oligopólios da Tríade³⁵ e, por outro, de marginalização de um grande número de países “menos desenvolvidos”, como “integração seletiva” e “desconexão forçada”³⁶. Chamando atenção para o fato de que os países em desenvolvimento atualmente já não oferecem,

praticamente nenhum interesse, nem do ponto de vista econômico e nem do ponto de vista estratégico (fim da Guerra Fria) para os países ou para as firmas localizados no seio do oligopólio. São meros pesos mortos. Não são países que ‘um dia alcançarão o desenvolvimento’, e sim zonas de pobreza (...) cujos emigrantes ameaçam os ‘países democráticos (CHESNAIS,1995:16.ap. CARDOSO, 1999: 7).

Segundo CARDOSO, é visível o estrago causado aos países integrantes do projeto desenvolvimentista e que, hoje, aceitam a reorientação da política econômica imposta pelos organismos internacionais. A autora ressalta o quanto melancólica terminou a era de facilidades de crédito externo financiadora do crescimento acelerado da economia dos países integrados ao projeto desenvolvimentista. Destaca, ainda, que, naquele momento, tais países “*aceitaram integrar-se ao projeto de desenvolvimento apoiado em extenso financiamento externo, o que ‘coincidia’ com as opções de investimento internacional do capital naquele momento*”. (CARDOSO, 1999:8) Contudo, a partir da recessão americana de 1980-1981 e das medidas tomadas para defender a perenidade dos rendimentos, o capital monetário exigiu dos países devedores o pagamento dos juros da dívida e a falência financeira desses países fez com que eles aceitassem a reorientação da política econômica imposta pelos organismos internacionais, principalmente, sob a tutela e auditoria do FMI. Dessa forma, os países pobres novamente “*decidem*” integrar-se,

³⁵ Tríade: os três pólos do chamado mundo desenvolvido: América do Norte, Europa Ocidental e Leste da Ásia.3: Estados Unidos, Alemanha e Japão (CHESNAIS, 1996).

³⁶ Expressão cunhada por Mouhoud e utilizada por Chesnais. (CHESNAIS,1996: 220 e 221).

só que desta vez muito mais diferenciados entre si do que antes – ao projeto dominante do capital que se acha em curso, agora não mais enquanto “desenvolvimento”, mas enquanto “globalização”. E agora contam com a dificuldade suplementar de que grande parte do chamado “terceiro mundo” está sendo excluída da atual expansão do capital, o que fragiliza ainda mais os países que pretendam fugir desta exclusão, o que se traduz em facilidades e concessões ainda maiores ao capital em processo de mundialização. Regiões inteiras passaram a ser tratadas como supérfluas, irrelevantes, quer dizer não-atraentes para o capital em expansão (CARDOSO, 1999: 8).

FRIGOTTO, ao analisar a globalização no final de século, conclui não ser novo³⁷ nem negativo em si mesmo tal processo: “A *positividade ou negatividade dos processos de globalização são definidos pelas relações sociais*”. A forma negativa e excludente do processo de globalização reside nas relações de classe vigentes e, portanto, do caráter contraditório das relações sociais capitalistas. Para o autor, a especificidade da globalização, no fim do século passado, reside no término do “controle” do capital pelas políticas do Estado de bem-estar social:

O ideário da globalização, em sua aparente neutralidade, cumpre um papel ideológico de encobrir os processos de dominação e de desregulamentação do capital e, como consequência, a extraordinária ampliação do desemprego estrutural, trabalho precário e aumento da exclusão social (FRIGOTTO, 1998:3).

Do ponto de vista do enfrentamento socialismo x capitalismo, o século XX terminou com o triunfo deste último. No entanto, apesar da hegemonia capitalista e de suas atuais expressões – a economia de mercado e a democracia liberal – não se expandiu o que o sistema considera como o melhor para o conjunto da humanidade: a economia de mercado, visto que, levando-se em conta a população da Índia, China, regiões da África, etc., nem metade da humanidade vive integrada a essa economia. Em outras palavras:

Embora haja renovações tecnológicas suficientes para levar adiante um novo ciclo expansivo do capitalismo; embora haja mão-de-obra qualificada disponível; embora haja necessidades não atendidas em grande quantidade – o capitalismo segue seu ciclo longo recessivo iniciado nos anos 70. (...) Em seu próprio momento de triunfo, o capitalismo revela todos os desastres e as injustiças que estão em seu âmago (SADER, 2000:127).

É o mesmo FRIGOTTO (1998) quem explicita, citando Mészáros, que o componente estrutural da crise do capital *é o esgotamento de sua capacidade civilizatória*. Para o autor, o ímpeto de destruição do capital tende a aumentar e os problemas enfrentados pelos países europeus comprovam que tal ímpeto atinge até mesmo aqueles que convivem com grande

³⁷ O autor chama atenção para o fato de que há 150 anos no **Manifesto do Partido Comunista**, principalmente na parte I, BURGUESES e PROLETÁRIOS, Marx e Engels já analisavam a globalização e seu caráter contraditório.

estabilidade social. No Brasil, “*um exemplo mundial de campeão da desigualdade, mal se conseguiu garantir na letra da constituição os direitos sociais, a mesma é revista em nome do ajuste à globalização e à competitividade econômica*” (FRIGOTTO, 1998: 4).

É nessa lógica de exclusão, de desemprego estrutural, de ausência de políticas sociais que se expande a “lógica das competências”, competências³⁸ que se relacionam com o modelo flexível de organização e de gerenciamento da produção, surgindo em meio ao processo onde são redefinidas as teses sobre a qualificação do trabalho e do trabalhador.

Segundo ROPÉ e TANGUY (1997), tal noção tende a substituir conceitos, como saberes e conhecimentos no plano da educação e/ou a de qualificação no plano do trabalho. RAMOS (2001), por sua vez, ao analisar o “deslocamento conceitual” do termo qualificação para competência, elucida-nos:

Enquanto a qualificação apresenta uma conotação societária e uma referência coletiva, porque se refere ao emprego numa sociedade contratual regulada e ao sujeito inserido nas relações sociais marcadas pela contradição capital e trabalho, a noção de competência tem uma conotação individual. Seu significado remete, sem mediações, ao sujeito abstraído das relações sociais, sugerindo uma relação de consenso entre capital e trabalho (RAMOS, 2001:4).

Encerramos esta seção, destacando que a crise do capitalismo e as mudanças no mundo do trabalho, a partir de meados dos anos 70, nos países do núcleo orgânico do sistema capitalista, tiveram, por conseqüências, estímulos à competitividade e à reestruturação produtiva, ocasionando redefinições no campo do emprego e na educação do trabalhador.

Na seção que segue, veremos como isso se constrói na especificidade brasileira, a partir de meados dos anos 80, já que em países da periferia ou semiperiferia³⁹, tais ações, são acompanhadas de medidas voltadas para a estabilização da economia em meio a um processo recessivo, comprometendo, ainda mais, a qualidade das relações de trabalho, e configurando o contexto de reforma e ampliação do conceito de educação dos trabalhadores que veremos no próximo capítulo.

³⁸ Compreendemos competência no mesmo sentido utilizado por FIDALGO: “a capacidade individual para o desenvolvimento de uma atividade e para a solução de problemas relativos às incertezas, irregularidades e eventualidades que possam surgir durante a mesma, de modo que se materialize um processo de contínuo aprendizado”. (FIDALGO, 1999a: 19). Retornaremos a questão das competências no capítulo IV.

³⁹ Segundo ARRIGHI, o Brasil seria um caso típico de semiperiferia. Para o autor, a semiperiferia é composta por países que possuem atividades de núcleo orgânico e atividades periféricas, mas, dadas as relações de poder interpaíses, não conseguem alcançar o núcleo orgânico, embora também não sejam periferias. Arrighi adota essa terminologia, visando a equacionar as teorias da modernização e da dependência, em face do atual estágio de acumulação flexível e internacional do capital.

1. 2. O desenvolvimentismo, a crise brasileira e o surgimento do Brasil competitivo

O Brasil vivenciou o processo de expansão capitalista, nas devidas proporções em que os países inseridos, de forma dependente e subordinada, no quadro hegemônico internacional, vivenciaram. A América Latina, particularmente, o Brasil, possuía uma economia praticamente não-industrializada até meados dos anos 30, quando passa rapidamente de país essencialmente agrário-exportador para industrializado⁴⁰. Trata-se de um contexto de busca e de construção de um país que tem como *télos*⁴¹ a industrialização. Durante o período do Estado Novo, define-se um novo cenário político e o crescimento econômico tem sua base no processo de “substituição de importações”. Em meados da década de 1950, consolida-se, no País, um cenário que vinha sendo construído desde a década de 1930:

Tal cenário caracterizou-se por um capitalismo desigual e combinado, com uma base industrial complexa e diversificada, embora não totalmente desenvolvida, mas com a manutenção dos problemas tradicionais dos mercados de trabalho marcados pela baixa taxa de formalidade, pela qualificação incipiente da mão-de-obra, pelos baixos salários e pelo subemprego que possibilitaram o financiamento interno da acumulação capitalista. Além desses aspectos, deve ser destacada a ausência de efetivas políticas sociais, bem como de políticas de industrialização e de um plano continuado e efetivo de desenvolvimento nacional (RUMMERT, 1998: 45).

Na primeira metade da década de 1950, o padrão de acumulação da economia brasileira funda-se sobre uma incompleta expansão do setor de bens de consumo. O segundo período governamental de Getúlio Vargas - 1951 a 1954 – caracterizou-se por uma reorientação das relações entre Estado e Economia, com o poder público desempenhando

⁴⁰ LEHER apresenta uma explicação sobre fordismo no Brasil, baseado em FIORI (1994), a qual, a qual acrescida as considerações realizadas anteriormente (especialmente a nota 21), consideramos relevante para este estudo: “O fordismo foi um modo de regulação próprio dos países que viveram sua primeira e segunda revoluções industriais antes de 1929. ‘Faltam evidências que sustentem a extensão do conceito aos demais países que se industrializaram depois da 2ª Guerra Mundial. Neste sentido o uso abusivo do conceito pode prejudicar uma identificação correta das especificidades nacionais e das relações contraditórias que unificam ao mesmo tempo em que fraturam e hierarquizam a economia mundial’. Assim,(...), ‘não houve fordismo, em sentido estrito e rigoroso, na trajetória industrializante do Brasil, entre os anos que vão de 1929 a 1980’ (...). Por isso, ‘não consideramos adequado nem útil o uso do conceito de ‘fordismo’ e de ‘crise fordista’ ao modo de regulação brasileiro e à sua crise nos anos oitenta. Faltam-lhes, em nosso entender, a abrangência e a precisão indispensáveis para dar conta do modo pelo qual se articulam, no Brasil, as relações econômicas e as instituições políticas durante o período que vai de 1929 a 1980. Aqui, mais do que nos países centrais, por este motivo, a idéia de um Estado pós-fordista não quer dizer nada” (LEHER, 1998)

⁴¹ RODRIGUES (1998) evidencia que a Confederação Nacional da Indústria, desde a sua origem, atua por meio de um mecanismo discursivo de recomposição da hegemonia industrial, denominado pelo autor de *metamorfose telealógica*; este mecanismo constitui-se na construção e reconstrução, no discurso dos industriais, de sucessivos *télos*. “O *télos* é uma imagem construída pelo discurso hegemônico com o fito de se tornar uma meta a ser perseguida incansavelmente pelo conjunto da sociedade, conduzida pela classe que o elaborou”. O autor identificou três *télos* societários fundamentais: nação industrializada, país desenvolvido e economia competitiva.

funções mais ativas no sistema econômico-financeiro. Naquele momento, as diretrizes inspiradas pela doutrina liberal foram abandonadas e, visando a resolver os problemas econômicos do País, o Estado assume novas tarefas, desempenhando papel decisivo no processo de expansão econômica que, segundo IANNI (1991: 124), é envolvido por uma mobilização política das “tendências nacionalistas”.

A década de 50 foi um período onde a burguesia industrial cresceu e o desenvolvimentismo foi a ideologia dominante, devido ao acelerado crescimento industrial dos países da América Latina. Trata-se, agora, no contexto brasileiro, da afirmação de uma nação que passa a ter o *télos* de país desenvolvido⁴².

O desenvolvimentismo pode ser sintetizado através de quatro características: (a) a industrialização é a via de superação da pobreza; (b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado planeje a economia; (c) o planejamento deve definir a expansão dos setores econômicos, além dos instrumentos da mesma; e (d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente (BEILSCHOWSKY, 1996: 7. ap. RODRIGUES, 1998: 60).

A política governamental de Juscelino Kubitschek opera uma ruptura quase total com a orientação da política econômica anterior em dois planos: tanto na redefinição do novo setor industrial a ser privilegiado pelo Estado – bens de consumo duráveis –, quanto no estabelecimento das novas estratégias para o financiamento da industrialização brasileira pelo capital estrangeiro.

Portanto, foi no tocante às formas de financiamento que o modelo de acumulação delineado entre 1955-1960 mais se distinguiu do anterior. (...) optou-se pela internacionalização da economia brasileira, abrindo-a ao capital estrangeiro sob a dupla forma de empréstimos e investimentos diretos. Implantava-se aí o que alguns denominam `modelo do capitalismo dependente-associado (MENDONÇA, 1988: 47).

Assim, invertendo o patamar de acumulação para a produção de bens de consumo duráveis, o Plano de Metas⁴³, que fundamentou as ações no período, implicou uma mudança de política econômica e de redefinição do papel do Estado: de uma política que visava a criar um sistema capitalista nacional para uma política orientada para o desenvolvimento econômico dependente ou associado: aprofundando as relações entre Estado e economia, a

⁴² Tendo o Brasil alcançado o *status* de nação industrializada, a partir da década de 1960 até meados dos anos de 1980, segundo RODRIGUES (1998), a Confederação Nacional da Indústria lança mão de um novo *télos*, o de país desenvolvido.

⁴³ Este tinha, por objetivos acelerar o processo de acumulação capitalista, pela ampliação da produtividade dos investimentos e elevar o nível de vida da população, superando a miséria pela ampliação do número de empregos e pelo estabelecimento de um novo modo de viver.

atuação do poder público no sistema econômico objetivava acelerar o desenvolvimento econômico, principalmente a industrialização, e a impulsionar o setor privado nacional e estrangeiro (IANNI, 1991).

O governo JK irá caracterizar-se, por um lado, pelo início da relação de dependência aos países centrais, por meio da abertura ao capital estrangeiro (multinacionais) para financiar a produção de bens de consumo duráveis; por outro, esse período marcar-se-á pela ideologia desenvolvimentista, produzindo a emergência da burguesia industrial e a alta concentração de renda (grandes oligopólios e transferência dos ganhos estatais para setores privados).

Nesses termos, colocou-se, como solução para o impasse do esgotamento da “substituição de importações”, a abertura da economia ao capital estrangeiro. O novo modelo de acumulação, consolidando o capitalismo brasileiro, redefiniu e aprofundou a dependência econômica do País, utilizando-se, como principal elemento para neutralização e adiamento das tensões sociais no período, a ideologia nacional-desenvolvimentista: *“Afiml, nada mais ideológico do que um discurso nacionalista em meio à plena abertura da economia ao capital estrangeiro”*. (MENDONÇA,1988:59). Por essa ideologia, buscou-se engajar todos os brasileiros num projeto comum de desenvolvimento e consolidação do “capitalismo nacional”, ocultando-se as contradições que lhe eram inerentes.

A crise econômica, que se abateu sobre a maioria dos países latino-americanos no começo da década de 60, foi uma crise de acumulação, manifestada na incapacidade para importar os elementos materiais necessários ao desenvolvimento do processo de produção e nas restrições encontradas para realizá-la. Os problemas apresentados por esses países decorriam do processo de industrialização, em marcha na América Latina desde a década anterior, sem que se fizessem as reformas estruturais indispensáveis à criação de um espaço econômico adequado ao crescimento industrial. No caso brasileiro, podemos acrescentar o fato de que a industrialização teve que conviver com a permanência da velha estrutura fundiária.

À medida que a economia agro-exportadora deixava de ser a atividade econômica principal e o capitalismo industrial se fortalecia no Brasil, explicitavam-se e complexificavam-se as contradições do mundo urbano-industrial: o populismo de Vargas, pelo véu ideológico da conciliação de classes, procurava manter, sobre o controle do Estado, os conflitos antagônicos entre capital e trabalho.

A burguesia industrial, por um lado, destacava-se dentre as demais forças do pacto populista, cujo pressuposto era o equilíbrio entre as frações de classe dominante; por outro, na relação Estado-povo, o pacto também se rompia; pois cresciam as demandas populares por

melhor qualidade de vida, ao mesmo tempo que a conjuntura de crise econômica, iniciada em 1962, inviabilizava seu atendimento. *“Minado em sua base, questionado ‘por cima’, o regime não resistiria às suas próprias contradições”*. (MENDONÇA, 1988: 69)

Tais dificuldades de conciliação criaram vários impasses políticos geradores do golpe civil-militar de 1964, que correspondeu à redefinição do pacto de poder no País, sem contudo, alterar, do ponto de vista econômico (*stricto sensu*), o modelo de acumulação. Ao contrário, o novo regime político garantiu a consolidação e o aprimoramento do regime econômico implantado nos anos 50. Entre 1964 a 1967, foi preparado o terreno para a fase posterior, conhecida como “milagre econômico” (1968-1974), que significou, na prática, a garantia de lucros faraônicos às empresas monopolistas, nacionais e estrangeiras.

O galopante crescimento da economia brasileira a partir de 1968 devia-se, basicamente, a uma série de mecanismos compulsórios e espoliativos, produzidos e mantidos pelo regime autoritário, acrescido do papel central na economia do País exercido pelas empresas multinacionais. A crise do petróleo (1974), porém, refreou a “euforia”, evidenciando as contradições latentes do modelo econômico.

Apesar das grandes transformações econômicas sofridas, particularmente a partir dos anos 50, não houve, no Brasil, uma superação de traços tradicionais da cultura sociopolítica nacional. Segundo RUMMERT (1998), um exemplo do movimento dialético entre continuidades e rupturas apresentava-se, no Brasil, pela manutenção e/ou recorrência de certos fenômenos, como: *“pelo lado sociológico, as várias formas de manifestação do autoritarismo imperante nas relações sociais de produção e, pelo lado político, a permanente tensão entre os poderes locais e as centralizações autoritárias e entre o populismo civil e o intervencionismo militar”* (FIORI,1994.ap. RUMMERT,1998:127). Essa perspectiva, conforme esta autora, permite-nos compreender o Golpe de 1964: *“sob o ponto de vista econômico, como o momento em que o modelo dos anos 50 seria aprimorado e consolidado (embora tenha representado a ruptura do pacto populista); permitindo a expansão ordenada e institucionalizada dos oligopólios”* (RUMMERT, 1998:46).

Segundo MENDONÇA e FONTES, citadas por RUMMERT, *“o favorecimento da grande empresa era o seu objetivo. O arrocho salarial, sua estratégia. O combate à inflação, sua justificativa legitimadora. O milagre econômico veio a ser seu resultado”*. Ainda, conforme o pensamento das autoras, no processo de industrialização, a qualificação *“nunca foi assumida como peça importante no desenvolvimento da competitividade micro-econômica. Uma opção por uma espécie de taylorismo sem fordismo.”* (ap. RUMMERT, 1998:46).

A partir da segunda metade da década de 70, aprofundada nos anos 80 com o fracasso do "milagre econômico", o Brasil vive uma densa crise no seu modelo de desenvolvimento, expressão nacional do esgotamento internacional de um grande ciclo do modo de produção capitalista. MENDONÇA e FONTES (1991) assim se expressam sobre o tema:

Os limites desse modelo emergiram por volta de 1974, através de índices inusitados das dívidas interna e externa. Daí por diante a história econômica do Brasil resumiu-se num conjunto de tentativas inibidoras do binômio endividamento/inflação, sem resultados palpáveis (ap. RUMMERT, 1998: 46).

O correspondente brasileiro da crise mundial de acumulação capitalista, iniciado em meados dos anos de 1970, foi o colapso do modelo de desenvolvimento de substituição de importações e do tipo de Estado autoritário que o manteve. A crise brasileira fica mais evidente no final dessa década e durante os anos 80 (conhecido como “década perdida”). Em relação à política econômica, esse período foi dominado pela questão do endividamento externo e pelas implicações daí decorrentes: como a aceleração inflacionária, a recessão industrial do início da década (1981-1983), a estagnação após 1986, e, principalmente, a ameaça de um processo hiperinflacionário no final da década. BRUM (1993) irá sintetizar que a questão central da crise brasileira dos anos de 1980

decorre essencialmente do esgotamento do modelo de desenvolvimento capitalista brasileiro centrado na industrialização por substituição de importações, implantado a partir da década de 30, tutelado por um Estado forte e financiado pelo Estado e pelo capital estrangeiro. Na primeira fase esse modelo teve nítido conteúdo nacionalista, com base na expansão da empresa privada nacional apoiada pelo Estado. Na segunda fase, a partir da segunda metade da década de 50, e principalmente de 1964 em diante, ocorre uma redefinição do modelo na perspectiva do aprofundamento da internacionalização da economia brasileira. No final da década de 70/início dos anos 80 esgotam-se as possibilidades da matriz industrial, que serviu de carro-chefe do processo da industrialização brasileira, continuar sustentando a expansão econômica do país, bem como se esgotam também, ou se reduzem drasticamente, as duas fontes básicas até então utilizadas para financiar o desenvolvimento econômico brasileiro (o Estado e o capital externo) (BRUM, 1993: 273).

A crise brasileira além de relacionar-se, com o esgotamento do modelo de desenvolvimento marcado por diferentes matizes da modernização autoritária (realizada, principalmente, em fins de 1950 [Era JK] até o final do governo Figueiredo [1984]) também o faz com as mudanças estratégicas no cenário internacional (conflito e competição entre as economias dos países capitalistas avançados e as mudanças tecnológicas aceleradas pela informática, pela automação microeletrônica e pela revolução comunicacional). A década de 80, assim, presenciou o crescimento da pobreza e da miséria em países como o Brasil,

(considerados economias emergentes), que vincularam o processo de redemocratização à redução das desigualdades sociais. Para BOCAJUVA e VEIGA (1999), a crise *orgânica* brasileira apresenta uma dupla face:

a) De um lado, é uma crise do modelo de desenvolvimento em que foram esgotadas as possibilidades de se manter a estrutura econômica do desenvolvimento desigual e combinado nos moldes atuais. Esse esgotamento tem trazido como conseqüência os diversos conflitos por distribuição de renda que marcam as lutas dos setores organizados da sociedade; b) De outro lado, é uma crise orgânica, pois afeta as relações estruturais e de poder político que envolvem não só economia, mas também a cultura e o Estado. Ela também se configura como uma crise política e ético-moral porque é o resultado da movimentação de novos sujeitos sociais nascidos dos processos de modernização industrial e urbana e dos movimentos sociais mais recentes que partiram de novos locais de conflito como movimentos ecológicos, de mulheres, de idosos, de jovens, de índios, de negros etc. Todos esses movimentos se encontram em conflito com os valores, os métodos e as instituições autoritárias (BOCAJUVA e VEIGA, 1999:27).

No entanto, contrariando os aspectos econômicos, os anos 80 representaram uma época de avanço nos movimentos de organização dos trabalhadores e da sociedade civil. Entram, em cena, novos sujeitos sociais (SADER, 1987), que reordenaram em novos eixos a dinâmica da luta de classes na sociedade brasileira: o Novo Sindicalismo, associado às greves do “ABC” paulista e à criação das centrais sindicais, lutando pela autonomia das organizações operárias em relação ao Estado; organização dos movimentos de moradores dos grandes centros urbanos, reivindicando a ampliação dos serviços sociais para as periferias; organização de trabalhadores rurais, lutando para a extensão dos direitos trabalhistas ao trabalhador do campo e, principalmente, pelo direito à terra; organização de diferentes partidos políticos, vinculados às mais diversas correntes ideológicas; movimentos de minorias políticas, particularmente, de mulheres e negros; aparecimento dos primeiros movimentos preocupados com a preservação do meio ambiente, até então, na prática, inexistente no País etc.

Esses movimentos tinham, a luta pela redemocratização como ponto central que os articulava. A campanha “Diretas Já” foi o movimento e o momento em que todos se “uniram”, buscando o direito de votar para presidente. Os grupos conservadores, que defendiam a mudança de regime, percebendo a ameaça, aliaram-se aos liberais da base política da ditadura, que, reunidos sob a legenda “Frente Liberal”, no apagar das luzes do regime, deixaram de ser governo e se mostraram como oposição.

Portanto estava em jogo não permitir que o poder se deslocasse para as organizações políticas da classe trabalhadora: a decisão sobre o novo presidente ficou sob a responsabilidade de um colégio eleitoral. Com dois candidatos conservadores, ocorreu quase

que apenas uma troca de nomes – mais uma vez, as elites dominantes garantiram a manutenção do poder e dos seus interesses, saindo, como de praxe, unidas em momentos de crise política a conhecida “conciliação pelo alto”. Assim, “(...) *mais que a eleição direta para presidente, perdeu-se a oportunidade histórica única de usar o rancor contra a ditadura e a consciência geral da necessidade de mudar profundamente como ponto de partida de uma transformação estrutural da sociedade civil e do Estado*”. (FERNANDES, 1985: 28).

Sob um governo civil conservador, oriundo da base de apoio ao governo ditatorial, muitas das esperanças de parcelas dos movimentos sociais foram depositadas na Assembléia Constituinte, que entretanto, precedida por um plano econômico tido por muitos como de caráter eleitoreiro, foi formada por maioria parlamentar conservadora. A Constituição elaborada atendia algumas reivindicações pontuais dos trabalhadores, mas não feria os interesses dos grupos dominantes, a não ser em alguns pontos específicos, tornando-se, pois, mais um elemento que consolidou a transição do regime militar para o conservadorismo civil.

Depois de 29 anos, as eleições para presidente foram foco de novas esperanças. Os trabalhadores organizados em torno de associações de cunho progressista procuraram elaborar um projeto de caráter popular-democrático, tendo como pressuposto a democracia social – expressão das lutas sociais travadas no decorrer dos anos 80; os conservadores alinharam-se, em última hora, a um confuso projeto baseado em idéias neoliberais e na democracia formal, orquestrado por Fernando Collor de Mello, a quem OLIVEIRA (1992) chama de um aventureiro político. Assim, as eleições presidenciais de 1989 definiram qual seria a tendência ideológica por onde caminharia a política brasileira nos anos 90.

Os anos 80 foram, portanto, marcados por fatos de grande significado na vida política do País: a consolidação de um Novo Sindicalismo, as eleições de 1982, a “Campanha Diretas Já”, a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, a promulgação da Constituição em 1988 e a primeira eleição direta para Presidência da República, além do surgimento e consolidação de várias formas de organização da sociedade civil. Porém, frustrou-se o que parecia ser o início da construção de uma democracia participativa e de massa no Brasil, fazendo-nos retornar à nossa velha democracia formal⁴⁴, com a eleição de Collor de Mello a qual sinalizou a reorganização das forças conservadoras e o início das reformas neoliberais. No entanto, se, por um lado, o arremedo de projeto moderno de Collor não foi capaz de conter a inflação, por outro, permitiu os primeiros passos para a abertura do mercado brasileiro. Com Fernando Henrique Cardoso, por sua credibilidade, alcançada através da estabilização da

⁴⁴É o que FRIGOTTO (2001) irá chamar metaforicamente de “castigo de Sísifo” (da mitologia grega).

moeda, amplia-se o projeto neoliberal, inserindo, de forma passiva e subordinada, a economia brasileira no processo de globalização.

Nesta análise de conjuntura político-econômica brasileira podem ser destacadas, ainda, no final dos anos 80, mudanças na economia (a abertura para o exterior, a queda da reserva de mercado da Informática e a concessão de subsídios governamentais para o aumento da produtividade e competitividade industriais), que procuram apontar saídas para a crise instalada no País desde o ocaso do regime ditatorial. Mudanças também nas relações de poder (a descentralização político-administrativa, a reestruturação partidária, a institucionalização dos movimentos sociais e um refluxo do sindicalismo autônomo), que apontam, além do caminho de consolidação da democracia formal, as dificuldades cada vez maiores das organizações representativas dos trabalhadores responderem às novas questões colocadas pela realidade.

A década de 90 emerge no Brasil, em meio a uma profunda reorganização da sociedade, com o alinhamento do País ao processo de mutação mundial das décadas anteriores: globalização da economia, reestruturação da base produtiva, advento de novas tecnologias, inovações organizacionais, reorganização do Estado, etc. As opções adotadas pelo atual governo, em resposta à nova realidade internacional, vinculam-se a um profundo processo de exclusão social atingindo parcelas significativas da população mais pobre. Segundo pesquisas nacionais, realizadas pelo Data Folha, em 1998 (fim do primeiro mandato de FHC), o País tinha *“25 milhões de miseráveis com 16 anos ou mais.(...).Destes 83% são analfabetos funcionais (menos de quatro anos de estudo). Os outros 17% não completaram as oito séries do 1º grau”*. (Folha de São Paulo. “Brasil-Mapa da Exclusão”. Especial A1. São Paulo, 26/09/98)

A opção brasileira de ordenar as relações sociais pelos pressupostos fundamentais do neoliberalismo – libertar o capital dos seus vínculos nacionais, promover ataques à intervenção estatal, defender a plena liberdade de mercado, reduzir o Estado, privatizar, reduzir os já minguados gastos sociais, promover a abertura da economia, etc. – em última instância, é a responsável pelos elevados índices de miséria e exclusão social alcançados pelo País nesse princípio de século, além de semear a desesperança e a insegurança com relação ao futuro.

Na verdade, as transformações a que estão submetidas nações como a brasileira – e de maneira diversa, as próprias nações do núcleo central do capitalismo – representam o reordenamento político diante dos velhos (transvestidos de novos) interesses do capital. Como nos alerta FRIGOTTO, a ofensiva conservadora ou neoliberal não é um movimento político

autônomo; ao contrário, está em sintonia com a tentativa de retomada dos patamares de acumulação capitalista. O Brasil e os países da América Latina e do chamado Terceiro Mundo, principalmente os que possuem elevadas dívidas, encontraram-se nos anos 90 em condições idênticas ou piores do que aquelas em que viviam na década anterior.

Emir SADER, ao analisar a América Latina no século XX, aponta, como saldo desse período um impasse e um desafio que não só o Brasil, mas todo o continente latino-americano vive, neste início do século XXI:

[o] capitalismo cruzou a história do continente ao longo do século XX, porém sob formas diferentes: de economias primário-exportadoras e de sociedades rurais se passou a sociedades industrializadas ou em processo de industrialização e a sociedades urbanizadas, até se chegar a um limite no final do século, sem projeto de desenvolvimento, com grandes conglomerados urbanos em crise, com economias desarticuladas e fragilizadas pela hegemonia do capital estrangeiro. A esquerda latino-americana, por sua vez, passou de grupos doutrinários – anarquistas, comunistas, socialistas – a partidos com penetração popular e sindicatos relativamente fortes, chegando, porém, na virada do século, a um impasse. Enquanto algumas daquelas forças se renderam ao neoliberalismo, outras se acham impotentes para formular e atualizar a luta anticapitalista na América Latina, no momento mesmo em que o capitalismo apresenta todas as debilidades para garantir níveis de vida minimamente razoáveis para a grande maioria da população. (...) ou o continente consegue dar forma organizada e consciente – isto é, política – aos conflitos sociais que o permeiam, ou continuará a avançar no processo de desagregação e apartheid social em que já se encontra (SADER, 2000: 102/107).

Em países semiperiféricos como o nosso, a crise do capitalismo é mais perversa e mais dramática. Os níveis de concentração de capital, de riqueza e de renda, são de tal ordem que seus custos humanos recaem sobre a maioria da população. O pilar elementar de distribuição de renda do padrão fordista de acumulação – produção em massa / consumo em massa, ou seja, a formação de um mercado interno de massas – não se consolidou plenamente no País, e, nem mesmo direitos sociais básicos (saúde, educação, seguridade social, etc.) foram garantidos à população no período anterior à crise. Ainda assim, as políticas implantadas, minimamente, no Brasil nos anos 90 foram as de reduzir direitos sociais antes mesmo de eles se consolidarem, encaminhando-os para a atuação da iniciativa privada.

Entre esses direitos sociais básicos, figura a educação em suas várias modalidades: para cada uma delas foram criadas políticas públicas, tendo, como fio condutor, a redução da presença do Estado e as leis de mercado, com orientação estabelecida a partir de organismos internacionais e nacionais, voltados enfaticamente para os interesses do capital.

Em quase todos os países da América Latina, é visível a intervenção do Banco Mundial nos sistemas de ensino nacionais, não só por meio do financiamento de projetos

localizados, mas, especialmente, na proposição e financiamento de amplos programas de reestruturação desses sistemas⁴⁵.

Observa-se, neste contexto de globalização econômica e difusão acelerada do paradigma da acumulação flexível, que o Brasil passa a adotar uma série de reformas propostas pelo modelo neoliberal, do que são exemplo a ampliação da abertura econômica a intensificação das privatizações, a aprovação de uma série de mudanças constitucionais, etc. Também muitas das mudanças em curso coadunam-se com as propostas do Banco Mundial: as reformas do sistema previdenciário, a revisão do sistema tributário, a flexibilização dos monopólios e a concentração dos recursos para educação de nível básico, particularmente, o Ensino Fundamental, voltada, para uma política de “alívio da pobreza”⁴⁶.

As forças conservadoras, consolidadas na década de 90, direcionam os projetos educativos para um novo modelo de desenvolvimento econômico, sustentado pela premissa da competitividade. Em síntese, segundo RODRIGUES (1998), isto significa que, primeiro, foi prometida a construção da nação através da industrialização (têlos de nação industrializada); depois, foi apontada a modernização para chegar-se à condição de desenvolvimento esperado (têlos de país desenvolvido); agora, é posta a necessidade da reestruturação produtiva, para que o País alcance competitividade no mercado internacional (têlos de economia competitiva).

No contexto de busca e de afirmação de um Brasil que tem como *têlos* a economia competitiva⁴⁷, evidencia-se, respectivamente, um novo conceito e uma redefinição da educação profissional (FIDALGO, 1999) e da educação escolar em seu conjunto, apontando para um elo imediato e subordinado da formação escolar ao sistema produtivo. Num cenário econômico de *desmonte da sociedade salarial* (CASTEL, 1998), em que as políticas sociais neoliberais configuram um quadro de *fascismo social* (BOAVENTURA SANTOS, 1999)⁴⁸, amplia-se o número de trabalhadores sobretantes e precarizados, cada vez mais dependentes de planos emergenciais, e filantrópicos, ou, ainda, na perspectiva de “*integrar socialmente os*

⁴⁵ Ver DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo- reflexões suscitadas pela experiência latino-americana. Revista USP. São Paulo, nº 17, mar./abr./maio, 1993.

⁴⁶ Ver WARDE, 1996; LEHER, 1998.

⁴⁷ Cabe destacar que o “têlo é fundamentalmente uma construção de caráter econômico que forma o núcleo de um padrão de sociedade a ser alcançado. O seu caráter fundamentalmente econômico acaba por emprestar a todos os outros conceitos e propostas a ele subordinados também um caráter fundamentalmente econômico” (RODRIGUES, 1998: 131); por isso, constitui projeto de redefinição não só da organização do trabalho, mas do Estado, da Educação, ou mesmo da sociabilidade, subordinando-os a um caráter econômico.

⁴⁸ Estas duas expressões (desmonte da sociedade salarial e fascismo social) serão mais detalhadas no item 3.2.

que se encontram predestinados a estar fora do mercado regulamentado do trabalho” (OLIVEIRA, 2001: 70).

[contudo] os dois primeiros “têlos” nunca lograram se constituir hegemônicos na orientação pedagógica do sistema educacional.[Já] O têlo da competitividade, consegue, hoje, transformar-se na perspectiva pedagógica do governo (...) No interior da pedagogia da competitividade, centrada nos conceitos de competências e habilidades, opera-se uma mudança profunda no papel econômico atribuído à escola (...) a função econômica atribuída à escola passa a ser a empregabilidade ou a formação para o desemprego (FRIGOTTO,1998: 12) .

A baixa escolaridade da população passou a ser considerada um dos obstáculos à nossa competitividade e inserção na economia globalizada. Cresce nos anos 1990 – num retorno à Teoria do Capital Humano, agora em meio a um contexto de desemprego estrutural –, o discurso sobre a necessidade de ampliação e elevação da escolaridade da força de trabalho, exigida pelo capital como pré-condição para o aumento da produtividade e da competitividade.

No âmbito específico da população jovem e adulta de baixa ou nenhuma escolaridade, apontamos para o fato de que as políticas públicas para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), responsabilidade do MEC (seja enquanto ensino supletivo ou regular noturno nos níveis fundamental, médio, ou mesmo a alfabetização de adultos), têm sido historicamente desprestigiadas ou ignoradas pelo ministério por elas responsável⁴⁹. Acrescenta-se ainda a este quadro o fato de que grande parte do atendimento a esta demanda tem-se dado, no momento atual, principalmente pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que, por meio de uma rede específica de cursos de qualificação e requalificação profissional de curta duração (educação profissional de nível básico), dissociada da educação básica, tem sido responsável pelo atendimento de grande parte desta população.

Embora não constitua objetivo deste trabalho reconstituir a história da EJA no Brasil, consideramos necessário resgatar alguns de seus marcos históricos, mesmo que concisamente, para que possamos avançar em nossas reflexões acerca da redefinição conceitual, política e pedagógica por que parece passar esta modalidade de ensino, no bojo de uma redefinição do campo educativo como um todo, sintonizado com a lógica da competitividade.

⁴⁹ Temática corrente nos encontros nacionais da área. Ver relatório síntese dos Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos: 1 (1999) e 2 (2000).

CAPÍTULO II

Educação de jovens e adultos trabalhadores no Brasil: revedo alguns marcos históricos

“não é suficiente conhecer o conjunto das relações enquanto existe em um dado momento como um dado sistema, mas importa conhecê-los geneticamente em seu movimento de formação, já que todo indivíduo não é somente a síntese das relações existentes, mas também é a história destas relações, isto é, o resumo de todo passado”

Antonio Gramsci

No primeiro capítulo, apresentamos alguns elementos econômicos e políticos que constituem a base sobre a qual se processam as mudanças no campo educacional. Neste segundo capítulo, objetivamos resgatar, de forma breve, alguns marcos históricos da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e suas inter-relações com o cenário mais geral de desenvolvimento e mutações do capitalismo e com o contexto da atual reforma do Estado brasileiro. Assim o fazemos por considerarmos que, para

entender as reformas específicas do Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Técnico-profissional, infantil, de jovens e adultos, ou a própria política universitária, implica entender que essa é uma proposta global e orgânica. Desta forma, a política de ensino profissional se estrutura em cima de uma concepção educacional, uma filosofia gerencial e uma política de financiamento que são os três eixos que orientam os projetos governamentais e em torno dos quais há um grande embate (FRIGOTTO, 1999: 6).

Teremos como marco a conjuntura histórica, na qual as contradições e conflitos entre desenvolvimentismo, populismo e trabalhismo tornam-se a tônica das relações sociais, políticas e culturais, ou seja, o pós-segunda guerra mundial. O objetivo principal das seções subseqüentes, é revisitar, de forma breve, os momentos significativos no campo da EJA. Cabe ressaltar não haver, na divisão das partes deste capítulo, uma preocupação eminentemente cronológica, mas com ênfase dos aspectos conceituais, pedagógicos e políticos predominantes nas experiências de EJA, utilizados como instrumentos para disputa e manutenção por hegemonia. Buscamos evidenciar, portanto, a predominância de concepções substancialmente diferentes quanto à natureza da educação vinculada, por sua vez, a projetos distintos de sociedade.

Assim, o primeiro momento do capítulo trata da realização das grandes campanhas nacionais de iniciativa oficial, destacando-se, também, a criação, e, principalmente, o fortalecimento e ampliação da estrutura de formação profissional empresarial. O segundo momento tem como referencial os projetos e experiências que envolviam a participação popular, particularmente na conjuntura anterior ao golpe civil-militar de 1964. Tratamos, portanto, nesta seção das experiências que visavam à promoção da cultura e da educação popular, como as atividades de alfabetização de Paulo Freire, a atuação dos vários Centros Populares de Cultura (CPC), a Campanha “De pé no chão também se aprende a ler” e o Movimento de Educação de Base (MEB), especialmente, na sua primeira fase. O terceiro momento tem como marco os movimentos implementados a partir da ditadura civil-militar, como a Cruzada Ação Básica Cristã (Cruzada ABC), o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), além de salientarmos, também, o Programa de Preparação de Mão-de-Obra, implementado pelo Estado. Por fim, o quarto momento, alude às experiências empreendidas no processo de democratização; sinalizando um momento de ausência de ações governamentais no âmbito da EJA, seguida por um processo de redefinição, no qual apontamos o PLANFOR, como melhor expressão, da identidade que está se construindo atualmente para Educação de Jovens e Adultos.

Em síntese, no Brasil, no âmbito da EJA, o Estado pôs em prática, por um lado, a qualificação/ treinamento/formação profissional, executadas, em especial, pelas instituições do chamado Sistema S, principalmente, SENAI e SENAC, financiadas com recursos públicos; por outro, pretendeu combater o analfabetismo, realizando grandes campanhas de alfabetização, predominantes do final da década de 40 a década de 80. Apenas na conjuntura de 60 a 64, surgiram experiências centradas na valorização da cultura popular.

Todas as experiências ressaltadas caracterizam-se por serem dirigidas a adultos analfabetos ou de baixa escolarização, apresentando em comum, – quer se pretendam para a conservação, quer para transformação da sociedade – ações no âmbito da educação básica e do treinamento técnico para o trabalho. A ênfase e a compreensão do que seja cada uma das vertentes variam, quantitativa e qualitativamente, de acordo com as demandas e necessidades do momento histórico específico. Assim, com esse pressuposto, destacamos, do quarto momento, e a tomamos como referencia investigativa, a experiência desenvolvida no âmbito do Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR), por representar a concepção político-pedagógica hegemônica na EJA nos anos 90.

Como veremos neste capítulo, abordamos a EJA sob uma visão que envolve tanto a alfabetização e a educação básica de adultos, quanto às atividades voltadas para a

profissionalização, ressaltando ter sua origem e trajetória marcada, no Brasil, por duas características: em primeiro lugar, sempre foi uma educação destinada aos subalternizados da sociedade, ou seja, à classe trabalhadora, e, em segundo, ter-se constituído, historicamente, em paralelo ao sistema regular de ensino⁵⁰. Esse quadro torna-se ainda mais perverso, quando consideramos que uma imensa maioria foi e está excluída até mesmo desta estrutura dual, ou seja, grande parcela da população, que, nem a esta “educação de classe”, teve acesso, aprofundando o caráter classista da sociedade brasileira.

Contudo, como ROMANELLI (1994) chama atenção, da mesma forma que a expansão capitalista não se fez por todo o território nacional, a expansão da demanda escolar também não se deu de forma homogênea, desenvolvendo-se, apenas, nas zonas onde se intensificaram as relações de produção capitalista, o que criou uma das contradições mais sérias do sistema educacional brasileiro: se, de um lado, iniciamos nossa revolução industrial e educacional com um atraso de mais de 100 anos, em relação aos países mais desenvolvidos, de outro, essa revolução atingiu de forma desigual o próprio território nacional.

2.1. As campanhas : “*ser brasileiro é ser alfabetizado*”

Como vimos no capítulo I, a década de 1930 caracterizou-se, no Brasil, pela queda da hegemonia dos latifundiários cafeicultores e a emergência burguesia industrial brasileira. A estruturação do Brasil urbano-industrial e o projeto liberal-industrializante sobrepondo-se às elites rurais, desenharam, de forma gradual, uma nova configuração da acumulação capitalista no país, “*no sentido da implantação de um núcleo básico de indústrias de bens de produção, bem como no da redefinição do papel do Estado em matéria econômica, visando tornar o pólo urbano-industrial o eixo dinâmico da economia*” (MENDONÇA, 1985: 13). A nova situação implantada, a partir dos anos 30, veio modificar profundamente o quadro das aspirações sociais, surgindo nesse processo, novas exigências também em matéria de educação.

As políticas públicas educacionais só se efetivaram a partir da necessidade de qualificação e diversificação da força de trabalho⁵¹; assim, a problemática da educação de

⁵⁰ Pretendemos, na última seção deste capítulo, precisar um pouco mais este conceito ampliado de EJA.

⁵¹ Segundo FREITAG, no primeiro período, que abrangeria de 1500 a 1930 - caracterizado pelo modelo agro-exportador da economia, “(...) não havia nenhuma função de reprodução da força de trabalho a ser preenchida

Jovens e Adultos ganha expressão neste período. A Constituição de 1934 consolida o dever do Estado em relação ao *ensino primário, integral, gratuito e de frequência obrigatória, extensivo, inclusive, aos adultos* (art.150). Não obstante, se antes, na estrutura oligárquica, as necessidades de instrução não eram sentidas, nem pela população, nem pelos poderes constituídos (pelo menos em termos de propósitos reais), a inauguração, em meados da década de 40, de uma política oficial de educação para jovens e adultos trabalhadores, no Brasil, está inserida em um processo histórico mais amplo, sintetizando-o: necessidade de inclusão das massas populares, que vinha ocorrendo desde os anos 30, em função das mudanças político-econômicas ocorridas nesse período.

Em decorrência disso, na década de 40, inaugura-se um período marcado pelo surgimento de propostas para a educação da classe trabalhadora; é *“quando o espaço específico da educação de jovens e adultos se delineou”* (HADDAD, 1987:10). A partir desta década, *“as idéias, as leis e as iniciativas que se consolidam (...) [configuram] uma situação inteiramente nova. Até então, registravam-se alguns esforços locais, (...) mas, na década de 40, cogita-se uma educação para todos os adolescentes e adultos analfabetos do país”*. (BEISEGEL, 1974:177).

Com o fim do Estado Novo (1945), define-se um cenário de consolidação do processo de substituição de importações, tido, então, como base do crescimento econômico. Com a intensificação do capitalismo industrial no Brasil⁵², surgem novas exigências educacionais, principalmente, no intuito aumentar o contingente eleitoral e de preparar mão-de-obra para o mercado industrial em expansão.

Estas “campanhas”⁵³ foram lançadas em muitos países periféricos e semiperiféricos após a II Guerra Mundial, incentivadas, principalmente, pela recém criada UNESCO, órgão vinculado à ONU para incentivar, dentre outras iniciativas, a realização de programas nacionais de educação de adultos (em alguns aspectos vinculados a propostas de combate ao comunismo). A *educação de base*⁵⁴ ganha impulso, concebida e implementada em

pela escola” (FREITAG,1995: 47). Quanto às funções de reprodução das relações de dominação e de reprodução da ideologia dominante, a Igreja Católica as preenchia através de suas escolas jesuíticas.

⁵² Dados os objetivos e limites deste trabalho, não cabe tratar, neste momento, das iniciativas de educação gestadas pelos próprios trabalhadores. Contudo, cabe registrar que, desde o início do século, os trabalhadores organizados, implementavam iniciativas de educação de adultos (mas não só), inclusive com manutenção de escolas próprias, destacando-se, principalmente, a atuação dos anarquistas. Sua estratégia combinava luta política, através das greves, e educação da classe trabalhadora, esta última entendida como ampla formação cultural. A respeito, ver, por exemplo, CANÉDO, L. B. *“A classe operária vai ao sindicato”*. SP: Contexto, 1991.

⁵³ O próprio termo “campanha” remete a algo emergencial, provisório, à parte do Sistema Regular de Ensino.

⁵⁴ Segundo FÁVERO, neste momento, a UNESCO definia que “a educação de base seria, então, esse mínimo

consonância com os “projetos de desenvolvimento” que prevalecem no país. Chama atenção, que o comprovado fracasso de inúmeros programas de massa em todo o mundo, não tenha impedido o Brasil de investir em experiências do gênero durante muito tempo⁵⁵.

A partir desse período, começa a ocorrer um deslocamento de uma preocupação, voltada, principalmente, para o atendimento de menores abandonados ou desvalidos⁵⁶, para uma outra, considerada cada vez mais nítida, a da preparação de trabalhadores para a vida urbano-industrial. Ou seja, verifica-se que tanto no âmbito específico do ensino profissional⁵⁷ quanto no âmbito da educação básica (ou *de base*) de jovens e adultos⁵⁸, apesar de se manter o

fundamental de conhecimentos, em termos das necessidades individuais, mas levando em conta também as necessidades e os problemas da coletividade, assim como promovendo a busca de soluções para esses problemas.” (FÁVERO, 1984: 4)

⁵⁵ Grosso modo, se considerarmos da CEAA até o término do Mobral, pode-se afirmar que tivemos no Brasil, mais de 30 anos de campanhas alfabetizadoras de massa. Apesar da especificidade do Mobral, como será discutido no item 2.3, este também constitui-se em campanha de massa. Sobre “o desacerto” do Mobral e o seu caráter de retorno às experiências já comprovadamente insatisfatórias, PAIVA nos ajuda a compreender, quando esclarece que “(...) durante a guerra fortalecera-se a crença de que na educação das massas residiria o preventivo contra o autoritarismo, contra os totalitarismos. [Contudo, o fracasso, a rápida decadência e a extinção das campanhas, na maioria dos países onde foram tentadas, permitiu perceber que] não era a alfabetização em massa que assegurava o funcionamento e a preservação da democracia representativa. Ao contrário: foi o exercício desta forma de democracia que permitiu ver claramente o equívoco representado por tais campanhas e denunciá-lo, logrando a redução das proporções desses programas e, finalmente, sua extinção. Por isso, entre nós, somente um regime autoritário (...) teria condições de impor ao país novas campanhas de massa no velho estilo. [como foi a longa experiência Mobral,] tendo nascido como instrumento de combate ao autoritarismo – tal estratégia educativa converteu-se, entre nós, em produto e instrumento do regime autoritário.” (PAIVA, 1981: 89)

⁵⁶ Os índios e os escravos foram os primeiros aprendizes de ofício, o que contribuiu para que o início da formação do trabalhador brasileiro fosse marcada fortemente pelo estigma da servidão, o trabalho manual destinado unicamente aos deserdados da sorte (FONSECA, 1986, v.1).

⁵⁷ Antes da década de 1930, existiram escolas profissionalizantes, contudo, estas não tinham por objetivo preparar para o mercado industrial em expansão. “A primeira notícia de um esforço governamental em direção à profissionalização data de 1808, quando um Decreto do Príncipe Regente, futuro D. João VI, criou o ‘Colégio das Fábricas’, logo após a suspensão da proibição de funcionamento de indústrias manufatureiras em terras brasileiras. A partir de 1840, foram construídas dez “Casas de Educandos Artífices” em capitais de província.

Posteriormente, o Decreto Imperial de 1854 criava estabelecimentos especiais denominados “Asilos da Infância dos Meninos Desvalidos”. Na segunda metade do século passado [século XIX] foram criadas, ainda, várias sociedades civis destinadas a “amparar crianças órfãs e abandonadas”. As mais importantes delas foram os “Liceus de Artes e Ofícios”, dentre os quais os do Rio de Janeiro (1858), Salvador (1872), Recife (1880), São Paulo (1882), Maceió (1884) e Ouro Preto (1886).” (Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico, Brasília, 2000). Segundo KUENZER (1991), em 1909, foram criados pelo governo federal 19 escolas de aprendizes artífices; no entanto seu surgimento também não foi decorrente da necessidade de mão-de-obra qualificada. Visto o caráter incipiente do desenvolvimento industrial naquele período, segundo a autora, “a motivação que justificou a criação dessas escolas foi a preocupação do Estado em oferecer alguma alternativa de inserção no mercado de trabalho aos jovens oriundos das camadas mais pobres da população” (KUENZER, 1991: 7).

⁵⁸ A primeira escola elementar para adultos, data de 1860, segundo LEAL; não por acaso “coincidiu com a primeira “arrancada industrial”, ocorrida por volta de 1870, e com a reforma do sistema eleitoral (Lei Saraiva de 1885), que excluiu o analfabeto do contingente eleitoral”. (LEAL, 1985: 8). A proclamação da República em 1889 e a instituição do sistema federativo de governo consagraram também a descentralização do ensino e a dualidade de sistemas, delegando à União o controle do ensino superior e do ensino secundário; aos Estados coube criar o ensino primário e o ensino profissional. Em 1906, foi aprovado um crédito do governo Federal para que os Estados criassem escolas técnicas profissionais. Durante o governo Nilo Peçanha, foram criadas escolas

traço assistencial das poucas iniciativas existentes anteriormente, agora surge uma novidade significativa, qual seja, o esforço público para a formação do trabalhador industrial.

Dada a situação mundial e nacional quanto ao analfabetismo, intensificam-se entre nós os trabalhos na área de educação de adultos, trabalhos que vinham se realizando desde 1942, quando foi criado o Fundo Nacional de Ensino Primário, pelo Decreto nº 19513. Este procedimento marcou o início da institucionalização da educação de adultos pela União, cabendo-lhe a tarefa de regulamentá-la e implementá-la.

Por volta do final dos anos de 1940 e início de 1950, cerca de 55% da população brasileira maior de 18 anos era analfabeta. Foi a ocasião em que a UNESCO liderou um movimento de estímulo à criação de programas nacionais de educação de adultos analfabetos, principalmente nas regiões consideradas “mais atrasadas” do país, elaborando o conceito de educação funcional⁵⁹ (LEAL, 1985: 12).

A educação de adultos que inicia a sua evolução no país, nos meados da década de 1940, não mais se confunde com as práticas que a precederam na fase anterior.(...) Uma legislação fragmentária, que não caracterizava um compromisso das administrações regionais para com a extensão de serviços às populações adultas, e um pequeno número de escolas mantidas pelas iniciativas estaduais, municipais e particulares, e abertas aos reduzidos contingentes de adultos (...) cedem lugar, nessa nova fase, a um empreendimento global do governo da união. Postula-se, agora, uma necessidade de educação de todos os habitantes adultos(...) (BEISEGEL,1974:10 - grifo nosso).

As reformas do ensino primário e médio, que a promulgação das Leis Orgânicas⁶⁰ efetivaram, fez com que o ensino técnico-profissional passasse a ser organizado segundo as áreas da economia (ensino industrial, ensino comercial e ensino agrícola). Sua importância na história do ensino profissional reside, segundo ROMANELLI, na demonstração de uma preocupação de engajar as indústrias na qualificação de seu pessoal, além de obrigá-las a colaborar com a sociedade na educação de seus membros (ROMANELLI, 1991).

profissionalizantes em todas as capitais. (GARCIA, 2000). “A preocupação com o ócio e a desordem era muito grande e ‘educar um indivíduo pobre era criar nele o hábito pelo trabalho’” (GOMES,1994: 25)

⁵⁹ A educação funcional era entendida como “um processo global e integrado, de formação técnica e profissional do adulto – em sua forma inicial – feito em função da vida e das necessidades do trabalho; um processo educativo diversificado, que tem por objetivo converter os alfabetizados em elementos conscientes e eficazes na produção e no desenvolvimento em geral. Do ponto de vista econômico, a alfabetização funcional tende a dar aos adultos iletrados os recursos pessoais apropriados para trabalhar, produzir e consumir mais e melhor. Do ponto de vista social a facilitar-lhes sua passagem de uma cultura oral a uma cultura escrita, a contribuir para a sua melhoria pessoal e do grupo” (citado por LEAL, op. Cit., p.12).

⁶⁰ A Lei Orgânica do Ensino Industrial, decreto-lei nº 4.073 de 30 de janeiro de 1942, veio estabelecer as bases da organização e do regime do ensino profissional em todo país. Até a criação das leis orgânicas do Ensino, a partir de 1942, o ensino profissional, à exceção das escolas federais, não tinha nenhuma regulamentação.

As considerações de GARCIA, no entanto, questionam essa autora quanto às “reais intenções” do Estado:

Não podemos concordar com a afirmação de ROMANELLI, pois nesse momento o que aconteceu foi na verdade o início da transferência de responsabilidades, isto é, o Estado passa para os empresários a responsabilidade da qualificação dos trabalhadores, situação esta que de alguma forma perdura até hoje (GARCIA, 1994: 83).

Assim, a área da educação de adultos entra em sua fase de institucionalização efetiva quando, à União se atribui a tarefa de regulamentá-la e implementá-la; e isso acontece ao mesmo tempo em que consolida-se, no pensamento industrial brasileiro, a incorporação da organização científica do trabalho em busca de eficiência e produtividade. O Brasil industrialista precisava educar os jovens e adultos da classe trabalhadora, tanto no que tange à alfabetização (daí as campanhas nacionais de alfabetização e educação básica), quanto no que tange à qualificação e treinamento da mão-de-obra, sendo, neste último caso, a criação do SENAI o exemplo mais significativo. O desafio enfrentado pelas elites, era criar as condições básicas, materiais e ideológicas, para a acumulação de capital e para difundir uma concepção de mundo favorável às novas exigências da produção (COLBARI, 1995). Entre essas condições estava o controle da formação e da reprodução de uma força de trabalho psíquica e fisicamente adaptada às técnicas e à disciplina da produção fabril.

Para melhor rever historicamente a questão, é significativo retornarmos à polêmica que antecede à criação do atualmente denominado “Sistema S” e que envolve as concepções acerca do ensino industrial/profissional da época; tal revisão é especialmente necessária para o nosso estudo, visto que tal polêmica, se dá entre o Ministério da Educação e Saúde e o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Cabe antes registrar que o Ministério do Trabalho Indústria e Comércio havia sido criado em 1930, ocasião em que, exerce forte influência sobre qual educação “cabe” aos trabalhadores. COLBARI nos auxilia:

A criação dos Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio e da Educação e Saúde, após 1930, reforçou o aparato institucional responsável pela implementação das medidas administrativas e legislativas inspiradas pelos novos projetos políticos.(...) Os cuidados com o trabalhador não se restringiram à saúde física, compreendendo também o incentivo à introdução de modernas técnicas de seleção e orientação profissional, visando favorecer a adaptação psíquica às tarefas desempenhadas. Na área da educação, preconizou-se um ensino adaptado às necessidades do país, e cujo conteúdo pedagógico enfatizasse valores como disciplina, retidão, moral, amor ao trabalho e patriotismo, sem todavia, menosprezar o conhecimento técnico e profissionalizante (COLBARI, 1995: 62/63).

Em 1935, o Ministério da Educação, a partir de uma concepção mais orgânica do ensino profissional, propôs a eliminação das diferenças entre o trabalho manual, industrial e agrícola, por meio da obrigatoriedade do ensino profissional, da possibilidade de estendê-la às escolas profissionais de nível médio e até propondo a criação da Universidade do Trabalhador. Por outro lado, o Ministério do Trabalho, a partir de uma visão mais pragmática, preocupado em atender às necessidades mais imediatas das indústrias, propunha cursos profissionalizantes isolados, vinculados diretamente ao Ministério do Trabalho; pretendia, também, repassar os custos aos industriais, enquanto o Ministério da Educação defendia a criação de um órgão burocrático federal para controlar o sistema de ensino profissional em todo o país.

Desse embate, conciliando e sobrepondo as duas propostas, cria-se, em 1942, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial⁶¹ (SENAI), nos moldes do Ministério do Trabalho quase que simultaneamente ao surgimento da Lei Orgânica do Ensino Industrial, coadunada com as discussões ocorridas no âmbito do Ministério da Educação. Sem pretender aprofundar, neste momento, uma questão que retornará posteriormente, cabe chamar atenção para o aspecto da correlação de forças entre os dois Ministérios, presente ainda hoje, como veremos no III Capítulo, a partir da experiência PLANFOR.

É digno de destaque o fato de que a política educacional do Estado Novo, tanto por meio das Campanhas de Alfabetização quanto e, principalmente, do ensino técnico profissionalizante, atendendo, ao mesmo tempo, aos interesses das empresas privadas e às demandas de uma parcela da população urbana que reivindicava sua inclusão no sistema educacional, utilizou o sistema educacional como forma de “*moldar*” os trabalhadores⁶². “*O saldo que fica desse período é que a formação [profissional] dos trabalhadores ficou a partir dos anos 40 sob o controle único dos empresários*” (GARCIA, 2000: 84).

Nessa retrospectiva histórica, é importante verificarmos que apesar das reformas, o ensino médio profissional não teve a expansão exigida pelo desenvolvimento de então. Além do mais, a indústria exigia, cada vez mais, uma formação mínima para seus operários. O SENAI, de que já falamos surge para superar tal impasse. Tal sistema, paralelo ao oficial, é mantido pela contribuição dos estabelecimentos industriais filiados à Confederação Nacional da Indústria⁶³. Quatro anos depois (1946), o governo cria o Serviço Nacional de

⁶¹ Através do Decreto Lei 4948 de 01/11/1942.

⁶² Nesse período, verifica-se a transformação das escolas de aprendizes artífices em Escolas Técnicas Federais.

⁶³ Vale registrar que o governo era, e ainda é, o responsável pelo recolhimento dessa contribuição. Na realidade, tal contribuição é realizada pela sociedade e não pelos industriais, visto que, ao comprar os produtos

Aprendizagem Comercial⁶⁴ (SENAC). A estrutura do SENAC era a mesma do SENAI, diferindo-se daquele pelo fato de ser um sistema ligado ao setor comercial e por ser dirigido e organizado pela Confederação Nacional do Comércio. O SENAR também foi criado, voltado para a aprendizagem rural. Estas “agências de qualificação”, são articuladas às políticas públicas, na medida em que são regulamentadas pela Consolidação das Leis do Trabalho e mantêm vínculo com o Ministério da Educação e com o do Trabalho, mesmo que não atreladas aos mesmos.

Sobre tais instituições, fala-nos COLBARI (1995):

Entidades de inspiração fordista, acoplaram-se ao projeto corporativista implantado no Estado Novo, no qual a representação profissional era concebida como órgão de colaboração com o poder público, reafirmando as condições da paz social. Foi com este espírito de colaboração direta com o governo que o empresariado assumiu responsabilidades públicas, constituindo entidades voltadas para a aprendizagem profissional e para a assistência social (COLBARI, 1995:70).

O empresariado brasileiro, valendo-se desse sistema de formação profissional paralelo e complementar à política estatal de preparação para o trabalho, tomou para si a tarefa da formação técnico-política da classe operária engajada no mercado de trabalho. O SENAI e o SENAC passaram a formar um sistema privado de formação profissional, em nível nacional, respectivamente, para a indústria e para o comércio, “custeadas” pelas empresas, visando a atender às suas necessidades. *“Até essa época, portanto, verifica-se que a educação para o trabalho é atribuição específica de um sistema federal de ensino técnico, complementado por um sistema privado de formação profissional para a indústria e para o comércio”* (KUENZER, 1991: 7).

Para os excluídos do sistema regular e, até mesmo deste “sistema educacional paralelo”, restavam as campanhas de alfabetização em massa, que ocorreram entre o final dos anos de 1940 e o início dos anos de 1960. Foram elas a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA) e a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER). A primeira, coordenada por Lourenço Filho, atendendo aos apelos da UNESCO, foi criada em 1947, e, posteriormente (entre 1952 a 1963), em paralelo e especificamente voltada para a região nordeste, foi implementada a CNER. Elas organizaram um número significativo de classes de alfabetização, com o objetivo de levar a educação de base aos brasileiros iletrados das cidades e das zonas rurais. Por educação de base entendia-se o processo educativo

industrializados, está embutida no preço final a “contribuição” destinada à formação profissional.

⁶⁴ Através dos Decretos Leis 8621 e 8622, de 10/01/1946.

“destinado a proporcionar a cada indivíduo os instrumentos indispensáveis ao domínio da cultura de seu tempo, em técnicas que facilitassem o acesso a essa cultura (...) e com os quais, segundo suas capacidades, cada homem pudesse desenvolver-se e procurar melhor ajustamento social” (BEISIEGEL,1982:14).

Na prática, ocorria uma alfabetização em três meses e o curso primário em dois períodos de sete meses; no período seguinte, as ações voltavam-se para o desenvolvimento comunitário e para o treinamento profissional. Pretendia-se, portanto, com esse tipo de “educação”, estimular o desenvolvimento social e econômico, através de um processo educativo que supostamente poderia promover a melhoria das condições de vida da população. Falando sobre a CEAA – ao nosso ver podemos ampliar a crítica às duas experiências – PAIVA assim se expressa:

A grande campanha de alfabetização de adolescentes e adultos lançada na segunda metade dos anos 40 com recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário apresentou resultados semelhantes aos programas do mesmo tipo criados em muitos outros países do mundo. Depois de um período curto de grande êxito, em que atendeu a demanda reprimida, essa campanha entrou numa letargia tão mais profunda quanto maior foi sua absorção pela burocracia que ela mesma ajudou a criar (PAIVA. 1990: 10).

Em 1952, visando discutir e preparar o lançamento da CNER, foi realizado o 1º Congresso de Educação de Adultos. Nesse Congresso, foi lançado o *slogam* “*ser brasileiro é ser alfabetizado*” - destacando a importância da educação de adultos para o funcionamento da democracia e defendendo a alfabetização em nome do exercício da cidadania. Nota-se, estão como a educação de adultos vincula-se, estreitamente, à vida cívica, até mesmo pelo retorno das eleições diretas que marcou aquele momento histórico.

A CEAA teve seu período áureo entre 1947 e 1953. A partir de 1954, iniciou-se seu declínio, até que, em 1958, houve o 2º Congresso Nacional de Adultos, encontro onde se deu o reconhecimento oficial do fracasso do programa, principalmente por seu caráter eleitoral⁶⁵.

Merece ser destacado nesse período o aparecimento em documentos e pronunciamentos oficiais do conceito de cultura popular como meio de incentivo à alfabetização. E, concomitantemente à caracterização desses programas como “fábricas de eleitores” (PAIVA, 1983), apareceram as primeiras teses da educação de adultos como meio

⁶⁵ Os programas desenvolvidos, principalmente no meio rural e no Nordeste, foram considerados de baixa qualidade e extremamente rudimentares. No final dos anos 50, o Ministro da Educação tentando defende-la: utilizou o argumento de que a CEAA “pelo menos servia para o esclarecimento dos pais quanto à necessidade da frequência das crianças à escola” e de que era “um programa de ‘pequeno custo’ ” (PAIVA, 1981: 89).

de transformação social⁶⁶. Iniciou-se um processo educativo que já não considerava a cultura dominante como única e a cultura dos dominados foi, gradativamente, ganhando expressão, sob o termo de “cultura popular”⁶⁷.

Tanto a CEAA quanto a CNER previam trabalhos de expansão e melhoria do ensino primário fundamental comum, ao mesmo tempo em que cuidavam da educação elementar e da iniciação profissional de adolescentes e adultos (preparação de técnicos), em um município de cada uma das regiões do país (BEISEGEL.1974: 158). A criação das Campanhas já foi influência do desenvolvimento da economia da educação e das primeiras recomendações internacionais em favor do planejamento educacional. *O ‘desenvolvimentismo’ juscelinista começa a se acompanhar da exigência de que a educação forme os contingentes de mão-de-obra necessários para atender ao crescimento das indústrias* (PAIVA. 1983: 162).

O nacional-desenvolvimentismo, amparado no real crescimento industrial e numa “ideologia de Estado”, garante a hegemonia sobre as classes trabalhadoras. *“Se todas as classes devem ser solidárias, constituindo o povo, e se o governo representa o povo, o governo tem que ser a expressão de todas as classes.”* (CARDOSO,1978:308). A partir da idéia de “planejar para desenvolver”, cria-se o Plano de Metas, estendendo a todas as áreas a atuação do Estado. No que tange à educação (meta 30), esta é definida como formadora de técnicos.

Tão grande ênfase na racionalização do processo do desenvolvimento teria que apresentar como contrapartida uma necessidade de adequação do sistema educacional aos seus propósitos. Ao sugerir modificações na educação, no entanto, não se chega a levantar questões sobre a sua vinculação aos requisitos de produtividade, mas ela aparece sempre como vinculação ao desenvolvimento. A perspectiva geral assumida é de ampliar o sistema educacional do País e colocá-lo a serviço do desenvolvimento (CARDOSO, 1978: 219).

Durante o Governo de Juscelino Kubitschek, a aceleração e o planejamento do crescimento econômico colocaram em destaque o papel da educação no desenvolvimento, principalmente em termos de formação de recursos humanos. O tema “educação e desenvolvimento” era a tônica e, mais tarde, a Teoria do Capital Humano viria a justificar essa relação.

⁶⁶ O professor Paulo Freire esteve no Congresso, apresentando o trabalho “*Educação de Adultos e as populações marginais: o problema dos mocambos*”, em que relacionava o problema do analfabetismo à situação de miséria a que estava submetida grande parte da população brasileira. (SANTOS, 1998: 20)

⁶⁷ O fim da “era Vargas” e a frágil democracia instaurada, possibilitaram que os anos 50 e 60 se transformassem, nos “anos dourados” da Educação de Jovens e Adultos.

A formação de mão de obra qualificada para a indústria passa a definir toda a preocupação desenvolvimentista com a política educacional. Sua base é a educação voltada para o trabalho, tendo no mercado de trabalho o seu ponto básico de referência. A pretensão é torná-la técnica, especializada na medida do esforço técnico necessário para o tipo de desenvolvimento que se busca. Isto é, trata-se de uma educação que tem por finalidade adequar as novas gerações ao projeto de desenvolvimento em curso, com ela completando os elementos constitutivos do seu suporte na estrutura social (CARDOSO, 1978: 429).

Durante o II Congresso Nacional de Educação de Adultos, realizado no Rio de Janeiro em julho de 1958, discutiu-se o importante papel da educação de adultos na solução dos problemas criados pelo desenvolvimento econômico e a necessidade de encontrar novas diretrizes para a educação de adultos no país. A realização desse encontro, como culminância das Campanhas iniciadas em 1947, destaca-se como um marco importante do período, caracterizado pela constituição de um *locus* próprio para EJA.

Cresce a partir desse momento, a idéia de se investir nos chamados recursos humanos. Já em 1959, em sua obra clássica “O Capital Humano”, SHULTZ defende que as pessoas compõem o capital de cada país, e que a educação é um investimento que nele se faz:

Proponho, por isso mesmo, tratar a educação como um investimento e tratar suas conseqüências como uma forma de capital. Dado que a educação se torna parte da pessoa que a recebe, referir-me-ei a ela como capital humano (...) A principal hipótese que está subjacente a este tratamento da educação é a de que alguns aumentos importantes na renda nacional são uma conseqüência de adições a esta forma de capital (SCHULTZ, 1973: 79).

Ao longo da década de 60 e 70 consolida-se a influência da Teoria do Capital Humano que vai ligar-se a toda a perspectiva tecnicista, em expansão na década seguinte, passando a ocorrer, como coloca FRIGOTTO, um duplo reforço:

A visão do capital humano vai reforçar toda a perspectiva da necessidade de redimir o sistema educacional de sua "ineficiência" e, por sua vez, a perspectiva tecnicista oferece a metodologia ou a tecnologia adequada para constituir o processo educacional como um investimento - a educação geradora de um novo tipo de capital - o "capital humano". A educação, para essa visão, se reduz a um fator de produção (FRIGOTTO, 1993: 121).

Vale a pena ressaltar que as Campanhas desapareceram em função da descentralização prevista na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1961. Particularmente, a CEEA e a CNER foram extintas em 1963 e sobre elas recaí a crítica de que a “*desvinculação do analfabetismo de dimensões estruturais da situação econômica, social e política do país legitimava uma visão do adulto analfabeto como incapaz e marginal, identificado psicologicamente com a criança*” (MEC, 2000). PAIVA, acrescenta ainda que se deve considerar, ao analisar tal período, que:

Se a precariedade dos resultados das campanhas é evidente, seu funcionamento simultâneo com os mecanismos então criados para ampliação das oportunidades de educação primária parece, no entanto, ter contribuído para reduzir os índices de analfabetismo. Esses índices, que apresentam uma tendência histórica a se reduzir, caem mais rapidamente nas décadas em que se localizam as campanhas: passam de 55% em 1940 para 49,3% em 1950 e para 39,5% em 1960, considerando-se a população de 15 anos e mais, apesar do elevado crescimento populacional (PAIVA, 1990:10).

No mesmo período, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) apresentava outra perspectiva para a abordagem da educação, diferente da que pleiteava o MEC, como pode ser apreendido nas palavras de Vieira Pinto: *“O que nos parece necessário, no entanto, é imprimir novo rumo à nossa educação, a fim de orientá-la, sem compromisso com qualquer credo político, no sentido da ideologia do desenvolvimento econômico e social.”* (PINTO,1956. ap. FÁVERO, 1984:33) .

Paralelamente, ocorria como já foi sinalizado, no final da década de 50 e início da década de 60, um forte embate por reformas de base quando a EJA *“passa a se constituir em uma espécie de pomo de discórdia de natureza política, social, cultural e pedagógica”*. (FRIGOTTO,1995:139). Ao lado de práticas pedagógicas baseadas no entendimento de que o processo educativo deve suprir a não-escolarização na idade considerada própria e diminuir a suposta marginalização cultural da população - que, em grande parte, seria responsável pelo atraso econômico do país -, cresce uma concepção onde o processo educativo é visto como emancipador, na medida em que pode promover a conscientização política dos setores populares e incentivar a sua organização e autonomia, engajando-os num projeto de transformação social. Essa compreensão político-pedagógica da educação das classes populares se configura, principalmente, no início da década de 60, como experiências de Educação Popular.

Coexistem, portanto, nessa época, duas concepções distintas de educação: uma que concebia a educação como formadora da consciência nacional e instrumentalizadora de transformações político-sociais profundas na sociedade brasileira; e outra que a entendia como preparadora de recursos humanos para as tarefas da industrialização, modernização da agropecuária e ampliação dos serviços.

A primeira concepção distinguia-se qualitativamente da segunda pelo avanço que representou em termos da compreensão do problema colocado pelo projeto de desenvolvimento apregoado, projeto que não contava com a unanimidade do governo já que dentro do próprio MEC havia a inquietação com uma abordagem puramente técnica da

questão. De qualquer forma, estas inquietações, dentro do ISEB, ganharam corpo e se aprofundaram nos movimentos populares.

A compreensão da conjuntura sócio-político da época, ajuda-nos a perceber os conflitos de então:

Em síntese, a ‘política de massas’ oportunizou a emergência das camadas populares, isto é, possibilitou que elas avançassem em suas reivindicações e em sua organização como classe. O nível crescente desses reivindicações e a possibilidade de seu atendimento pelo sistema produtivo e pelos poderes públicos deixavam cada vez mais claros os limites do populismo. Em consequência, de um lado, as pressões populares caminhavam no sentido de questionar a própria estrutura da sociedade (passando a exigir, por exemplo, a Reforma Agrária) e o papel do Estado (por isto a importância do voto, no período). Por outro, a classe dominante, cada vez mais apoiada pelas camadas médias da população, amedrontadas pelo espectro do comunismo (aliás, habilmente manipuladas, neste sentido, por instituições do tipo IPES e IBADES e por segmentos conservadores da Igreja Católica), preparava o golpe de março de 1964 (FÁVERO, 1996: 11).

Nesse contexto são significativos os 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, configura-se amplamente no período (início da década de 60), a educação popular.

Na próxima seção, abordaremos algumas experiências deste curto período da história da educação brasileira, 1960 - 1964 que, apesar de breve, foi extremamente rico pela diversidade de experiências e das disputas ideológicas que as envolviam.

2. 2. Educação de adultos e cultura popular: “*ser educado é ser conscientizado*”

Desde os anos 50, define-se um novo cenário econômico e político no Brasil. No âmbito econômico, observa-se o aperfeiçoamento do processo de desenvolvimento, conhecido como de substituição de importações, tida como base do crescimento industrial do país; e, no âmbito político, destaca-se o início da participação política das massas. Nesse período, foram desenvolvidos esforços no sentido de se concretizar as propostas do desenvolvimentismo e do populismo ressaltando este último, conforme destaca MENDONÇA (1985):

O populismo enquanto regime não deve ser encarado como a mera manipulação das massas, muito menos como o produto de sua passividade. Se por um lado são importantes, para a compreensão do fenômeno, os aspectos carismáticos do líder, pela identificação que estabelece entre

presidente e cidadão (ou entre Estado e Indivíduo) e que lhe serve de base, por outro o populismo também representa o reconhecimento institucional do acesso do trabalhador à cidadania política, isto é, do seu direito de reivindicar e exigir o que lhe é devido (MENDONÇA, 1985:41).

Era marcante nos grupos e movimentos que pensavam uma sociedade alternativa para o Brasil⁶⁸, que ganharam força nessa época, verem a educação como instrumento de transformação da estrutura social, cujo objetivo deveria ser o de formar pessoas conscientes⁶⁹. Muitas atividades de educação de adultos, desenvolvidas na época, não pretendiam mais se prestar à simples formação do eleitorado: uma forte politização do tema do analfabetismo ocorre, assim, a partir do início anos de 1960, em conexão com a intensificação do debate político. As atividades de educação propostas serviam como uma espécie de catalisador da ação político-cultural de parcelas significativas de intelectuais e estudantes.

Pretendiam todos a transformação das estruturas sociais, econômicas e políticas do país, sua recomposição fora dos supostos de ordem vigente; buscavam criar a oportunidade de construção de uma sociedade mais justa e mais humana. Além disso, fortemente influenciados pelo nacionalismo, pretendiam o rompimento dos laços de dependência do país com o exterior e a valorização da cultura autenticamente nacional, a cultura do povo (PAIVA, 1984: 230).

No bojo da ampliação do debate sobre os problemas nacionais e busca de rumos para a sociedade, as chamadas “reformas de base” ganham caráter central⁷⁰. Descortina-se um cenário de ampliação das demandas por reformas sociais: reivindica-se uma maior participação popular no processo político, um investimento maior do Estado na expansão da rede pública e um aumento significativo da matrícula escolar em todos os níveis de ensino⁷¹.

A taxa de analfabetismo reduziu-se de 69% da população de 15 anos e mais, em 1920, para 39,5%, em 1960. (...) De 1945 a 1959, por exemplo, a matrícula do ensino primário - incluindo-se aí as matrículas do ensino fundamental comum e supletivo e o complementar e pré-vocacional - cresceu em 126%, percentual ainda reduzido se for considerado o déficit crônico e o assédio ao povo como mecanismo político viabilizador da estabilidade do

⁶⁸ “Embora muito heterogêneas, quer pelas suas origens, onde têm seus vínculos, quer pelos propósitos que desejam atingir – tipo de sociedade que querem construir – bem como quanto à forma e aos caminhos para sua concretização, as esquerdas se aglutinam em torno da bandeira das ‘reformas de base’ ”(BRUM, 1993: 134) – para um detalhamento maior, ver o item 6.5. (Quem é quem no confronto de forças).

⁶⁹ Sobre o conceito de formação de consciência, ver CORRÊA, V. **Globalização e Neoliberalismo: o que isso tem a ver com você professor?** R.J: Quartet, 2000 (capítulo 2).

⁷⁰ Diz-nos BRUM: “Sob o rótulo de ‘Reformas de Base’ coloca-se um conjunto de medidas consideradas necessárias, pelas esquerdas e pelos progressistas, para superar o atraso histórico, sair da crise global em que a nação está mergulhada, integrar as populações marginalizadas na vida nacional e encaminhar o país decididamente no rumo do desenvolvimento” (BRUM, 1993: 134). Dentre as reformas de base estão: a reforma agrária, urbana, eleitoral, bancária, educacional, etc.

⁷¹ Outro exemplo democratizante foi a Campanha em Defesa da Escola Pública, ocorrida em 1961, durante a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases – Lei 4024/61.

bloco no poder durante o período nacional desenvolvimentista (NEVES, 1997: 41).

Portanto no período de 1960 a 1964, parte do interregno histórico entre o Estado Novo (1937-1945) e a ditadura civil-militar (1964-1981), no cerne de uma crise de hegemonia da classe dominante e num momento de ascensão política dos trabalhadores, confrontam-se duas concepções de educação de adultos: uma que a percebe como educação libertadora, como “conscientização”; e outra, entendida como educação funcional, isto é, treinamento de mão-de-obra para torna-la mais produtiva, útil ao projeto de desenvolvimento nacional dependente.

Abordaremos, a partir de agora, mesmo que de forma breve, algumas dentre as experiências de Educação de Jovens e Adultos mais expressivas ocorridas no Brasil pré-64, vinculadas à primeira concepção acima citada; portanto as que tinham em seus horizontes políticos e sociais o incremento da educação e da cultura popular, e a ampliação da participação das massas no processo político.

Em 1960, cria-se o Movimento de Cultura Popular (MCP), organizado, primeiramente, em conjunto com a Prefeitura Municipal do Recife, e, posteriormente, estendido a várias outras cidades do interior de Pernambuco. “*No bojo do MCP emergem propostas de atuação através do teatro, organização das praças da cultura (onde se instalam bibliotecas, cineclubes, festivais, etc.) além das escolas para crianças e adultos*” (VALE,1996). A educação era concebida como proporcionadora das condições intelectuais para um maior esclarecimento dos trabalhadores; assim, o acesso à leitura e à escrita oportunizariam a ampliação do entendimento político das classes populares em função de um engajamento voltado, para a transformação social.

Em 1961, foi criado o Movimento de Educação de Base (MEB), sob liderança da Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB)⁷², também responsável pela sua articulação, o qual tinha suas origens em duas experiências de “educação radiofônica”, empreendidas no Nordeste brasileiro, pelo episcopado. O Governo Federal passou a patrociná-lo⁷³, oferecendo recursos para a criação de uma Educação de Base, a ser vinculada por meio de emissoras católicas, conveniadas ao MEC e a outras instituições federais, no Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País (BEISEGEL,1974). Destacam-se, principalmente

⁷² Ver WANDERLEY, L. E. W. **Educar para Transformar**: Educação popular, Igreja Católica e política no Movimento de Educação de Base. Petrópolis: Vozes, 1984.

⁷³ “O apoio da União à iniciativa do episcopado foi fixado nos termos do Decreto nº 50.370, de 21 de março de 1961, e compreendia o financiamento das operações, a cessão de funcionários e a cooperação de todos os órgãos federais que, de qualquer forma, pudessem auxiliar na realização dos serviços” (BEISEGEL, 1974:158).

nesse período, os setores progressistas da Igreja, aglutinados em torno da Juventude Operária Católica (JOC) e Juventude Universitária Católica (JUC)⁷⁴.

No mesmo ano de 1961, como os demais movimentos do período, em meio às grandes manifestações populares, dentre as quais a luta pela ampliação da escola pública, inicia-se a Campanha “De pé no chão também se aprende a ler”, desenvolvida pela Secretaria de Educação de Natal-RN. A Campanha objetivava a imediata extensão das oportunidades educacionais para toda a população daquela região: as dificuldades financeiras e institucionais para a implantação de um programa de tal proporção impulsionaram a construção de acampamentos escolares abertos, onde se alfabetizava crianças e adultos das classes populares. Surgiram, também, bibliotecas, centros de formação de professores, círculos de leitura, praças de cultura e esportes, etc.

Os setores hegemônicos do movimento estudantil, participante ativo das lutas pelas reformas de base e pela reforma universitária, via, na educação de jovens e adultos, mais um espaço da luta popular. Assim, a União Nacional dos Estudantes (UNE), valendo-se do Centro Popular de Cultura (CPC), dedicava-se, principalmente, à produção de manifestações artísticas populares - teatro, música, cinema, etc. – visando a uma formação política e cultural da população, por meio do debate sobre os problemas nacionais.

Desde o início da década de 1960, Paulo Freire e sua equipe, no Movimento de Cultura Popular do Serviço de Extensão Cultural da Universidade do Recife, vinham ganhando expressão com suas experiências de alfabetização de adultos, que se diferenciavam das demais, em especial, pela “*afirmação da necessidade de buscar os conteúdos da educação do povo nas condições reais de existência do homem comum*” (BEISEGEL, 1974:165). Ao contrário das práticas tradicionais de alfabetização, voltadas, prioritariamente, ao aprendizado instrumental, o grupo representado por Paulo Freire muda o foco para o sentido da aprendizagem na vida das pessoas. Assim, a partir da compreensão da educação e da alfabetização como expressões culturais, Paulo Freire contribuiu para produção de um novo arcabouço conceitual e uma nova postura epistemológica para os processos de alfabetização e educação popular.

A efervescência cultural e política desencadeiam um amplo processo que aproxima, de forma inédita, educação e participação popular num contexto visto como de possíveis de

⁷⁴ As organizações de jovens católicos, nesse período, rompem com a evangelização desvinculada do contexto social, econômico e cultural e, em sua grande maioria, engajam-se em uma perspectiva de atuação política visando a mudanças estruturais na sociedade brasileira.

mudanças⁷⁵. Em 1963, a experiência de Alfabetização de Adultos em Angicos/RN, pelo Sistema Paulo Freire, representa um marco na história da EJA no Brasil e ampliou-se de tal forma que o “*método Paulo Freire*”, como ficou popularizado, acabou sendo absorvido pela maior parte dos movimentos, como um instrumento prático e eficaz de realização dos seus respectivos projetos.

Não é demais reafirmar que o projeto pedagógico de Paulo Freire exprimia o compromisso com os ideais cristãos de ‘promoção do homem à condição de sujeito’ e de realização das possibilidades humanas de aperfeiçoamento. Alongando-se ao plano da existência coletiva e à entidade maior em que esta existência se definia, tais intenções eram traduzidas em termos mais amplos, identificando-se, agora, com a defesa da ‘democratização fundamental da sociedade’ e com a busca do desenvolvimento econômico e da ‘auto-apropriação do ser nacional’. Nas análises do educador, estas dimensões individuais e coletivas do projeto apresentavam-se intimamente associadas. A criação de condições para a superação da pobreza dos homens do povo confundia-se com o processo de desenvolvimento econômico, e este, por sua vez, pressupunha a conquista da autonomia nacional (BEISIEGEL, 1982: 288 - grifos nossos).

Todos esses movimentos, pelo fato de terem assumido um compromisso em favor das classes trabalhadoras, e por terem orientado sua ação educativa para uma renovação política, representam uma proposta qualitativamente diferente das campanhas e mobilizações promovidas no início da década de 50, das campanhas e movimentos do pós-64 e das que existiam em paralelo, como, por exemplo, a educação promovida pelo Sistema Empresarial. Isto porque ali, entendia-se que a educação e a cultura popular, como canais de conscientização, exerciam um papel central na transformação da sociedade.

O problema da ‘cultura popular’ seria colocado, então, sobre novas bases. Enquanto esta foi, talvez, o pretexto para as elites se dirigirem ao povo, num impulso tão populista quanto paternalista, a ‘cultura popular’ assumiria forma no e a partir daquilo que os analfabetos e semi-analfabetos exprimem. Uma alfabetização orientada para a expressão e não para o consumo é também uma alfabetização que faz do outro sujeito de sua própria atividade e, conseqüentemente, o agente de sua transformação social (FURTER, 1965: 41).

Naquele contexto, atribuíam-se um peso muito grande à educação, quase como única responsável pelo processo de transformação de uma ampla gama de questões sociais. Contudo, apesar dos equívocos que possam ter sido cometidos, “*próprios de uma época de*

⁷⁵ Como exemplo, podemos citar, a proposta do teatro popular (Teatro do Oprimido): “um teatro que seja realmente libertador e que comece por libertar o espectador de sua passividade, da sua condição de testemunha e que o converta em ser ativo (...) Todo o teatro é político, ainda que não trate de temas especificamente políticos. Dizer ‘teatro político’ é um pleonasmo, como seria dizer ‘homem humano’. Todo o teatro é político, como todos os homens são humanos, ainda que alguns se esqueçam disso” (BOAL, Augusto. **200 exercícios e jogos para o ator e o não-ator com vontade de dizer algo através do teatro**. 12ª ed. R. J.: Civilização Brasileira, 1995, p. 9 e 15).

fortes tendências culturalistas e de otimismo pedagógico, além de limitações do nacionalismo que privilegiava a luta antiimperialista em detrimento da discussão sobre a luta de classes no âmbito da sociedade” (CUNHA, 1994:34), os movimentos sociais e políticos, teceram práticas que faziam emergir a esperança de o Brasil vir a vincular-se ao mundo de forma soberana e, no campo educacional, de que se ampliaria, de fato, o acesso às oportunidades educacionais de toda população, começando pela total erradicação do analfabetismo em nosso país .

No início de 1964, o governo federal instituiu, no Ministério da Educação e Cultura, o Programa Nacional de Alfabetização⁷⁶ (PNA): mediante a utilização do referencial de alfabetização de Paulo Freire, pretendia-se alfabetizar em torno de 5 milhões de brasileiros, tendo o próprio Paulo Freire sido convidado para coordenar o Programa. Contudo, logo em seguida, com o Golpe Civil-Militar, o programa nacional foi extinto⁷⁷, sob a alegação de ser de teor subversivo. Também as outras experiências de educação popular⁷⁸, que vinham sendo desenvolvidas desde 1960, foram objeto de crítica dos defensores da ordem político-social instalada e quase todas foram sufocadas, reprimidas com o regime político de ditadura civil-militar.

O único grande movimento a sobreviver foi o MEB, sob o custo da ruptura com os compromissos da educação de classe que vinha desenvolvendo e da revisão dos seus pressupostos teóricos e metodológicos, além da sua mudança geográfica (deslocamento do Nordeste para a Amazônia). Paralelamente, multiplicam-se os movimentos de desenvolvimento comunitário e os programas de extensão universitária dedicados à educação dos adultos (PAIVA, 1983), agora ancorados em um projeto político-ideológico completamente diferente do proposto no período anterior.

É interessante destacar a forma como o MEB se metamorfoseou para reobter o apoio oficial e, assim, garantir sua inclusão, em 1970, no Programa Nacional de Alfabetização. Nessa mudança de orientação, substituiu-se o seu papel de agente transformador pelo de evangelizador.

⁷⁶ Decreto nº 53.465, de 22/01/1964.

⁷⁷ “O PNA foi extinto em abril de 1964, 14 dias após o golpe de Estado (decreto 53886) (...) este, chegou a operacionalizar-se em Brasília, projeto-piloto nordeste (Sergipe) e projeto-piloto sul (Baixada Fluminense, Rio)” (CUNHA, 1994: 15).

⁷⁸ A ampliação dos movimentos de cultura popular por todo Brasil ficou evidenciada no I Encontro Nacional de Alfabetização e Cultura Popular, realizado em 1963, em Recife, no qual “estiveram presentes 77 movimentos, dos quais 44 desenvolviam atividades de alfabetização de adultos” (CUNHA, 1994: 31)

A mudança de orientação observou-se imediatamente no nível didático. 'Viver é lutar era substituído pelo 'Mutirão', passando o MEB da ênfase sobre a conscientização para a ênfase sobre a ajuda mútua. Segundo Emmanuel Kant, a politização era substituída pela cristianização (LEAL, 1985:30).

Com o Golpe de 1964, ingressando o País na fase capitalista monopolista de Estado - segundo COUTINHO (1980) por meio de um processo de "revolução-restauração" - o Estado, ao mesmo tempo em que atua com base numa política econômica fortemente modernizadora, mantém e aprofunda a sua dependência ao imperialismo, as disparidades regionais e a desigual distribuição de renda. Há um profundo corte no processo de ampliação da participação na esfera pública. Com respeito à educação, as ações do Estado, de uma forma geral, incluíram as estratégias de obtenção de consenso passivo⁷⁹, de adaptabilidade às relações de produção impostas pelo capitalismo monopolista. Assim, a ditadura tentou, pela via educacional, integrar parcelas da força de trabalho ao projeto de modernização capitalista, incorporando-as à proposta educacional do capital: *"Eis o sentido econômico e político-social do binômio educação/desenvolvimento que perpassou todo o discurso e as práticas educacionais dos governos pós-64"*. (COUTINHO,1980. ap. NEVES, 1997: 49)

Depois de extintos ou redimensionados os movimentos de educação de base, crescem *pari passu* as experiências que concebiam a educação como instrumento para a formação de recursos humanos, dentro dos padrões de exigência do modelo de industrialização adotado. Sob essa perspectiva, num quadro geral predominou a preocupação com a educação como propulsora do progresso técnico; quanto ao analfabetismo, este foi foco do regime imposto, principalmente, porque o déficit educacional era apontado como um dos entraves que dificultavam o investimento e a permanência do capital internacional na economia brasileira.

2.3. O Movimento – Mobral: “*ser alfabetizado é saber ferrar o nome*”

De 1964 até meados de 1980, as experiências no âmbito dos movimentos sociais são proibidas e substituídas por iniciativas centralizadas pelo governo federal. Os acordos MEC-USAID⁸⁰ enceram a fase dos movimentos de educação e cultura popular. O tecnicismo e o

⁷⁹ No processo de "revolução-restauração", o Estado buscava, por todos os meios, "quebrar os organismos da sociedade civil e obter o consenso, ao assimilar e dar respostas a algumas das demandas dos grupos sociais derrotados em 1964 - consenso este, no entanto, obtido de maneira passiva, ao ter como pressuposto a atomização das massa." (NEVES, 1997: 45).

⁸⁰ Ver ARAPIRACA, J. O. **USAID e a educação brasileira**. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1982.

economicismo na educação, principalmente por meio da difusão da Teoria do Capital Humano⁸¹, serão as marcas das experiências apresentadas no período. Num primeiro momento, o governo autoritário substituiu o PNA pela Cruzada da Ação Básica Cristã (Cruzada ABC); depois, implementou, com muito mais amplitude e raio de ação, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL); o Ensino Supletivo cresceu e ganhou legitimidade; além disso, registramos uma experiência significativa da EJA desenvolvida no âmbito do Ministério do Trabalho, o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO).

A Educação de Jovens e Adultos trabalhadores, inserida no contexto da ideologia da segurança e do desenvolvimento nacional e desenvolvida através da Cruzada da Ação Básica Cristã (Cruzada ABC), foi organizada como “programa de impacto” norte-americano, com verbas dos acordos MEC/USAID. A Cruzada pretendia desenvolver, a partir de uma visão de integração e subordinação ao capital internacional, programas de alfabetização, educação continuada, comunitária e orientação profissional: sua prática, no entanto, acabou por significar a distribuição de alimentos, com “*a função de assegurar a atividade voluntária de professores e membros da comunidade bem como manter elevada a frequência integral às atividades escolares*” (PAIVA, 1998). Devido às várias críticas recebidas⁸², particularmente quanto ao recebimento de verba pública sem controle ou devida fiscalização, a Cruzada foi extinta, em 1971, pela Portaria nº 237 que revogava toda a legislação anterior.

Nesse mesmo horizonte, a LDB nº 4024/61, considerada demasiadamente humanista pelos intelectuais orgânicos do capital internacional, associado ao empresariado nacional, conseqüentemente, veio a ser apontada como incapaz de responder as exigências do desenvolvimento do País. Já a Lei nº 5692/71 significou a materialização desse processo, que culminou com a alteração da lei anterior e trouxe a regulamentação da EJA.

Pela primeira vez, uma legislação específica organizou a EJA em capítulo próprio, diferenciando-a do ensino regular básico e secundário, abordando, inclusive, a necessidade da formação de professores especificamente para ela e trazendo avanços significativos para a democratização do ensino de jovens e adultos entre nós (HADDAD, 1992). Na verdade,

⁸¹ Ver FRIGOTTO, 1993.

⁸² As principais críticas e oposições à Cruzada ABC vinham, por um lado, da Igreja Católica, insatisfeita com a ampliação da atuação educacional de um organismo ligado a Igreja Evangélica, principalmente levando-se em conta o momento de dispersão e refluxo (forçado) do MEB. Por outro lado, os setores nacionalistas criticavam o fato de a Cruzada ser implementada diretamente por uma entidade privada norte-americana: “Como combinar o estímulo a sentimentos patrióticos, a propaganda do ‘Brasil Grande’, a imagem da nação forte que vive o ‘milagre econômico’ e aspira tornar-se potência mundial, com a existência de um programa de educação de massa orientado e dirigido por estrangeiros?” (PAIVA, 1981: 97).

apesar da Lei nº 5692/71 ter sido elaborada no auge do período de ditadura civil-militar, contraditoriamente, representou a ampliação, em nível legislativo, das oportunidades educacionais.

No ano seguinte, 1972, dois documentos - Política para o Ensino Supletivo e o Parecer nº 699/72⁸³ - estabeleciam a doutrina do ensino supletivo, apontando para uma nova concepção de escola⁸⁴. Dois anos depois, foram criados, pelas Secretarias Estaduais de Educação, os Centros de Estudos Supletivos (CES). Pelo que se vê, foi no interior de reformas autoritárias e no ápice do processo de modernização conservadora que o ensino supletivo ganhou estatuto próprio⁸⁵, tendo representado o Mobral⁸⁶ e o Ensino Supletivo⁸⁷ em seu conjunto, apesar do período e pela forma pelos quais foram produzidos, a ampliação de acesso ao sistema educacional. Diante disso, há quem considere – e não são poucos – que, “oferecendo o Mobral e o Ensino Supletivo, os militares buscaram reconstruir, através da educação sua mediação com os setores populares” (HADDAD, 1991: 305)

O Mobral⁸⁸ não parou de crescer durante toda a década de 1970⁸⁹ e, ao longo dos seus 15 anos de existência, gozou de enorme autonomia, estabelecendo sua estrutura em paralelo

⁸³ No Parecer nº 699/72, CE de 1º e 2º graus, aprovado em 6/7/72, o conselheiro e relator Valnir Chagas coloca para o então Ministro da Educação, Jarbas Passarinho, que o ensino supletivo constitui “um manancial inesgotável de soluções para ajustar, a cada instante, a realidade escolar às mudanças que se operam em ritmo crescente no País e no mundo.” [grifo nosso] (MEC/SDU. Legislação do Ensino Supletivo. Brasília. Departamento de Documentação e Divulgação, 1978).

⁸⁴ Contudo, segundo HADDAD (1991:56), a lei, fruto de um período contraditório, também contribuía para a incorporação de concepções assistencialistas, compensatórias, propondo-se a recuperar o atraso.

⁸⁵ Com a Lei nº 5692/71, inicia-se um período de intenso investimento público no ensino supletivo, estruturado a partir de quatro funções: suplência, suprimento, aprendizagem e qualificação. Esse ensino teve uma enorme expansão, crescendo paralelamente à estrutura regular do MEC (na época 1º e 2º graus regulares).

⁸⁶ Ver os três artigos de Vanilda Paiva, publicados na revista **Síntese**: 1) “Mobral: um desacerto autoritário – 1ª parte: o Mobral e a legitimação da ordem”. Rio de Janeiro: vol. 8, nº 23, set/dez de 1981; 2) “Mobral: a falácia dos números (um desacerto autoritário II)”. Belo Horizonte: vol 9, nº 24, jan/abr, 1982; 3) “Estratégias de sobrevivência do Mobral (Um desacerto autoritário III)”. Belo Horizonte, vol 9, nº 25, 1982.

⁸⁷ Ver HADDAD, S. **Ensino Supletivo no Brasil** – o estado da arte. Brasília: INEP/REDUC, 1987.

⁸⁸ Segundo COSTA (1996) em 1965, Mário Henrique Simonsen, que atuava no Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), órgão da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, sugere a criação de um Setor de Educação, encarregado de desencadear o processo de planejamento educacional, bem como, um Plano Decenal de Educação. A mobilização decorrente teve, por consequência a elaboração e aprovação em 15 de dezembro de 1967, da Lei nº 5.379, que criava a Fundação Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral); contudo, segundo este autor, sem dotação orçamentária claramente definida, faltavam ainda, naquele período, os recursos necessários. Por isso, somente em 1970 (após a criação da Loteria Esportiva e das alterações no imposto de renda das pessoas jurídicas, de onde provinham os recursos para a alfabetização), o Mobral iniciou sua atuação efetiva como órgão de educação de massa, com o lançamento da Campanha Nacional para a erradicação do Analfabetismo, ocupando a presidência da Fundação o economista Mário Henrique Simonsen.

⁸⁹ Na década de 70, a educação de adultos, principalmente sob a forma de Ensino Supletivo, assume um tal nível de complexidade e abrangência que levou à criação, em 1973, de um organismo federal com a função de coordená-lo – o Departamento de Ensino Supletivo do MEC-DSU. (VARGAS, 1984).

aos sistemas de ensino existentes. Perdurou durante todo o período da ditadura militar⁹⁰, com imensa força política e financeira. Chama atenção o fato desse Movimento ter sua origem num período em que já havia um consenso mundial em torno da ineficiência das campanhas de alfabetização, o que não impediu a sua reprodução⁹¹. Como alerta MACHADO:

A década de 70 marca, (...) um novo descompasso na EJA em relação à proposta de educação como um todo. Enquanto o Ministério da Educação caminhava cada vez mais para a descentralização do Ensino Fundamental, o MOBREAL representava uma ação centralizadora de âmbito nacional desvinculada de uma coordenação direta do próprio ministério (MACHADO, 1999: 6).

O Mobral organizava-se através de Comissões Municipais, responsáveis pela execução direta das atividades, ficando centralizadas a produção do material didático, a supervisão pedagógica e as diretrizes orientadoras. Também é importante ressaltar a diferença entre a concepção alfabetizadora do Mobral e a de Paulo Freire⁹²: apesar disso, aquele buscou assemelhar-se às concepções “freireanas” na técnica pedagógica e na forma do material didático, embora esvaziados de sua ótica problematizadora. Esclarece-nos FREITAG (1986): *“Podemos dizer que o método foi refuncionalizado como prática, não de liberdade, mas de integração ao “Modelo Brasileiro” ao nível das três instâncias: infra-estrutura, sociedade política e sociedade civil.”* (FREITAG, 1986: 93)

O Mobral oferecia à população a alfabetização e as quatro primeiras séries do ensino fundamental: *“Buscava-se instituir um movimento permanente de alfabetização e ‘semi-profissionalização de adolescentes e adultos, durável enquanto persistissem as elevadas taxas de analfabetismo observadas no país’”* (BEISEGEL, 1974: 174). Mas não ficava só aí: ampliava-se e diversificava-se o campo de atuação, o que pôde ser percebido pelos seus vários programas, *“lançados na média de um por ano, na década de 70”*, os quais iam desde o

⁹⁰ Apesar dos limites deste trabalho, não se pode deixar de registrar que “Numa conjuntura de consolidação da ditadura militar, experiências de resistência, e de autonomia dos trabalhadores emergiram, mostrando que estes não estavam totalmente subjugados, e que tinham clareza acerca da educação que lhes interessava. Durante a década de 1970, vários operários se organizaram em grupos de estudo alternativos; tal organização tinha por fim “viabilizar possíveis alternativas de educação popular, à partir da perspectiva de resistência (...). Contando com recursos e financiamentos dos próprios trabalhadores e com o apoio da Igreja Católica, organizaram materiais e metodologias próprias, desenvolvendo atividades que variavam desde cursos de qualificação até supletivos de 1º e 2º graus. No final de década de 70 alguns núcleos de operários, como por exemplo, o de São João de Meriti-RJ, passaram a organizar seminários para trabalhadores em várias regiões do país. As experiências de organização dos trabalhadores para sua própria educação deram origem a diversas iniciativas como, por exemplo, a fundação da ONG CAPINA - Cooperação e Apoio a Projetos de Inspiração Alternativa, e, a constituição do Conselho das Escolas de Trabalhadores.” (VENTURA, 1997: 51/52).

⁹¹ Com caráter de campanha alfabetizadora de massa, o Mobral significou um retrocesso às experiências do final da década de 40. A esse respeito, ver comentários na nota 56.

⁹² Exposta, por exemplo em Educação como prática da liberdade. RJ: Paz e Terra, 1971 e “Pedagogia do Oprimido”. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1972.

Programa de Alfabetização Funcional até (para surpresa de muitos) o Programa de Atendimento Pré-Escolar, passando pelo Programa de Profissionalização e pelo Programa de Educação Comunitária para o Trabalho. Entretanto, apesar de toda essa estrutura, o Mobral não obteve resultados satisfatórios⁹³. “*Este ‘desacerto técnico’ era, porém, a condição para aquilo que os representantes do regime viam com um ‘acerto político’*” (Paiva: 1981:86). Essa autora, ao analisar o papel político do Mobral, afirma que a compreensão dessa nova campanha de massa deve ser buscada não apenas nas idéias que conectam educação e desenvolvimento econômico, mas também na utilização como instrumento de controle ideológico das massas:

na concreta situação política do período, quando ainda se acreditava que o campo apresentava grandes riscos políticos e crescente tensão: a campanha alfabetizadora servia aí como ponta de lança para o controle político das massas, especialmente no interior, estendendo a todos os municípios brasileiros tentáculos capazes de perceber rapidamente não apenas as tensões sociais, mas também eventuais mobilizações de natureza política num período em que ainda vicejavam, bem ou mal movimentos guerrilheiros no campo (PAIVA, 1990:11).

Muitas foram às críticas quanto à atuação do Mobral. Dentre elas destaca-se principalmente, a que fala da falsidade dos resultados divulgados, seja em relação à alfabetização, seja ao impacto de outras formas de ação do movimento, além da crítica sobre o seu próprio sentido e objetivo. Através do Mobral, o regime militar definiu claramente a sua linha de ação nacional em relação à educação popular:

o Mobral deve ser visto como um dos ‘programas de impacto’ (ao lado, por exemplo, da Transamazônica) do governo Médici. (...) pode ser apontado como sucessor dos programas pós-64 em matéria de educação de adultos, ou seja, sucessor simultaneamente da Cruzada ABC como programa alfabetizador, e do Projeto Rondon como ‘programa de ação comunitária’, mantendo ao longo da sua existência uma orientação análoga àquela que predominou nestes programas nos anos 60 e que foram – desde o início – intensamente criticados pelos profissionais da educação (PAIVA, 1981).

⁹³ Sobre “o desacerto” do Mobral e o seu caráter de retorno às experiências já comprovadamente insatisfatórias, PAIVA nos ajuda a compreender, quando esclarece que “(...) durante a guerra fortalecera-se a crença de que na educação das massas residiria o preventivo contra o autoritarismo, contra os totalitarismos. [Contudo, o fracasso, a rápida decadência e a extinção das campanhas, na maioria dos países onde foram tentados, permitiu perceber que] não era a alfabetização em massa que assegurava o funcionamento e a preservação da democracia representativa. Ao contrário: foi o exercício desta forma de democracia que permitiu ver claramente o equívoco representado por tais campanhas e denunciá-lo, logrando a redução das proporções desses programas e, finalmente, sua extinção. Por isso, entre nós, somente um regime autoritário (...) teria condições de impor ao país novas campanhas de massa no velho estilo. [como foi a longa experiência Mobral,] tendo nascido como instrumento de combate ao autoritarismo – tal estratégia educativa converteu-se, entre nós, em produto e instrumento do regime autoritário.” (PAIVA, 1981: 89).

Só mais tarde, em 1985⁹⁴, já no início da chamada Nova República, após 20 anos de regime militar, o MOBREAL foi extinto e transformado na Fundação Educar⁹⁵. Segundo HADDAD e DI PIERRO (1994), se, em muitos sentidos, a Fundação Educar (1986-1990) representou a continuidade do Mobral, devem-se levar em conta algumas mudanças significativas, das quais é digno de destaque a sua subordinação à estrutura do MEC e a sua transformação em órgão de fomento e apoio técnico, ao invés de instituição de execução direta: *“Houve uma descentralização das suas atividades, apoiando técnica e financeiramente iniciativas de educação básica de jovens e adultos conduzidas por prefeituras municipais ou instituições da sociedade civil.”* (HADDAD,1994:3). Contraditoriamente, apesar de o MEC apresentar-se com um discurso favorável à Fundação, gradativamente, foi-se percebendo um processo de desmonte até seu fechamento, em 1990, no governo de Fernando Collor de Mello.

Com a extinção do órgão, a maior parte das atividades da EJA, no âmbito governamental, ficou praticamente suspensa, dada a precariedade de recursos, de incentivos e mesmo de apoio técnico. Sobre isso, DI PIERRO (1992), no início dos anos 90, chegou a denunciar: *“O que vem ocorrendo, porém é a progressiva indiferença pelo ensino de jovens e adultos na política educacional”* (DI PIERRO,1992:22). Em relação a essa área, a tônica do final dos anos 80 a meados de 90 foi, exatamente, a ausência e a indefinição, com relação a essa área.

Como havíamos dito no início desta seção, alertamos para uma experiência da EJA desenvolvida pelo Ministério do Trabalho, e, no item 2.1., consideramos necessário, ao tratar das Campanhas ocorridas na década de 40, situar que, na mesma ocasião, de forma paralela surgia o SENAI e, posteriormente, seus correlatos, compondo o denominado Sistema S, e suas interfaces no treinamento/formação de jovens e adultos trabalhadores, faz-se necessário, agora, tecermos alguns comentários sobre o Programa Intensivo de preparação de Mão-de-Obra (PIPMO) e do lugar ocupado por ele no conjunto dos programas de formação profissional.

A Teoria do Capital Humano fundamentava fortemente, na década de 70, os planos de governo de educação do País. Tal teoria pressupunha a relação direta e linear entre os

⁹⁴ No clima otimista de redemocratização que marcou aquele período, emergiu o slogan “Educação para todos”, que deu nome ao Programa lançado em junho pelo então Ministro da Educação daquela época, Marco Maciel (PFL/PE).

⁹⁵ O Decreto nº 91.980, de 25 de novembro de 1985, redefiniu os objetivos do Mobral e conferiu à Fundação Educar a atribuição de fomentar programas destinados a jovens e adultos que não tiveram acesso à escola ou que dela foram excluídos. E, em janeiro de 1986, o Ministro da Educação nomeou uma comissão para elaborar um documento que tratasse das diretrizes político-pedagógicas da nova Fundação.

processos educativos e os produtivos, encerrando a idéia do "valor econômico da educação" ou seja, de que a educação é um investimento: quando se forma mão-de-obra qualificada, conduz-se a um crescimento econômico, tanto em nível pessoal quanto do país: *“Optou-se, então, em investir especialmente nas várias formas do ensino supletivo, por destinar-se principalmente à clientela engajada no mercado de trabalho e considerando-se a urgência que o país tinha de alcançar níveis de desempenho dos países desenvolvidos”* (VARGAS,1984:87/88). Nesse sentido, afirmava-se a importância do investimento em educação para que ocorresse o desenvolvimento do País e o problema do emprego passava a ser colocado como um desajuste entre os postos de trabalho existentes considerados qualificados e a mão-de-obra não qualificada ou de baixa qualificação. A Lei nº 5.692/71, imbuída desse referencial, significou a profissionalização, de certa forma, em todo o sistema de ensino.

O PIPMO⁹⁶, criado em 1963, mesmo tendo surgido antes da ditadura civil-militar, é representativo do embate que ocorria no início da década de 60, entre uma proposta de educação voltada para conscientização, visando à transformação da sociedade, e uma educação estruturada para preparar recursos humanos de acordo com o projeto de nação que se mostrava hegemônico.

Esse Programa, inicialmente, surgiu como proposta emergencial, porém, em plena efervescência da Teoria do Capital Humano, estendeu-se por toda a década de 70, sendo extinto somente em 1982. Sem articulação com os sistemas oficiais de ensino, ao longo de sua história, o PIPMO revestiu-se de diversas funções e inseriu-se em quase todos os segmentos ligados à formação profissional da classe trabalhadora, atuando com cursos de curta duração, por meio de várias instituições e em vários níveis de escolaridade – do que são exemplos os convênios firmados com o Departamento de Ensino Supletivo e com o Mobral⁹⁷.

BARRADAS (1986) esclarece-nos:

⁹⁶ Criado pelo Decreto nº 53.324, de 18 de dezembro de 1963. A princípio era um programa de preparação apenas para o trabalho na indústria (PIPMOI), a partir de 01.02.1971, sua ação estende-se aos demais setores da economia (PIPMO). Permanecendo durante toda a sua existência, como um programa paralelo às demais instituições voltadas para a formação profissional. Através do Decreto nº 75.081, de 12 de dezembro de 1974, o PIPMO é transferido do Ministério da Educação para a responsabilidade do Ministério do Trabalho.

⁹⁷ O treinamento poderia dar-se em vários níveis de educação do trabalhador e com diferentes instituições conveniadas. No nível de escolaridade de 2º grau, era realizado através das escolas técnicas e, no nível de escolaridade de 1º grau, era realizado pelo do SENAI, SENAC, SESC, dentro das empresas, etc. Podemos citar como outros exemplos de convênios para execução dos cursos, além do Mobral, os acordados com a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com o Departamento Nacional de Mão-de-Obra (DNMO), as Secretarias do Estado e do Município, as penitenciárias, os sindicatos, etc.

criado em 1963 como um ‘programa de natureza transitória’ que deveria durar 20 meses, iniciou suas atividades em 1964, funcionando junto ao setor secundário até 1970; estendeu-se aos setores primário e terciário em 1971 e esteve em ação até 1982, principalmente junto aos projetos governamentais”. Essa autora mostra, ainda, como, “sem manter unidades próprias e funcionando através de acordos com inúmeras instituições de formação profissional, o PIPMO conseguiu adestrar milhares de trabalhadores (BARRADAS,1986: V).

A sua configuração como um Programa transitório, o seu caráter nacional, a sua falta de articulação com o sistema oficial de ensino, o fato de estar vinculado ao Ministério do Trabalho e de não ter uma atuação direta, mas por meio de acordos com diferentes instituições (dadas as ressalvas da diferença do momento histórico⁹⁸ em que ele é proposto e feitas as devidas mediações), levam-nos a supor que tais características reduzem as fronteiras entre o PIPMO e o PLANFOR, aproximação esta que é apontada por FRIGOTTO (1999), quando nos alerta:

O risco do PLANFOR é de reeditar o PIPMO (Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra) que como nos mostra Barradas, de programa emergencial de preparação intensiva de mão-de-obra que deveria durar 20 meses, acabou durando 20 anos (FRIGOTTO, 1999: 43).

Embora não seja possível aprofundar essa análise no presente trabalho, não podemos deixar de questionar a relação do PIPMO com o Mobral, e, mais ainda, para uma proximidade dessa proposta de formação aligeirada com o PLANFOR.

No momento do “milagre econômico” orquestrado pela ditadura militar, PIPMO e Mobral constituíram instrumentos de condução do projeto ideológico desenvolvimentista para a classe trabalhadora: alfabetização e/ou uma rápida preparação para o trabalho, duas faces da mesma moeda em um país que, historicamente, quase sempre optou por projetos pontuais, “emergenciais”, em detrimento das reformas de base e, principalmente, da criação de um Sistema Nacional de Educação que integrasse todos os brasileiros de todas as idades.

2.4. As experiências nos anos 80/90: “EJA. Qual identidade?”

Como já visto, durante o processo de implantação do capitalismo brasileiro, compreendido, entre 1930 e 1980, “o Estado redefiniu suas funções em matéria econômica,

⁹⁸ Para não incorrerem em analogias apressadas, é importante ressaltar que o PIPMO ocorre no momento de auge do paradigma taylorista-fordista no Brasil, euforia do emprego, principalmente, nas indústrias automobilísticas, como situa RODRIGUES, seria o tópos “país desenvolvido”. Já o PLANFOR, está ocorrendo num momento de constituição de um padrão de acumulação flexível no Brasil, de diminuição das indústrias e postos de trabalho e de um novo tópos, o da “economia competitiva”.

ampliando-as qualitativa e quantitativamente (...) a principal especificidade do capitalismo brasileiro é a profunda interferência do Estado na sua constituição” (MENDONÇA,1985:101). Ou seja, a burguesia nacional sempre pareceu precisar do Estado para crescer e desenvolver-se em seu projeto de capitalismo subordinado. A crise capitalista, na especificidade brasileira (particularmente nos anos 80), reconfigura tal relação: agora, a fim de se adequar ao novo modelo de acumulação flexível, o empresariado nacional passa a demandar a reestruturação do Estado⁹⁹, para, conforme os ditames da globalização, inserir-se competitivamente na economia mundial.

Os anos 80 também foram marcados por fatos de grande significação política, como a superação do regime civil-militar, a fundação das centrais sindicais, a promulgação da Constituição de 1988, o surgimento e consolidação de várias formas de organização da sociedade civil e a realização da primeira eleição direta para Presidência da República desde o fim da ditadura. Segundo OLIVEIRA, o embate eleitoral travado em 1989 produziu um abalo no consenso das classes dominantes, como poucas vezes se viu no Brasil:

A primeira foi a abolição da escravatura, que rompeu o consenso pelo lado conservador. (...) a segunda foi a Revolução de 1930, um ato conduzido de fora para dentro – a emergência de uma nova classe social (...). Depois, nós tivemos, no pré-1964, a emergência de uma voz que tinha sido sempre calada, que é a voz do campesinato¹⁰⁰. Seus discursos e falas, postos nesta sociedade do silêncio, que aprendeu a silenciar corpos, mentes e cérebros, foi uma das coisas mais revolucionárias que aconteceram nos anos pré-1964 (OLIVEIRA, 2001:53).

A Constituição de 1988 declarava a educação como *“direito de todos e dever da família e do Estado, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”*. As Disposições Transitórias estabeleciam um prazo de dez anos nos quais sociedade e Estado deveriam convergir esforços em direção à erradicação do analfabetismo e à universalização do ensino fundamental, para cujos fins deveriam ser direcionados 50% dos recursos vinculados à educação. Essa legislação significou um avanço, visto que *“firmou uma intencionalidade política, estabeleceu uma meta, reconhecendo a necessidade de se instalar no plano dos direitos um caminho para superar a injustiça no plano social”*. (HADDAD, 1998: 112). A Carta Magna reconhece que a sociedade foi incapaz de garantir escola básica

⁹⁹ A reestruturação do Estado sustenta-se, basicamente, em três estratégias: desregulamentação (supressão de leis e regulamentações que asseguram direitos adquiridos), descentralização (transferência aos agentes econômicos, sociais e educacionais a responsabilidade de disputa no mercado, a venda de seus produtos e serviços) e, por fim, a privatização (que coloca as empresas e os serviços públicos para serem gerenciados pelas leis do mercado).

¹⁰⁰ OLIVEIRA explica ainda: “As ligas camponesas e os sindicatos rurais abalaram o consenso das classes dominantes porque abalaram o grande latifúndio e, portanto, o grande equilíbrio entre o grande latifúndio e a grande burguesia industrial. Não foi à toa que a força do golpe de 1964 veio exatamente para reprimir no nordeste, que era o coração, o epicentro desse terreno.” (OLIVEIRA, 2001: 53).

para todos na idade adequada e amplia o dever do Estado para com todos aqueles que não têm a escolaridade básica, independentemente da idade, pondo a educação de pessoas jovens e adultas no mesmo patamar da educação de crianças e adolescentes.

A atual Constituição destaca-se, também, pelo fato de atribuir, à educação o papel de instrumento qualificador para o trabalho e de preparo para o exercício da cidadania¹⁰¹, diferentemente das perspectivas adotadas em constituições anteriores, do Brasil industrial (a de 1946, 1967 e 1969); nesta perspectiva, o atual texto confere à educação um papel de qualificação para o trabalho, continuando, porém, essa qualificação a restringir-se a uma formação profissional compartimentada, na qual teoria e prática mantêm-se segmentadas, não se adequando, na verdade, às novas capacidades de trabalho exigidas pelas transformações tecnológicas:

O fato de a educação ter sido discutida separadamente da questão científica e tecnológica evidencia que o problema do presente - a atual revolução científica e tecnológica - ainda constitui para nós uma dimensão de futuro (NEVES, 1994: 103).

Segundo essa autora, de 1930 a 1989, o baixo nível dos conteúdos de natureza científico-tecnológica (apenas o necessário à execução do trabalho simples), bem como a condição de "marginalizados culturais" atribuída a essa parcela da força de trabalho, delimitaram os parâmetros de boa parte da rede pública em nível de 1º grau regular ou supletivo de escolaridade, e a formação da força de trabalho simples foi, além disso, complementada por um sistema paralelo de formação profissional – o Sistema S – conduzido pelo empresariado.

Novas teorias educacionais estiveram presentes na década de 80, contrapondo-se à Teoria do Capital Humano, buscando superar a linearidade, que vinha perpassando o ensino da classe trabalhadora, entre a relação trabalho e educação, delineando novos rumos para esta. Nesse horizonte, sob a ótica marxista de abordagem dos fenômenos educacionais¹⁰², apontando o trabalho como categoria central¹⁰³ e na perspectiva de uma escola unitária¹⁰⁴,

¹⁰¹ As constituições que a antecederam tratavam da educação como um direito individual e de convivência mútua. (NEVES, 1997).

¹⁰² Ver, por exemplo, KUENZER. A. **Pedagogia da Fábrica. As relações de produção e a educação do trabalhador**. São Paulo: Cortez, 1985 e FRIGOTTO. G. **A Produtividade da Escola Improdutiva. Um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista**. SP: Cortez, 1984. Para uma abordagem internacional, ver MANACORDA, M. e **Marx e a Pedagogia Moderna**. São Paulo: Cortez, 1991 e MANACORDA, M. **O Princípio Educativo em Gramsci**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1990.

¹⁰³ Explica FRIGOTTO: “Nessa compreensão, independentemente da forma histórica que assume, trabalho e relações materiais de produção social da existência são fundantes da especificidade humana à medida que é pelo trabalho que a espécie humana se produz. (...) O ser humano se contrapõe e se afirma como sujeito num movimento e ação teleológica sobre a realidade objetiva. Modificando a realidade que o circunda, modifica-se a

surtem propostas, como, entre outras, a da teoria histórico-crítica e da educação politécnica¹⁰⁵. Pode-se afirmar que, de uma forma geral, procurava-se uma educação voltada para a formação do cidadão crítico ou numa perspectiva omnilateral: expressava-se a luta contra-hegemônica no debate educacional e a influência do pensamento progressista, não tanto no âmbito da prática educativa, mas, principalmente, no campo das discussões teóricas, ao longo da década de 1980.

As mudanças implementadas a partir do período Collor começam a apontar para uma redefinição de responsabilidades no que se refere às políticas educacionais no âmbito da aparelhagem estatal:

Se nos anos de abertura política, o Ministério de Educação se constituiu em espaço privilegiado de delimitação e implantação de políticas para o setor, nos anos iniciais da atual década já se esboçava uma tendência à transferência de poder na definição dos rumos da educação nacional para o ano 2000, para a aparelhagem econômica do governo, através da instauração de iniciativas especialmente voltadas para o aumento da produtividade da força de trabalho (NEVES, 1997: 78/79 - grifo nosso).

Nos anos 90, tendo como lógica que à escola cabe o "*desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva*" (Art.39), a LDB reservou um espaço privilegiado para a educação profissional, sendo esse tipo de educação considerado como um fator estratégico de competitividade e desenvolvimento humano na nova ordem econômica mundial. No que tange à EJA, pode-se dizer que também ela teve um lugar de destaque, sendo contemplada com um capítulo próprio na nova lei; cujo conteúdo, entretanto, sofreu um claro retrocesso em relação à Constituição de 88¹⁰⁶, principalmente pelo fato de referir-se à EJA como "cursos e exames supletivos" (Art. 38), retornando à idéia de concebê-la como uma educação compensatória.

si mesmo. Produz objetos e, paralelamente, altera sua maneira de estar na realidade objetiva e de percebê-la. E – o que é fundamental – faz a sua própria história. Toda a chamada história mundial – assegura Marx – ‘não é senão a produção do homem pelo trabalho humano’. É dentro desta compreensão que o sujeito humano em Marx e posteriormente de forma ainda mais desenvolvida em Gramsci, é entendido não como sujeito individual mas resultado de um processo histórico, de relações sociais concretas.” (FRIGOTTO, 1998a: 29)

¹⁰⁴ Ver MACHADO. L. **Politecnia, escola unitária e trabalho**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1989; NOSELA. P. **A escola de Gramsci**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992 e NOSELA. P. **O trabalho como princípio educativo em Gramsci**. In: SILVA, T. T. (org.) **Trabalho, educação e prática social. Por uma teoria da formação humana**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1991.

¹⁰⁵ Ver, por exemplo, SAVIANI, D. **Pedagogia Histórico-Crítica: primeiras aproximações**. Campinas, SP: Autores Associados, 1991 e RODRIGUES, J. **A Educação Politécnica no Brasil**. Niterói: EDUFF, 1998.

¹⁰⁶ No que se refere às bases legais da EJA, a Constituição de 1988 trouxe avanços significativos, na medida em que o ensino fundamental passou a ser considerado como direito público subjetivo (Art. 208 §1º) garantindo-lhe, também, a perspectiva da educação como direito, superando a perspectiva de política compensatória.

No âmbito da Educação de Jovens e Adultos, HADDAD (1998) também considera que, nos anos 90, em particular, no começo do governo Collor, o ponto de inflexão começou a se delinear: utilizando-se um discurso que valorizava o combate ao analfabetismo, em resposta ao Ano Internacional da Alfabetização, convocado pela UNESCO¹⁰⁷, criou-se, presidido pelo Senador João Calmon, o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC) – caracterizado por sua grande divulgação pelos meios de comunicação e por seu caráter, tido como demagógico. Na prática, as comissões criadas tiveram pouco ou nenhum controle efetivo sobre os projetos apoiados e recursos distribuídos:

O PNAC se propôs a promover e mobilizar ações de alfabetização, através de comissões municipais, estaduais e nacional, envolvendo os diversos setores interessados das esferas públicas e da sociedade civil em geral. Enquanto as comissões se mobilizaram, o governo federal assinava convênios, repassando fundos mediante critérios clientelistas e sem controle destas comissões, tanto do volume de recursos, quanto do número de projetos e a quem se destinavam (HADDAD, 1994: 97).

Assim, o PNAC promoveu mais alarde do que, ações concretas, morrendo antes mesmo do seu efetivo nascimento, sem apoio financeiro e político¹⁰⁸ tendo, simplesmente caído no esquecimento, sem ter continuidade. O terceiro Ministro da Educação do governo Collor, José Goldemberg, chegou a fazer declarações sobre o quanto considerava a Educação de Jovens e Adultos desnecessária e sem importância para a sociedade¹⁰⁹. Como consequência, promoveu cortes nos recursos do orçamento de 1993 destinados a essa modalidade e reduziu sua importância na hierarquia interna do Ministério¹¹⁰.

No governo Itamar Franco, quando da gestão do Ministro Murílio Avellar Hingel, em consequência das obrigações constitucionais e dos compromissos internacionais assumidos, o

¹⁰⁷ Cabe destacar que “em 1990a UNESCO denunciou que havia no mundo cerca de 1 bilhão de pessoas que não tinham o domínio da leitura e da escrita. Esse contingente, na sua maioria, estava nos países do sul. Na América Latina, o Brasil é o país com maior número de analfabetos: 18 milhões em 1995 entre a população acima de dez anos de idade. Isto sem contar que quase 50% da população com mais de catorze anos não concluiu as quatro primeiras séries do ensino regular e, portanto, podem ser considerados como analfabetos funcionais.” (HADDAD, 1998: 113)

¹⁰⁸ Em 1991, por exemplo, em uma reunião em Brasília que visava a preparar o Encontro Internacional de Alfabetização e Cidadania, promovido pelo Ministro Chiarelli, nos Estados Unidos, para obter apoio da comunidade internacional, chama atenção o fato de que os técnicos do Banco Mundial criticaram abertamente “a amplitude das metas do PNAC face a escassez dos recursos disponíveis” (HADDAD, 1994:7).

¹⁰⁹ Em entrevista declarou, por exemplo que “O adulto analfabeto já encontrou seu lugar na sociedade. Pode não ser um bom lugar, mas é o seu lugar. (...) Alfabetizar o adulto não vai mudar muito sua posição dentro da sociedade e pode até perturbar. Vamos concentrar os nossos recursos em alfabetizar a população jovem.” (Jornal do Comércio.RJ, 12/10/1991. apud: HADDAD.1994:7)

¹¹⁰ “Ao longo de 21 anos de existência legal, o ensino supletivo decaiu três degraus no organograma do MEC. Cada um desses degraus representa não só a perda de técnicos e prestígio, mas principalmente a redução de autonomia político-financeira e da capacidade de coordenação das políticas e ações das redes estaduais e municipais de ensino” (DI PIERRO, 1992: 24)

Governo Federal estabeleceu, naquele ano, o Plano Decenal de Educação para Todos (1993/2003), propondo “*nos dez anos seguintes promover a escolarização de 8,3 milhões de jovens e adultos, dos quais, 2,7 milhões de analfabetos e 4,6 milhões com baixos níveis de escolarização*”¹¹¹. O Plano reconhece a importância da educação básica de jovens e adultos¹¹² e propõe metas ambiciosas de atendimento prioritário à população de 15 a 19 anos. Contudo, os problemas desse e dos outros planos que o antecederam residiam, principalmente, no fato de não serem previstos claramente os recursos e meios que se utilizariam para atingir suas metas.

Segundo esse mesmo autor, embalado pelo discurso de desqualificação da EJA contido nas propostas e orientações de alguns educadores brasileiros e assessores do Banco Mundial¹¹³, a proposta de Emenda Constitucional nº 233 (posteriormente transformado no Projeto de Lei nº 92/96) introduziu, por meio de uma sutil alteração, no inciso I do artigo 208 da Constituição, o que, na prática, significou a destituição do direito à obrigatoriedade da oferta da EJA, já adquirida na Constituição de 1988. Na primeira versão, o artigo 208 era: “*ensino fundamental obrigatório e gratuito inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria*”. Após a alteração, o governo manteve a gratuidade da educação pública de jovens e adultos, mas suprimiu a obrigatoriedade do poder público vir a oferecê-la. Restringindo o direito público subjetivo¹¹⁴, quanto ao acesso ao ensino fundamental apenas à escola regular, após a emenda, o artigo 208 ficou assim: “*ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria*”.

¹¹¹ Informativo GIZ/ VEREDA, n.13, ano 5, julho, 1999.

¹¹² Apesar do Ministro sempre reafirmar que a prioridade é a infância: “No Plano Decenal de Educação para Todos, a prioridade não pode deixar de ser a criança. É a criança o objetivo maior das preocupações do Plano, uma vez que o atendimento integral às necessidades da criança há de ser a garantia da formação plena, de forma que problemas que ainda afligem a sociedade brasileira, como o problema do analfabetismo, sejam estancados na sua origem, na sua própria razão de ser”. (Discurso do Senhor Ministro da Educação e do Desporto Murílio de Avellar Hingel. In: Encontro Latino-Americano sobre Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores. Anais. Olinda, 1993).

¹¹³ É exemplar, a declaração de Cláudio Moura e Castro, economista e então consultor do Banco Mundial: “isso não funcionou em lugar nenhum, a não ser em condições excepcionais (...) que não podem ser reproduzidas no Brasil. Nós não temos recursos para colocar um analfabeto por dez horas todos os dias na escola. É simples: não adianta oferecer a ele uma segunda chance dentro do mesmo sistema no qual já fracassou. Melhor investir para que o sistema de educação básica passe a funcionar” (Veja, 05/05/1993:9). Outro exemplo, de Sérgio Costa Ribeiro, pesquisador do IPEA: “Alfabetizar adultos é um suicídio econômico; um adulto que não sabe ler já se adaptou a esta situação” (Veja, 23/06/1993).

¹¹⁴ FÁVERO [et. al.] assim conceituam o direito público subjetivo: “tal direito se diz do poder de ação que a pessoa possui de proteger ou defender um bem considerado inalienável e ao mesmo tempo legalmente reconhecido. Daí decorre a faculdade, por parte de pessoa, de exigir a defesa ou proteção do mesmo direito da parte do sujeito responsável”. (FÁVERO, 1996: 67)

A LDB, portanto, completa o movimento de reforçar a educação de pessoas jovens e adultas como uma educação de segunda classe, principalmente ao separar a educação básica da formação profissional, particularmente no ensino médio, onde até então existia o curso secundário profissionalizante. Essa determinação legal possibilitou a reestruturação do sistema federal de formação profissional, obrigando as escolas técnicas federais a, praticamente, abandonar o ensino médio e a passar a oferecer cursos modulares e de curta duração para as mais diversas demandas, minimizou a participação do Estado na execução dos cursos, estabelecendo que deveria caber sua gestão e financiamento ao Ministério do Trabalho, deixando a tarefa de executar às diversas instituições da sociedade civil, ONGs, sindicatos e entidades religiosas.

A indefinição de responsabilidades entre as esferas de governo e a atitude evasiva provocada pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) - Lei nº 9.424 - sancionado em dezembro de 1996, foram aspectos que acentuaram a exclusão da EJA¹¹⁵, visto que não consideraram os seus alunos na contagem do censo geral das matrículas que podiam fazer jus aos recursos do Fundo, sob a alegação de que haveria dificuldade de recenseamento e não disponibilidade de dados estatísticos no MEC/INEP. Isso significa, na prática, que esses alunos não são considerados na contagem quando da definição dos recursos financeiros a serem alocados. Ou, em outras palavras, a EJA continua ocupando um lugar secundário no interior das políticas educacionais do ensino fundamental.

Analisando-se mais detidamente a LDB, percebe-se que seu texto trata a modalidade da EJA como mais uma, no âmbito da educação básica, nas suas etapas fundamental e média; contudo, apesar de substituir a expressão “Ensino Supletivo” pelo termo “Educação de Jovens e Adultos”, de caráter mais amplo, manteve a expressão “exame supletivo” o que, aliado ao fato de não se prever na lei a frequência ou duração dos cursos, deixa espaço para que na prática nada ou pouca coisa mude. Na verdade, *“a LDB de 1996 apresenta um retrocesso, particularmente no artigo 38, quando se refere à EJA, fundamentalmente, como “cursos e exames supletivos”, retomando, assim, a ênfase na perspectiva compensatória”* (ENEJA/RIO, 1999: 4)¹¹⁶. Ao mesmo tempo, nos chama a atenção o fato da LDB não deixar claro de quem é a obrigação de ofertá-la. Como assinala BEISEGEL (1999, ap. CURY, 2000:

¹¹⁵ O parecer das Diretrizes Curriculares Nacionais afirma: “Os indivíduos que se enquadram nesta modalidade de educação só poderão se valer deste benefício se forem matriculados nos anos sequenciais do ensino fundamental, junto com crianças e adolescentes na idade apropriada e se quiserem também se valer do ensino presencial no ensino regular noturno”. (2000: 19)

¹¹⁶ Relatório Síntese do Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos. RJ, 1999, p.4.

19), “parece estar em curso um processo de redefinição das atribuições da educação fundamental de jovens e adultos, que vêm sendo deslocadas da União para os Estados e, principalmente, para os Municípios, com apelos dirigidos também ao envolvimento das organizações não-governamentais e da sociedade civil” (grifo nosso).

Ao examinarmos cuidadosamente a educação de jovens e adultos na década de 1990, percebemos um duplo processo de exclusão: um, construído historicamente pela descontinuidade e falta de efetivo compromisso com a modalidade, ao longo de sua trajetória; e outro, decorrente do processo de globalização e da forma excludente de apropriação das novas tecnologias e das novas formas do processo de trabalho. Segundo RUMMERT¹¹⁷, a esse quadro soma-se ainda o que se pode chamar de uma nova etapa de desqualificação, decorrente do caráter evasivo da legislação, da falta de vontade política e da atitude negativa por parte de alguns intelectuais em relação à educação de jovens e adultos¹¹⁸.

MOLL (1998) apresenta dados que denunciam a insuficiência da atuação do MEC em relação à demanda da população adulta existente. Embora longo, transcrevemos, a seguir, a análise e o confronto que a autora faz entre oferta e demanda do ensino supletivo de 1º grau no Brasil:

Para o ano de 1995 (MEC 1998) o total de matrículas no ensino supletivo de 1º grau, para o Brasil era de 224.041,(...) A rede pública oferecia a maior parte das matrículas, somando 79% das vagas, distribuídas em 59,1% na rede estadual, 19,1% na rede municipal e 0,8% na rede federal. A rede privada oferecia 21% das vagas do ensino fundamental supletivo de adultos, portanto superava a oferta pública municipal.

A caracterização do ridículo se dá pela oferta ínfima diante da demanda gigantesca. Pelos números do IBGE (PNAD), tínhamos em 1990: 20.178.087 brasileiros e brasileiras com 10 anos e mais, analfabetos ou incapazes de ler e escrever um bilhete simples; e, 46.681.581 com menos de 4 anos de estudo, patamar mínimo definido pela UNESCO para que alguém seja considerado alfabetizado. Confrontando estes dados com as matrículas apresentadas pelo MEC para o ensino supletivo, teríamos um atendimento a 0,33% da demanda. Digo teríamos porque, certamente há resultados não mapeados e não computados de inúmeros programas desenvolvidos por diferentes setores da sociedade civil e pelo próprio Estado.

Apesar desta ressalva, para fins ‘oficiais’, os dados são escandalosos.

Assim, somados os dados de ‘improdutividade’ da escola regular de crianças e jovens, com os dados do analfabetismo e da subescolarização adulta, milhões, talvez um pouco mais da metade da população, os candidatos a programas de ‘supletividade’ (MOLL, 1998:112/113 - grifos nossos).

Observa-se que, em relação ao contingente de adultos, há um atendimento frágil e insuficiente, não havendo registro de nenhuma preocupação específica para o enfrentamento

¹¹⁷ Palestra **Políticas e Programas Públicos de Educação do Trabalhador**, proferida na CUT/RJ em 08/10/99.

¹¹⁸ Podemos citar como exemplos, além das já citadas na nota nº 110, a tão famosa frase do profº Darcy Ribeiro: “Deixem os velhinhos morrerem em paz” ou a do ministro José Goldemberg: “O analfabeto já encontrou o seu lugar na sociedade”.

dessa problemática em relação à amplitude em que ela se apresenta. As políticas e diretrizes do MEC para a área, atualmente, restringem-se à reprodução de materiais didáticos e à oferta dos mesmos a Secretarias Municipais e Estaduais de Educação, a ONGs, a empresas e a quem mais se interessar em desenvolver essa modalidade educativa. O MEC também financia alguns projetos, com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para capacitação de recursos humanos, aquisição de material escolar e reprodução de material didático. Nesse caso cabe às administrações municipais, agentes privilegiados na coordenação das ações em nível local, mesmo sem verbas reconhecidas no orçamento, pela União, desenvolverem projetos de EJA.

O que se percebe, atualmente, é um evidente esvaziamento, no Ministério da Educação, na área da escolarização de jovens e adultos. A nosso ver, tal esvaziamento faz parte de um projeto, pelo qual, se desloca uma parcela do atendimento de jovens e adultos para o Ministério do Trabalho, que ampliou significativamente uma de suas linhas de atuação: a escolarização e a formação profissional básica do trabalhador. Soma-se a esse quadro o fato de que a única ação do Governo Federal, no âmbito específico da alfabetização de adultos, circunscreve-se ao Programa “Alfabetização Solidária”¹¹⁹, diretamente vinculado à Presidência da República, o qual sem qualquer relação com o MEC¹²⁰, nem, necessariamente, com os sistemas de ensino, seja estadual ou municipal. Na contramão das reflexões sobre EJA¹²¹, o novo programa propõe-se a selecionar e a capacitar alfabetizadores, em parceria com universidades, principalmente do Norte e Nordeste, em apenas um mês, e a alfabetizar, prioritariamente, jovens de 15 a 19 anos, em cinco meses, e com recursos obtidos por meio de parcerias com o empresariado¹²².

¹¹⁹ Ver MACHADO. M. M. **A trajetória da EJA na década de 90 - políticas públicas sendo substituídas por “solidariedade”**. 21ª Reunião da ANPEd - Caxambu, setembro de 1998; e **Política Educacional para jovens e adultos: lições da história**. SP, 1999 (mimeografado)

¹²⁰ De acordo com os documentos que apresentam o programa, “o MEC se responsabiliza pelo fornecimento e reprodução do material de apoio, seleção do coordenador do município”. A autora acrescenta ainda, em geral, “as secretarias municipais de educação, não passam de espectadoras do processo” (MACHADO, 1998: 6/8).

¹²¹ Segundo MACHADO, “o Programa Alfabetização Solidária sequer foi colocado em debate no Seminário Nacional de Educação de Jovens e Adultos, realizado em Natal [em setembro de 1996], onde seus delegados foram surpreendidos com tal lançamento. Traçando um paralelo entre as duas concepções de EJA (a do documento final do Seminário e a do Programa Alfabetização Solidária), a autora elabora um quadro apontando as características e divergências de cada uma das concepções”. (1998: 6/8)

¹²² Cada aluno custa 34 reais por mês. Metade dessa despesa é por conta do MEC e a outra metade, das empresas privadas e por pessoas físicas que colaboram com o programa. A partir de julho de 1999, lançaram a campanha “Adote um aluno”, com o objetivo de conseguir que pessoas físicas passem também a colaborar com a Alfabetização Solidária. Com essa campanha cada voluntário adota um analfabeto por seis meses, durante esse período, é feito o débito de 17 reais mensais em cartão de crédito. (www.mec.gov.br/acs/asp/noticias)

Percebe-se que o governo Fernando Henrique Cardoso, superando a ambigüidade persistente nos governos Collor e Itamar Franco, "*assume, com exclusividade, a tarefa de preparar mão-de-obra com vistas a atender às demandas empresariais de modernidade*". O sistema educacional reserva-se ao "*papel de universalização da escolarização básica (1º grau completo) e à formação no ambiente de trabalho e na reciclagem do trabalhador*" (GOVERNO FHC¹²³, 1995.ap. NEVES, 1997: 83). Com as mudanças ocorridas na administração dos sistemas de ensino (reformas educacionais em todos os níveis), estes passaram a ter, predominantemente, uma nova característica, a da flexibilidade. Nos anos 90/2000, a partir do incentivo às experiências que combinam a centralização das decisões com a descentralização das ações, as mudanças em curso no setor educacional coadunam-se com as novas exigências da globalização e visam a responder as necessidades do capital, segundo os seus atuais parâmetros de organização¹²⁴.

Como vimos reafirmando ao longo do trabalho, o processo de reestruturação capitalista consumou uma nova ordem mundial e trouxe consigo mudanças políticas, econômicas e culturais. Neste novo contexto, os processos educativos e formativos passam por um novo significado no campo das concepções e das políticas. Cresce o debate, sobretudo entre os empresários, a respeito da importância estratégica da educação numa economia mais globalizada e mais competitiva e, particularmente, da necessidade de uma maior escolaridade para os trabalhadores.

Sob as denominações de melhoria da qualidade de ensino, de autonomia da escola, de busca de parcerias e de flexibilização do sistema escolar, a política educacional neoliberal vai realizando mudanças na natureza e na organização do sistema educacional brasileiro que apontam, até então, para o aprofundamento da dicotomia entre educação para as massas e educação para as elites, reforçando o caráter de classe da nossa estrutura educacional, dentro de um patamar superior de racionalidade científica e tecnológica (NEVES,1997:102 – grifos nossos).

Tal debate assume, na década de 90, papel de destaque no discurso dos grupos hegemônicos, defensores de um desenvolvimento dependente para o Brasil, com conseqüências, nas políticas governamentais pensadas por aqueles que se preocupam com uma formação profissional e educacional voltadas para atender, exclusivamente, às

¹²³ GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, **Política industrial, tecnológica e de comércio exterior** - reestruturação e expansão competitivas do Sistema Industrial Brasileiro. 1995-1999. Brasília, nov.1995.

¹²⁴ Faz-se necessário ressaltar que, ao longo do ano 2000, ocorreram audiências públicas e reuniões com diferentes membros da comunidade educacional brasileira, principalmente com aqueles que se dedicam à EJA, para a elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais destas, aprovadas em 10/05/2000. Tal documento, cujo relator foi Carlos Roberto Jamil Cury, em vários aspectos, demarca questões relevantes quanto aos objetivos e conteúdos da EJA, contribuindo, sob o aspecto legal, para a possibilidade de avanços nas práticas desta modalidade educacional.

necessidades imediatas do mercado de trabalho, frente às exigências impressas pelas novas tecnologias e formas de organização da produção e do trabalho (SINGER, 1995). As políticas educacionais desenvolvidas pelo governo, como parte das políticas sociais, orientam-se, fundamentalmente, para a conformação de uma estrutura que seja veículo de efetivação das exigências do modelo neoliberal. Na modalidade de educação de jovens e adultos, especificamente, com a extinção do Mobral, em 1985, percebe-se que:

pode-se afirmar que o Brasil viveu uma década de intensos debates em torno da EJA, seja no âmbito da Fundação Educar que o sucedeu; nas discussões em torno da Constituição de 1988, durante o Ano Internacional da Alfabetização (1990); nas reflexões das Comissões Nacionais de EJA; nos encontros e seminário nacional preparatórios para a V Conferência Internacional de Educação de Adultos na Alemanha em 1997 (MACHADO, 1999: 8).

Apesar dos compromissos assumidos, principalmente desde a Conferência Mundial de Educação para Todos¹²⁵, realizada em Jomtien/Tailândia, e de ter ocorrido, ao longo dos anos 90, uma série de encontros nacionais e internacionais, encontros esses estimulados ou convocados pela ONU e UNICEF, em que o MEC, em nome do governo brasileiro, firmou acordos e compromissos para a ampliação da oferta do ensino fundamental para toda a população, na prática, têm-se verificado o descumprimento desses acordos e o incentivo a programas compensatórios, no campo da filantropia ou a cargo de entidades empresariais.

A promulgação da LDB - Lei nº 9.394/96 – e do Decreto nº 2.208/97, que regulamenta a educação profissional, trouxe, alterações significativas também no campo da educação de jovens e adultos. Destacaremos aqui, especialmente, as modificações advindas do citado Decreto por se relacionarem diretamente com o campo da EJA.

O Decreto propõe a modernização do ensino profissional no País, *“de maneira a acompanhar o avanço tecnológico e atender às demandas do mercado de trabalho que exige flexibilização, qualidade e produtividade. Na concepção da proposta, a educação profissional conduzirá ao permanente desenvolvimento das aptidões para a vida produtiva”* (MORAES, 1998). A educação profissional passa a ser um processo de educação permanente, aberto aos egressos da escola formal (ensino fundamental, médio e superior) e também aos trabalhadores em geral (independente da escolaridade alcançada pelos mesmos). Este Decreto expressa, em seus objetivos, a preocupação direta com o mundo do trabalho. Sendo, vejamos:

¹²⁵ DI PIERRO chama atenção para fato do Brasil ser signatário desta Declaração, o qual sendo “(...) um dos nove países com mais de dez milhões de analfabetos adultos, foi selecionado pelas Nações Unidas e pelo Banco Mundial para obtenção de financiamentos especialmente destinados à educação básica, dos quais não se beneficiou por não ter apresentado até meados de 1993 um plano consistente de alfabetização” (DI PIERRO, 1992: 26)

Art.1º A educação profissional tem por objetivos:

I – promover a transição entre escola e o mundo do trabalho, capacitando jovens e adultos com conhecimentos e habilidades gerais e específicas para o exercício de atividades produtivas.

IV – qualificar, reprofissionalizar e atualizar jovens e adultos trabalhadores, com qualquer nível de escolaridade, visando a sua inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho (MEC, 1997 - grifos nossos).

No que tange à sua organização, esse tipo de educação será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou em diferentes modalidades que contemplem estratégias de educação continuada. O Decreto, redefine a educação profissional, conceituando novas modalidades de ensino:

Art. 3º A educação profissional compreende os seguintes níveis:

I – básico: destinado à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, independente de escolaridade prévia;

II – técnico: destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio, (...)

III – tecnológico: corresponde a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico (MEC, 1997 - grifos nossos).

Para os objetivos deste trabalho interessam-nos as modificações e conseqüências práticas no chamado nível básico. Todas as instituições que ministram educação profissional e que são apoiadas financeiramente pelo poder público, em qualquer esfera, passam, a partir do Decreto, a ser obrigadas a oferecer cursos profissionais de nível básico, independente do grau de escolaridade dos alunos, conferindo aos que concluírem esses cursos, o certificado de qualificação profissional.

Art. 4º A educação profissional de nível básico é modalidade de educação não-formal de duração variável, destinada a proporcionar ao cidadão trabalhador conhecimentos que lhe permitam reprofissionalizar-se, qualificar-se e atualizar-se para o exercício de funções demandadas pelo mundo do trabalho, compatíveis com a complexidade tecnológica do trabalho, o seu grau de conhecimento técnico e o nível de escolaridade do aluno, não estando sujeita à regulamentação curricular (MEC, 1997 - grifos nossos).

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 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 da EJA (como, por exemplo, em relação ao financiamento já que o FUNDEF desconsidera a educação básica dos adultos), 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 formal na idade própria.

Há, ainda, outros aspectos a serem observados. Chama atenção, por exemplo, o esvaziamento, a indefinição e a descentralização que o Ministério da Educação vem consolidando com relação à Educação de Jovens e Adultos. As políticas públicas para a área aproximam-se do que NEVES (1997) denomina "*formação para o trabalho simples para a atual geração de trabalhadores*"¹²⁶. Nossos estudos também apontam para o fato de que se desenha, a partir dos anos 90, uma clara "divisão de tarefas" entre o MEC e o MTE; contudo, não por acaso, tal divisão recai precisamente sobre a modalidade básica da educação profissional, aquela que atinge a parcela da população que, dado seu alijamento econômico e sociocultural, é historicamente atendida pela EJA. Nessa "divisão de tarefas", o Ministério do Trabalho estabeleceu, como principal diretriz, a ampliação da educação fundamental (noções básicas, mínimas) e a formação profissional de nível básico, executados, a partir de projetos e atividades pontuais, com uma perspectiva, predominantemente assistencialista¹²⁷:

Se, em um primeiro momento, a coordenação pelo MTb da política de formação profissional no sentido estrito poderia parecer uma mudança substantiva na definição e execução das políticas públicas de formação profissional do trabalho simples, no sentido de uma maior publicização dessas ações governamentais, de fato, pelo seu caráter privatista, se apresenta como um reforço ao sistema paralelo de formação profissional pré-existente, tanto do ponto de vista de seus conteúdos, quanto do ponto de vista de sua forma (NEVES, 1997: 87).

Quanto ao MEC, parece-nos que compartilhando a visão do Banco Mundial¹²⁸, pela qual educar jovens e adultos no mundo "globalizado e competitivo" é infértil, procurando, assim, resolver o "problema" como mandam os financistas internacionais: valorizando a universalização do ensino fundamental voltado para as crianças de 7 a 14 anos e transferindo para a esfera privada a responsabilidade pela EJA, utilizando o discurso da necessidade de parcerias.

O caminho da destituição de direitos e da deslegitimação da Educação de Jovens e Adultos como política pública e gratuita vem sendo acompanhada pelo crescimento, nos

¹²⁶ NEVES subdivide as políticas governamentais para a formação do trabalho simples em dois tipos: formação da atual geração de trabalhadores e formação das próximas gerações de trabalhadores.

¹²⁷ FRIGOTTO chama atenção para o quanto é grave, no contexto do desemprego estrutural e precarização do trabalho que estamos vivendo, o governo, mediante propaganda intensiva, transmitir a idéia mistificadora de que esses cursos são a garantia para manter-se no emprego, reintegrar-se no mercado de trabalho ou capacitar-se para o auto trabalho. (FRIGOTTO, 1998)

¹²⁸ KUENZER (1997) expressa a influência do BM (Banco Mundial) no campo educacional e cita suas principais recomendações.

diferentes meios de comunicação de massa, de reportagens como **O triste exército de Brancaleone**¹²⁹, da qual reproduzimos um trecho, abaixo:

NA GUERRA DA GLOBALIZAÇÃO, O BRASIL ENTRA COM EFETIVO DE
20 MILHÕES DE ANALFABETOS

Globalização e competitividade estão na ordem do dia. (...) tendemos a viver em uma economia que se abre, passando a enfrentar vigorosos competidores internacionais. Essa é uma guerra (...) que possui, como todas as guerras alguns trunfos e armamentos especiais. Um desses trunfos, (...) é a qualificação de seus “exércitos produtivos”. Nessa guerra (...) o Brasil entra com um exército formado por 70 milhões de pessoas, com 3,5 anos de estudos em média, e com 20% de analfabetos declarados ou funcionais – um verdadeiro exército de Brancaleone. Guerra é guerra, contudo, o que vamos fazer para superar esta desvantagem? (MEHEDFF, Nassin. O Estado de São Paulo, 19/08/1996 - grifos nossos).

Afirma-se que a inserção dos países “em desenvolvimento” no processo de globalização e a reestruturação produtiva dependem de uma educação cada vez mais vinculada ao mundo produtivo. Contudo, como nos fala GENTILI (1998), nas décadas de 50-60, a educação, vista como formadora de capital humano, mesmo expressando uma leitura economicista, engendrava uma perspectiva integradora vinculada à tese do pleno emprego. Hoje, a educação formal e a qualificação são situadas como elementos da competitividade e da reestruturação produtiva, a que o autor chama de “desintegração da promessa integradora”, estreitando-se ainda mais a compreensão do campo educativo, reduzindo-o ao economicismo do emprego ou, como veremos no capítulo IV, da “empregabilidade”.

Nessa lógica, quem orienta os parâmetros definidores das políticas educacionais são os intelectuais coletivos do capital globalizado: os organismos internacionais e os organismos vinculados ao mundo produtivo de cada país, subordinados aos primeiros¹³⁰. Concordamos com HADDAD (1998), quando assinala que a educação de jovens e adultos trabalhadores pode ser considerada como paradigma do que está ocorrendo com outros direitos sociais conquistados ao longo deste século.

Constituída como direito universal no campo da educação nos últimos cinquenta anos, assim reconhecida na Constituição de 1988, a educação de pessoas jovens e adultas vem se esvaziando como política de Estado no contexto da atual reforma educativa e perdendo importância como política universal (HADDAD, 1998: 125).

¹²⁹ Observa-se nos discursos veiculados um deslocamento da responsabilidade social para o plano individual. Assim, os indivíduos é que devem adquirir competências, habilidades e atitudes que os tornem competitivos e empregáveis. Nessa lógica, os desempregados precisam buscar qualificar-se ou “requalificar-se” para se tornarem empregáveis ou capazes de se auto-empregarem no mercado informal ou na economia popular (Abordaremos esta problemática no capítulo IV).

¹³⁰ Para uma análise específica do Brasil, ver WARDE, 1996.

Observa-se, nos tempos de hoje, que o atendimento pela EJA ocorre basicamente de forma descontínua e diversificada: entre as diversas experiências, existem ações desenvolvidas tanto no âmbito dos poderes públicos quanto da sociedade civil. As ações governamentais vinculam-se ao Ministério da Educação (principalmente, ações ligadas às secretarias municipais e estaduais de educação, dependendo das prioridades de cada administração); ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA¹³¹), e ao Ministério do Trabalho (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR¹³²). Aquelas desenvolvidas no âmbito da sociedade civil organizada¹³³ apresentam uma diversidade ainda maior: iniciativas vinculadas às representações de empresários (Sistema "S", Telecurso 2000¹³⁴, etc.); ao Movimento Sindical, com experiências desenvolvidas por centrais, confederações e sindicatos (Integrar, SEMEAR, Integração¹³⁵, etc.); a demais representações de trabalhadores como, por exemplo, experiências de EJA desenvolvidas pelo MST; e, além dessas, há outras tantas, traduzidas nos mais diferentes projetos desenvolvidos por universidades privadas, ONGs e instituições religiosas, etc. Tudo isso leva-nos a concordar com as considerações do II Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos – ENEJA - realizado em Campina Grande (PB), em setembro de 2000, particularmente quando afirma:

Os participantes do II ENEJA (...) manifestam a sua indignação com a recusa do governo federal, através do MEC, em implementar uma política educacional que contemple efetivamente a educação de jovens e adultos como uma modalidade de educação básica.

A atual política governamental no atendimento à educação de jovens e adultos encontra-se dispersa em órgãos como o Ministério do Trabalho, o Ministério da Reforma Agrária e o INCRA, o Ministério da Educação e se realiza em programas de cunho compensatório e projetos com caráter de campanha – a exemplo da Alfabetização Solidária e do PRONERA – que não atendem às demandas sociais, geram descontinuidade e repercutem negativamente no trabalho pedagógico (II ENEJA, 2000: 4).

¹³¹ Este Programa desenvolve ações de educação de jovens e adultos em assentamentos de Reforma Agrária. Algumas das suas atividades têm sido: a alfabetização de jovens e adultos, o ensino fundamental, a capacitação de monitores locais, a produção de materiais didático-pedagógicos, etc. (www.pronera.gov.br)

¹³² O PLANFOR será discutido no próximo capítulo.

¹³³ Contudo, como veremos detalhadamente mais à frente, hoje, a maioria das iniciativas desenvolvidas no âmbito da sociedade civil ocorre com financiamento público, principalmente, advindo do FAT, que as elege, financia e avalia.

¹³⁴ Constituindo-se em um atendimento para jovens e adultos em nível fundamental, médio e profissionalizante, o Telecurso 2000 é um programa de educação a distância, em convênio firmado, em 01/06/1995, entre o MEC e a Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp) e a Fundação Roberto Marinho.

¹³⁵ Os três exemplos citados são desenvolvidos pela Central Única dos Trabalhadores (CUT).

Estudar a “nova” identidade da EJA parece levar-nos, cada vez mais, a vê-la como bastante ampla, fragmentada, heterogênea e complexa: além das diferentes entidades que propõem alguma atividade na área, destaca-se – e este é o interesse específico deste trabalho – o grande número de experiências atualmente desenvolvidas com recursos provenientes do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT). Tais ações parecem estar voltadas para inúmeras iniciativas: – alfabetização, educação básica e/ou cursos profissionalizantes (educação profissional de nível básico) –, todas orientadas pelo mesmo princípio: a fugidia noção de empregabilidade, como veremos adiante, de modo mais detalhado.

A concepção de EJA, aligeirada e submetida à lógica imediata do mercado, defendida pelas forças conservadoras, hegemônicas nos anos 90, mantém o caráter descontínuo, irregular, fragmentado e compensatório da política educacional brasileira dirigida para essa modalidade. Semelhante a essa lógica, as diretrizes do MEC têm-se caracterizado por incentivar outros setores do governo e da sociedade civil a assumir ações nessa área. Isto faz com que, entre outros problemas, as fontes de financiamento governamentais se dispersem, desequilibrando-se a distribuição de recursos, conforme o I Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos, realizado no Rio de Janeiro, em setembro de 1999, já ressaltava:

A inexistência de uma política nacional de EDJA, coerente e articulada, contribui para fragmentar e dispersar a alocação de recursos para a área. Conseqüentemente, registra-se no âmbito da EDJA, uma distribuição desigual de recursos entre entidades públicas e privadas acarretando a existência de programas, projetos e outras ações que dispõem de significativo montante de verbas e de outros que se realizam com absoluta precariedade de recursos. Um exemplo dessa desigual distribuição de recursos está nas verbas alocadas pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT ao MTb, para a execução de programas de qualificação profissional, em contraste com os recursos alocados para a EDJA pelo MEC (I ENEJA.1999: 4).

Consideramos que a identidade que se vem construindo para a educação de jovens e adultos ilustra, de forma emblemática, as mudanças vivenciadas, de uma maneira geral, pela educação: tanto em uma como na outra, as mudanças as relacionam, de forma linear, ao mercado de trabalho – ordenadas sob a ótica do *télos* do Brasil competitivo. Desse modo, percebemos, nos anos 90, a inauguração de um novo momento na educação, comparável, em sua dimensão, às mudanças ocorridas a partir de meados dos anos 60, que, de maneira semelhante, associavam educação às necessidades do setor produtivo – no entanto planejada sob os cuidados do *télos* do Brasil desenvolvido. Em outras palavras, da ideologia desenvolvimentista à ideologia competitivista, observamos que a educação passou de uma tentativa de adequar-se às exigências do padrão fordista para, após profunda reformulação, a tentativa de adequar-se ao referencial de flexibilização e globalização.

Assim, se, ao longo dos anos 60 e 70, a Teoria do Capital Humano dominou fortemente a educação, na década de 90, o que podemos perceber é que conceitos como competências e empregabilidade¹³⁶ podem estar configurando um ressurgimento ou uma neo-Teoria do Capital Humano¹³⁷.

Todavia, ambas foram conjunturas precedidas por um aguçado embate contra-hegemônico. Divisamos, por exemplo, no início da década de 60, experiências, discussões, mobilizações, conquistas, etc., especialmente em torno dos movimentos de educação e de cultura popular, comparáveis, em alguns aspectos, à ampla produção teórica, as experiências¹³⁸, as mobilizações populares em defesa do direito à educação e aos debates (em particular, na área Trabalho e Educação, em torno da politécnia e da escola unitária), que marcaram os anos 80.

Nesse sentido, como assinala FRIGOTTO (1998), podemos avistar no processo de disputa e manutenção por hegemonia, um embate fundamental na sociedade brasileira entre dois projetos sociais e educacionais:

No Brasil, o inventário histórico-social e político, especialmente após os anos 30, revela-nos que dois projetos básicos de desenvolvimento sócio-econômico, político, cultural e educacional estiveram em disputa: vinculação subordinada ao grande capital internacional ou uma relação soberana e autônoma (FRIGOTTO, 1998:1).

Como esperado, a educação de jovens e adultos trabalhadores tem expressado essa correlação de forças – ao longo dos anos, a hegemonia burguesa está sempre se refazendo, reiterando, sob novas formas, o caráter de subalternidade das classes populares. Predominantemente nos últimos 70 anos, as políticas governamentais conservadoras renovam-se, prometendo, por meio da educação, integrar o indivíduo à sociedade; atualmente, prometem capacitar o indivíduo para competir por limitadas possibilidades de inclusão no mercado de trabalho, a chamada empregabilidade. Assim, para os jovens e adultos expulsos da escola ou que a ela sequer algum dia tiveram acesso, a reedição das teses que vinculam educação à mobilidade ou ascensão social – hoje, teses associadas à equidade social (ou seja,

¹³⁶ “O conceito de empregabilidade tem sido utilizado para referir-se às condições subjetivas de integração dos sujeitos a realidade atual dos mercados de trabalho e ao poder que possuem de negociar sua própria capacidade de trabalho, considerando o que os empregadores definem por competências” (MACHADO, 1998. ap FIDALGO, 1999a: 22)

¹³⁷ Ver RODRIGUES, J. Da Teoria do Capital Humano à Empregabilidade: um ensaio sobre as crises do Capital e a Educação Brasileira. In: **Trabalho e Educação**. Revista do NETE/UFMG, nº 2, BH, ago/dez, 1997.

¹³⁸ Como exemplo de uma experiência desenvolvida no Rio de Janeiro, ver: MALHÃO, André P. **Escola Politécnica da FIOCRUZ: uma utopia em construção**. Niterói: Faculdade de Educação/UFF, 1993 (Dissertação de Mestrado).

que apontam para a empregabilidade) – parece querer atribuir, de maneira ainda mais perversa, um caráter de fetiche à realidade.

Como considerações finais desta seção do trabalho, relembramos que buscou-se aqui reconstruir alguns elementos da história da educação dos jovens e adultos trabalhadores. O aspecto específico que se pretendeu realçar foi o de relacioná-la tanto com as mudanças ocorridas no processo de industrialização do País quanto com as ações e políticas de qualificação profissional, sinalizando para uma concepção ampliada da EJA.

Buscamos evidenciar que a educação de jovens e adultos trabalhadores ocupou nas décadas de 1980 e 1990 um lugar secundário no interior das políticas do MEC: a insuficiência de ações por parte deste Ministério possibilita-nos afirmar que não havia uma preocupação específica e, muito menos, uma proposta eficaz para o enfrentamento do problema da baixa escolaridade da População Economicamente Ativa (PEA) brasileira. O esvaziamento no Ministério da Educação de políticas efetivas para a escolarização de jovens e adultos fez parte de um único projeto, pelo qual se deslocou uma parcela significativa deste tipo de atendimento para o Ministério do Trabalho. Pelo que se viu, ao longo dos anos 1990, até 2000, a nova identidade com que a EJA se apresenta é bastante heterogênea, fragmentada e complexa; sua marca parece estar na difusão de que as pessoas devem buscar, na educação, competências e habilidades que as dotem da possibilidade de empregabilidade. Esta concepção pauta-se pelo horizonte individualista e da submissão, e se expressa na idéia de que *ser educado é ser empregável*.

Por fim, é preciso reafirmar que refletir sobre a escola brasileira do ponto de vista dos trabalhadores é, ao nosso ver, 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 as suas dimensões e espaços, como um processo social formador de todas as dimensões do ser humano.

CAPÍTULO III

O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador: O PLANFOR

(...) compreender a coisa significa conhecer-lhe a estrutura. A característica precípua do conhecimento consiste na decomposição do todo
Karel Kosik

Ao discutirmos a nova sociabilidade capitalista, ficou evidenciado que, no Brasil, durante a crise que se abateu no País entre as décadas de 70 e 90, um novo modelo de desenvolvimento foi gestado. O esgotamento do modelo de substituição de importações e do ciclo de desenvolvimento, prevalentes desde a década de 30, foi acompanhado da adoção de um modelo de desenvolvimento que objetivava, por meio da globalização dos mercados e da liberalização da economia, inserir o Brasil, de forma competitiva, na nova ordem mundial.

Para a educação, os anos 90 também demarcam um novo momento. Se, especialmente, a partir dos anos 60, buscava-se a adequabilidade da educação ao modelo de acumulação fordista e ao ideário nacional-desenvolvimentista, percebe-se, nos anos 90, uma profunda mudança na organização e nos objetivos da educação, visando a adaptá-la ao cenário de globalização e ao ideário competitivista.

A EJA, inserida nesse processo mais amplo de transição de referenciais, também sofreu mudanças substantivas. Destacamos a experiência do PLANFOR, particularmente na sua primeira fase, por considerá-la representativa da referida transição no âmbito específico da EJA.

Neste capítulo, objetivamos apresentar a estrutura e objetivos do PLANFOR, e recompor sua trajetória, sua origem, seu desenvolvimento e alguns de seus resultados na primeira fase de sua implementação (1995 a 1998). Pretendemos, também, a partir da análise dos documentos desse Plano, mostrar como essa iniciativa, no contexto do fascismo social (CASTEL, 1998) e no bojo de uma histórica dualidade estrutural (KUENZER, 1997), configura um processo de redesenho da educação no País, acentuando o dualismo pedagógico e institucional.

3.1. Situando o campo de estudo: os contornos do PLANFOR

Como vimos em capítulos anteriores, a história da educação dos trabalhadores, em cuja trajetória ocorreram atividades voltadas para sua profissionalização e qualificação, abriga aspectos e ações que superam as práticas de alfabetização. Se, por um lado, não restam dúvidas quanto ao papel desempenhado, hoje, pelo Ministério do Trabalho no campo da educação de jovens e adultos, por outro, não se pode considerar que o Ministério da Educação tenha se retirado ou que não atue no campo da EJA. Portanto faz-se necessário compreender e explicitar a complexidade da "divisão de tarefas" entre os dois Ministérios, procurando apreender a quais interesses hegemônicos tal divisão atende e contribui para consolidar.

Para a EJA, como para a educação em sua totalidade, exigem-se novas funções, surgindo novos agentes, responsáveis pela definição e implementação das políticas governamentais para o campo educacional. Assim, além do Ministério da Educação (MEC), outros ministérios, emergem como implementadores de políticas públicas de educação, como, por exemplo, - o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – já mencionado –, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Indústria Comércio e Turismo (MICT) e o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)¹³⁹.

Algumas iniciativas recentes das políticas públicas ilustram com clareza o novo referencial que se vem construindo para educação no Brasil, especialmente com vistas ao ajuste da educação de jovens e adultos à perspectiva da competitividade, como, por exemplo, o Programa Educação para a Competitividade (Proeduc), financiado com recursos do FAT e desenvolvido pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) do MCT, voltado para a formação do trabalhador, “*Segundo Lourival Mônico, o então presidente da FINEP (...) centrava-se na ‘educação de adultos’. (...) Nós estamos interessados em ajudar o trabalhador a ser cada vez mais útil e produtivo para a empresa dele*” (Jornal do Comércio, 1994:20.ap.RUMMERT; 1995:105). Esta tendência tem sido consideravelmente ampliada e consolidada com uma outra - o PLANFOR – experiência, também financiada pelo FAT.

O PLANFOR é um dos projetos prioritários do governo federal, integrante do Brasil em Ação desde 1995, bem como dos programas Mãos à Obra em Ação (1995-2002), Avança Brasil (1999-2002), sendo incluído, também, no Plano Plurianual 2000-2003. Criado em 1994

¹³⁹ Cabe ressaltar que a partir deste período, uma vez que a educação para a competitividade torna-se um dos eixos centrais do governo FHC, o MICT e o MCT ampliaram consideravelmente sua atuação (NEVES, 1997)

e efetivado em 1996, é um dos mecanismos da Política Pública de Trabalho e Renda do Brasil e faz parte das ações de articulação e coordenação da política de educação profissional da Secretaria de Formação Profissional (SEFOR) do Ministério do Trabalho e Emprego. Assim, as políticas propostas por este Ministério para a educação, estratégias no âmbito das políticas de emprego, têm-lhe conferido um papel de destaque no cenário nacional.

No Brasil, o destaque político tem recaído no Ministério do Trabalho, pelo seu papel de órgão público responsável pela articulação das duas políticas: a de emprego, trabalho e renda e a de educação profissional (FIDALGO,1999a:132).

As ações do Ministério do Trabalho atingiram várias instâncias sociais e políticas, visando, segundo documentos, a garantir, pelo processo de formação para o trabalho, o duplo objetivo de conquistar uma economia mais competitiva e promover novas estratégias que possibilitem aos trabalhadores a permanência ou inserção no mercado de trabalho. Esse Ministério, segundo CUNHA (2000:233), “*estava situado em segundo plano nos grandes projetos de educação profissional do país desde a criação do Senai, em 1942*”¹⁴⁰, passando a ocupar o primeiro plano em 1996, após a criação da SEFOR.

- **As políticas públicas de emprego e o PLANFOR:**

A proposta de estruturação de um Sistema Público de Emprego (SPE) foi iniciado na Europa, após a Segunda Guerra Mundial, onde a política de Estado de Bem Estar estava em seu pleno emprego, tendo sido consolidada na Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) na década de 50, da qual o Brasil é signatário: entretanto, aqui o Sistema Nacional de Emprego (SINE) e o seguro-desemprego só foram criados, respectivamente, em 1975 e em 1986, mesmo assim, de forma precária e sem recursos definidos para mantê-los.

Somente com a Constituição de 1988, passou a ser prevista, de forma mais abrangente, a implantação de um Sistema Público de Emprego, nos moldes previstos pela OIT¹⁴¹, e, ainda assim, só regulamentada e a implantada definitivamente, em 1990, quando o Congresso

¹⁴⁰ O PIPMO, mencionado no 2º capítulo (seção 2.3), segundo CUNHA (2000), esteve afeto, ao Ministério da Educação.

¹⁴¹ Já na década de 50, havia sido sugerido aos governos nacionais que os problemas do mundo do trabalho fossem, preferencialmente, resolvidos/negociados em organismos de caráter tripartite, a exemplo da própria OIT. Contudo, como em praticamente todos os países do Terceiro Mundo, em nosso país, as políticas públicas sociais e de pleno emprego não ocorreram de fato. As políticas implementadas privilegiaram a industrialização acelerada, relegando, substancialmente, a área social. No Brasil, as políticas públicas voltadas para o mundo do trabalho foram concebidas sob a égide do corporativismo e do populismo getulista.

Nacional aprovou a lei que instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), ou seja, mais de 40 anos depois da proposta daquela instituição.

O FAT, criado pela Lei nº 7998/90, que regulamenta o artigo 239 da Constituição Brasileira, é um fundo contábil, de natureza financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego e destinado ao custeio de quatro áreas: 1) Depósitos Especiais- Seguro-Desemprego, Abono Salarial, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) Urbano e Rural, Serviço Nacional de Emprego (SINE), Protrabalho e Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR); 2) BNDES¹⁴²- Programas de Desenvolvimento Econômicos, Setor produtivo, Crédito produtivo popular, Proemprego, Rural; 3) FINEP¹⁴³- Setor produtivo urbano, e 4) DRU¹⁴⁴.

Esse fundo público, principal fonte de financiamento das ações que embasam as políticas públicas de emprego, é formado a partir da arrecadação do PIS/PASEP, da remuneração dos empréstimos a bancos, da remuneração de depósitos especiais, da remuneração e saldos remanescentes do pagamento Seguro-Desemprego e Abono e pela parcela de 20% do Imposto Sindical. Do total arrecadado, 60% são aplicados ao Sistema Público de Emprego, e os 40% restantes destinam-se ao BNDES, para financiar programas especiais ligados à geração de emprego e renda.

O FAT investe no que o Ministério do Trabalho classifica como políticas "ativas" e "passivas" de trabalho¹⁴⁵, sendo o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) o órgão administrador, que define a política global a ser implementada pelos recursos do fundo destinados ao Sistema Público de Emprego. O CODEFAT é composto por nove membros, indicados por suas entidades, formando uma representação paritária¹⁴⁶ dos empresários, do Estado e dos trabalhadores, cujos respectivos representantes são: Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio (CNC) e Confederação Nacional das Indústrias Financeiras (CNF); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e Banco Nacional de Desenvolvimento

¹⁴² Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico.

¹⁴³ Financiadora de Estudos e Projetos.

¹⁴⁴ Desvinculação de Receita da União.

¹⁴⁵ São consideradas políticas "passivas" o seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra e o pagamento de abonos salariais; são políticas "ativas" os investimentos produtivos, o crédito popular, a informação sobre o mercado de trabalho e qualificação profissional. (BRASIL, 2000a)

¹⁴⁶ Segundo FIDALGO, o paritarismo, negociação baseada em representação igualitária dos interlocutores políticos, "tem sido apresentado no campo das políticas de emprego e de qualificação profissional como um elemento central para a regulação do sistema das relações de trabalho". (FIDALGO, 1999:157).

Econômico e Social (BNDES); Força Sindical (FS), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) e Central Única dos trabalhadores (CUT).

A importância do CODEFAT, no cenário político, cresce a cada ano; mas, embora esse Conselho venha assumindo funções legislativas e executivas. Sua legitimidade e representatividade são bastante limitados, pois não faz interlocução de todos os interessados, mas somente de parcelas dos políticos. Argumentando-se em favor dessa afirmação, pode-se destacar, como exemplo, o fato de não terem assento na sua bancada os grupos sociais cuja circunscrição não se inclui no campo das relações contratuais de trabalho. Sobre as lacunas e limites do paritarismo brasileiro, o autor assinala:

Na bancada do Estado, importantes segmentos estão ausentes, em especial, o Ministério da Educação e representantes parlamentares. Na bancada dos empresários, além de outras entidade representativas, está ausente o Pensamento Nacional das Bases Empresariais, importante segmento empresarial que tem se pautado por posições próprias. Do lado dos trabalhadores, além das outras Centrais Sindicais menos expressivas, estão ausentes outras formas de organização de representação dos trabalhadores como o Movimento dos Sem Terra.

Além destas lacunas, que limitam a representatividade das próprias bancadas, existem problemas decorrentes da própria estrutura do mercado de trabalho no Brasil. O volumoso contingente populacional que sobrevive no chamado setor informal não encontra guarida no quadro do paritarismo (FIDALGO, 1999a: 160 – grifos nossos).

Ao CODEFAT, cabe fomentar, induzir, orientar, assessorar e aprovar os planos para qualificação dos trabalhadores executados com recursos do FAT, tendo, em 1995, esse órgão delegado a execução, coordenação e supervisão das ações de qualificação profissional a SEFOR¹⁴⁷, cujos critérios de utilização dos recursos do FAT foram aprovados em 1996¹⁴⁸.

- As origens da discussão: o PLANFOR e os Empresários:

As questões e desafios que se impõem à formação profissional relacionam-se, principalmente, com as novas demandas do setor empresarial: vários estudos sobre o seu pensamento -, RODRIGUES (1998), RUMMERT (2000), OLIVEIRA (2001) expressam o quanto os empresários têm enfatizado a importância da educação no processo de construção de novos padrões de sociabilidade, centrados nos valores e na lógica do mercado, determinados fortemente pela competitividade.

¹⁴⁷ Nos termos da Resolução nº 96 de 18 de outubro de 1995.

¹⁴⁸ Através da Resolução nº 126 de outubro de 1996.

Dentre os vários documentos analisados pelos autores, destacamos o intitulado **Educação básica e formação profissional: uma visão dos empresários**¹⁴⁹, comum às três análises e, particularmente significativo para nossa discussão por ter sido a versão final elaborada por Nassin G. Mehedeff, à época, assessor de Planejamento da Direção Nacional do SENAI e, atualmente, exercendo o cargo de Secretário Nacional da SEFOR. Portanto cumpre salientar mais uma vez que, não por acaso, constata-se a presença das mesmas premissas embasadoras de seu documento, balizando, mais à frente (1995) as ações do PLANFOR, numa demonstração explícita do vínculo direto entre e o Estado “*stricto senso*” e os interesses da burguesia.

No documento da CNI (1993), o empresariado, ao desenvolver uma proposta política para a educação, projeta-se como sujeito ativo no processo, advogando para si:

(...) participação efetiva na gestão das instituições educacionais. Essa participação deve se dar na gestão administrativa-financeira das escolas como na discussão da definição dos currículos, conteúdos de formação e em especial, nos critérios de avaliação da efetividade das agências formadoras (CNI,1993:16).

Seus objetivos expressos, a partir da sua intervenção, têm como meta que o processo educativo alcance a produtividade e eficiência almejadas pelo mercado de trabalho.

Também o documento do Ministério do Trabalho **Questões Críticas da Educação Brasileira**, de 1995 – publicado no período de elaboração do PLANFOR, expressa significativamente, o movimento que se consolida a partir desse ano: a SEFOR, preocupada em “*recolocar a questão da educação profissional na pauta da construção do modelo de desenvolvimento [sustentado] e da própria modernização das relações capital trabalho*” (BRASIL. MTb/Sefor, 1995:5), nos marcos das mudanças que se operam na economia mundial e da promoção da equidade social, promoveu um amplo debate sobre a educação brasileira e a formação profissional, consubstanciado no documento citado, de cuja elaboração participaram representantes da Subcomissão de Educação e Gestão Tecnológica do Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria - PACTI e do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade - PBQP, envolvendo governo, universidades, empresários, trabalhadores, agências de formação profissional e instituições da sociedade civil (Brasil. MIC/MEC/MTb, 1995).

¹⁴⁹ CNI. **Educação básica e formação profissional: uma visão dos empresários**. Rio de Janeiro: SENAI/DN, 1993. Texto apresentado na VI Reunião de Presidentes de Organizações Empresariais Ibero-Americanas. Salvador, BA, 12 16 de julho de 1993.

FERRETI (1997:243) chama atenção para o fato de que tal documento discute questões amplas, como a relação entre o ensino básico e a formação profissional, a definição do público a ser privilegiado, a responsabilidade partilhada pelo Estado, empresários e trabalhadores na definição das políticas de formação profissional, e também alerta que estas questões aparecem logo depois, embasando o documento que tratou especificamente da Formação Profissional, intitulado **Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado** (BRASIL, 1999j), como em vários outros daí por diante.

Questões Críticas da Educação Brasileira, documento em que se colocam as novas questões e exigências para a educação trazidas à agenda nacional pela reorganização produtiva, numa economia mais globalizada e mais competitiva, objetiva,

buscar alternativas, prioridades e estratégias para o avanço do que é necessário fazer para alcançar [a] relação harmoniosa dos resultados de ação educativa com as atuais necessidades da realidade brasileira. O que se busca é a adequação dos objetivos educacionais às novas exigências do mercado internacional e interno e, em especial, na consolidação do processo democrático no que concerne à formação do cidadão-produtivo (BRASIL,1995a:3 - grifo nosso).

Essa concepção reducionista, subordinando a educação aos interesses imediatos dos processos produtivos, já se expressava naquele documento da CNI do início dos anos 90, e similarmente ao que foi implementado depois no Ministério do Trabalho, sinalizando para aspectos como o público-alvo desta “nova formação” e a importância das habilidades (básicas, específicas e de gestão) na construção deste “cidadão produtivo”.

O que é necessário defender é um sistema educacional que forme o homem auto-realizado, com uma instrução tão completa e geral que o torne capaz de se recambiar nas diversas tarefas e qualificações que a nova empresa exigirá e, portanto, capaz de se mover no interior da organização social do trabalho; um sistema que tenha uma política de formação para os possíveis excluídos da sociedade do trabalho, aqueles que precisam com urgência, desenvolver habilidades que esta nova situação imporá (CNI,1993:8 - grifos nossos).

As origens do PLANFOR, portanto, encontram-se em sintonia com as propostas de reforma do Estado brasileiro: não por acaso, o Ministério que coordena a reforma desde 1995, o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), premiou “*a experiência da SEFOR/MTb na implementação de uma política integrada para o Sistema Público de Emprego e Educação Profissional*, [incluindo aí o PLANFOR no] *I Concurso Nacional de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Federal, realizado em 1996 pelo MARE*” (Brasil,1999i.ap.CÊA,2000:99). Tais políticas nasceram no bojo da reforma e têm servido de instrumento neste processo de modernização conservadora implementada no Brasil. Para o MTE, modernizar, no Brasil, as relações de trabalho representa:

a superação do populismo e do autoritarismo consolidados na CLT. Implica instituições que fomentem e garantam a negociação entre empregados e empregadores, fora da tutela do Estado. Passa, portanto, por um novo modelo de sindicato, pela desregulamentação das relações trabalhistas e por maior ênfase nos direitos coletivos, assegurados via negociação, mais do que pelas garantias individuais, postas em lei. Qualificação profissional é, ao mesmo tempo, componente e subsídio para essa pauta de modernização: a competência das partes é fundamental no processo de negociação e, esta, por sua vez, é que pode garantir a competência coletiva do setor produtivo (BRASIL, 1999d: 15).

Os documentos do PLANFOR enfatizam, encontrarem-se no paradigma anterior, as referências de organização e gestão dos princípios tayloristas e fordistas, razão pela qual, as empresas não seriam exigentes quanto à qualificação profissional dos trabalhadores, recrutando boa parte de sua força de trabalho dentre a população de origem camponesa, desprovida ou com baixo índice de escolarização. Hoje, a baixa qualificação da mão-de-obra é compreendida, pelo discurso oficial, como um fator de atraso, de impedimento do “avanço brasileiro” e da inserção do País na economia competitiva.

O PLANFOR surge, pois, no cenário brasileiro, colocando-se entre dois tempos: o do modelo "anterior" e o novo contexto que ele veio anunciar, autodefinindo-se como o da *nova institucionalidade da educação profissional* no país, propondo ser um "divisor de águas".

Demarcando as diferenças entre as duas épocas, os documentos que apresentam esse plano afirmam que o paradigma que precisa ser substituído teria se constituído no âmbito de um estado populista e de "compromissos", que favoreceu o desenvolvimento de relações entre capital e trabalho, que hoje se encontrariam caducas (FIDALGO, 2000: 94).

Assim, o Ministério do Trabalho, responsável pela formulação e implementação de políticas públicas na área, é chamado a assumir o que ele chama de “nova missão”: “(...) *coordenar, em seu âmbito, as ações governamentais que têm como objetivo aumentar a eficiência e a equidade no mercado de trabalho, mediante programas de fomento ao trabalho e apoio ao trabalhador*”¹⁵⁰. Substituindo-se o termo “formação” por “educação profissional” e agora, “qualificação do trabalhador”¹⁵¹ buscou-se, através do PLANFOR, inserir essa modalidade educativa no que se chama de “*agenda de modernização das relações de trabalho*”, servindo, também, como instrumento implementador de uma política pública de

¹⁵⁰ BRASIL EM AÇÃO/MTb/FAT. **Políticas Públicas de Emprego e Renda: Ações do Governo**. Brasília, abril, 1997, p.11

¹⁵¹ Ao nosso ver, as constantes alterações no título do Plano expressam, por um lado, a dificuldade do grupo hegemônico, síntese de concepções diferentes de grupos que pertencem ao mesmo governo neoliberal, de expressar com clareza o que eles pretendiam para formação profissional, e, por outro lado, um afinamento e um explícito reducionismo da educação para os trabalhadores do amplo Plano Nacional de Formação Profissional para o bem mais restrito Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador.

trabalho e renda, desenvolvida em articulação com programas de seguro-desemprego, de crédito popular e de intermediação de desempregados.

- Os rumos da discussão: o PLANFOR e o *imbroglio* de competências ministeriais:

Vimos que a origem do debate sobre o PLANFOR está em fina sintonia, com o pensamento empresarial brasileiro. Nesta seção, analisaremos o outro lado da mesma moeda, isto é, buscaremos explicitar como o PLANFOR foi-se construindo na correlação de forças entre os Ministérios da Educação e do Trabalho e as contradições daí decorrentes.

O PLANFOR está inserido no quadro de reforma da Formação Profissional, a qual, por sua vez, como já visto, insere-se no contexto das reformas educacionais implantadas no País a partir da promulgação da LDB nº 9.394/96 e do Decreto 2.208/97. A Nova Educação Profissional cria um “sistema” separado, com distintos níveis de atendimento. Este “pseudo-sistema”, como analisa KUENZER (1997), é uma síntese de concepções diferentes, elaboradas em espaços diferentes, mas por grupos que compõem o mesmo governo neoliberal, e segundo a autora, a partir do mesmo pressuposto – a integração da economia brasileira à globalização e às decorrentes demandas de formação de um trabalhador de novo tipo –, sucedem, principalmente em 1995, diversas discussões na Secretaria de Educação Média e Tecnológica do MEC e na Secretaria de Formação Profissional do Ministério do Trabalho, desdobradas em documentos e ações que expressam distintas concepções.

Assim, o Ministério do Trabalho realiza uma ampla discussão sobre educação com representantes de vários setores (empregadores, trabalhadores, academia e outros representantes do governo), expressa, no referido documento, **Questões Críticas da Educação Brasileira**. A partir dessas discussões, a SEFOR/MTb, liderada por Nassim Mehedff e Elenice Leite¹⁵², elabora o seu projeto para a Educação Profissional, sintetizado no documento **Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado** (BRASIL, 1999j), em que o Ministério do Trabalho propõe que a educação profissional não seja substituta da educação básica, tenha “foco no mercado”, e, principalmente, não esteja na

¹⁵² A partir de 1995, a SEFOR passa a ser dirigida por Nassim Gabriel Mehedff, que trabalhou em universidades federais na área de educação, no SENAC e no SENAI, do qual foi chefe da Assessoria de Planejamento e coordenador do projeto de reestruturação do modelo de formação profissional no Senai (discussão que começou no final de 1994), e por Elenice Monteiro Leite, secretária adjunta durante o período de 1995-1998, autora de tese de doutorado sobre a qualificação profissional no Brasil, tendo trabalhado anteriormente no SENAI/SP. Com as experiências de trabalhos anteriores de seus dirigentes, a SEFOR chamou a si a coordenação da oferta de educação profissional do País.

dependência de nenhuma alteração legal para desenvolver o seu projeto, visto que tanto a Lei nº 5692/71, como a Lei nº 9394/96 amparam a sua proposta.

Enfim, o MTb/SEFOR faz um recorte, define suas prioridades e suas formas de ação, busca parcerias, define recursos e assume o papel de articulador, respeitando as instituições e os processos que já vêm se desenvolvendo e fomentando ações que se façam necessárias (KUENZER,1997:77).

Por outro lado, o Ministério da Educação inicia, na Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC), uma discussão sobre o significado do Ensino Médio, a partir do resultado de avaliações realizadas por consultores do Banco Mundial, “preocupados” com o aumento da demanda de recursos para esse nível (crítica ao custo das escolas técnicas) e, em melhorar a relação custo-benefício na educação do Brasil. O MEC, para atender as críticas e “contrapartidas” exigidas pelo Banco Mundial para firmar acordos, inicia um processo de redefinição dessa etapa de ensino (flexibilização dos currículos e separação da formação acadêmica da profissional) e, extrapolando a competência da SEMTEC, cria o seu **Planejamento Político Estratégico 95-98**, responsabilizando-se pela elaboração de uma Política de Educação Profissional, indo de encontro ao que vinha sendo construído como competência do Ministério do Trabalho e do próprio Setor Produtivo.

Chama atenção o fato de que, ao contrário do MTE, o MEC não busca interlocutores, mantendo a discussão basicamente restrita a seus técnicos e, antes mesmo que a LDB fosse promulgada, encaminha ao Congresso o anteprojeto de lei nº 1603/96, posteriormente, Decreto nº 2.208/97, sem considerar o processo de discussão, inclusive no âmbito do próprio Ministério do Trabalho, que já vinha discutindo e formulando um projeto desde 1995, do qual o próprio Ministério da Educação vinha participando.

Dessa forma, surge a nova educação profissional brasileira, “*síntese precária de duas concepções diferentes*”, inicialmente debatida em reuniões conjuntas entre MEC/SEMTEC e MTb/SEFOR e, depois, afoitamente legislada pelo MEC, para atender determinações do Banco Mundial, necessárias, pelo que se sabe, para liberar financiamentos para a educação brasileira. Articulada à política nacional neoliberal e orquestrada pelo Banco Mundial e sua premissa ideológica de redução/controlar da pobreza na América Latina (equidade social),

(...) resguardadas as diferenças, as semelhanças decorrentes da feição neoliberal permitiram a acomodação de tudo, inclusive das diferenças, em uma única proposta, a ser conjuntamente desenvolvida, compromisso selado por meio do “Protocolo da Educação Profissional” entre o MEC e o MTb para formular políticas e implantar programas que operacionalizem a política pública de educação profissional (KUENZER, 1997:70).

Ao fazer a crítica à reforma da educação profissional, KUENZER destaca que a estratégia de reduzir custos ampliando a diversificação de fontes de financiamento, incluindo a iniciativa privada, cria no Ministério da Educação, principalmente, na SEMTEC, uma situação paradoxal, cujas características, como nos mostra a autora, nos exemplos seguintes:

- o repasse da responsabilidade do ensino básico de jovens e adultos para o sistema produtivo, empresas oferecendo ensino supletivo de 1º e 2º graus (e demais iniciativas privadas);
- a Formação Profissional *strito senso*, que sempre foi feita diretamente pelas empresas, ou via Sistema S, é chamada a si pelo MEC, por meio da E. P. modular nas Escolas Técnicas, CEFETs, e Centros de Formação Profissional;
- a tarefa da Educação Profissional dos desempregados e excluídos do mercado de trabalho e da educação regular passa a ser específica do MTb;
- a SEMTEC legisla sobre Educação Profissional de jovens e adultos trabalhadores, chamando a si responsabilidades que são de outras secretarias do MEC;
- a educação média, que, curiosamente, é função da SEMTEC, é repassada aos estados, municípios e instituições privadas, sem manifestação dessa secretaria.

Ainda para Kuenzer, a concepção de Educação Profissional contida no Decreto nº 2208/97 é caracterizada por esse “*imbroglio de competências*”, com conseqüências inexoráveis para a classe trabalhadora¹⁵³. Esta concepção:

trata ao mesmo tempo de todas as modalidades em todos os níveis, como se não existissem especificidades e competências estabelecidas; confunde competências, chamando ao MEC/SEMTEC atribuições que não são suas, descomprometendo-se com o que é seu objetivo e sua obrigação; envolve-se com o fundamental e com o supletivo, com o treinamento *senso estrito*, como se não houvessem espaços e atores específicos para cada situação; repõe a dualidade estrutural, desvalorizando a educação básica, não a reconhecendo como fundamental para a formação científico-tecnológica sólida do trabalhador demandada pela nova etapa de desenvolvimento das forças produtivas, contrariando uma tendência que é mundialmente aceita e defendida por empresários, trabalhadores e governos (KUENZER, 1997: 88).

Diante do exposto, sobre as origens e os rumos construídos durante o processo de discussão do PLANFOR, a partir de uma dada concepção de educação profissional que traz à cena a velha dualidade estrutural no contexto das políticas públicas de educação no Brasil, veremos, na próxima seção, de forma mais detida, a estrutura desse plano.

¹⁵³ Deve-se ressaltar, aqui, o fato de que a dualidade estrutural não se dá pela disputa entre os dois ministérios, mas, pela concepção de educação de cada um dos ministérios.

3. 2. PLANFOR – Primeira Fase (1995 / 1998)

O PLANFOR tem início, efetivamente, em 1996, nos termos da Resolução nº 126/96 do CODEFAT, pela qual a SEFOR aprova os critérios para a utilização dos recursos do FAT com vistas a realizar qualificação e/ou requalificação profissional. Assim, a Secretaria de Formação Profissional do MTE arroga-se a coordenação da educação profissional no País, por meio da implementação desse plano, cuja meta é propiciar, a cada ano, gradativamente, a oferta desse tipo de educação, de forma permanente, a pelo menos 20% da PEA. Os documentos que expressam, dentre outras ações do Governo, como meta geral da educação profissional, o alcance da competitividade no setor produtivo e do desenvolvimento com justiça social, prega, para tal, ser necessário garantir:

- a) formação e atualização profissional em contextos de mudança e modernização tecnológica;
- b) aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;
- c) aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade; d) elevação da produtividade, da competitividade e renda (BRASIL, 1999f: 8).

Isso seria atingido mediante a construção e consolidação de um novo enfoque metodológico de educação profissional, reconceituando-a e, segundo o MTE, apresentando os seguintes objetivos:

- . [ser] não substituta da educação básica, mas complementar a esta e, no campo de jovens e adultos, propiciando sua realização (mediante programas de alfabetização e supletivo);
- . [ser] focada como direito do trabalhador, tendo em vista oportunidades de geração de renda, de melhoria do desempenho profissional e das condições de vida dos treinandos, rejeitando cada vez mais soluções assistencialistas;
- . [ser] absorvedora da diversidade da força de trabalho, capaz de incorporar empregados e desempregados, trabalhadores do setor formal e informal, homens e mulheres, brancos e não-brancos, jovens, idosos, portadores de deficiência;
- . [ser] orientada pela demanda do setor produtivo (entendido como conjugação de interesses e necessidades de empresários e trabalhadores), e não simplesmente pela oferta de cursos e treinamentos disponíveis na praça;
- . [ser] planejada, gerida, executada e avaliada de forma participativa e democrática, por intermédio das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, reunindo representantes dos trabalhadores, dos empresários e do governo em torno de pautas relevantes para o sistema público de emprego (BRASIL,1998:37).

Sob esta nova ótica, os objetivos do PLANFOR foram estruturados em três eixos de atuação:

(...) avanço conceitual, [grifo do autor] compreendendo a construção e consolidação de um novo enfoque conceitual e metodológico da EP, orientada pela efetiva demanda do setor produtivo (reunindo interesses e necessidades de trabalhadores, empresários, comunidades), com vista a elevar a produtividade e qualidade do trabalho, melhorar a empregabilidade do trabalhador e as condições de vida da população; articulação institucional, [idem] relativa à mobilização, integração e fortalecimento de uma rede nacional de EP, integrada por entidades públicas e privadas com infraestrutura e experiência na área, tais como: escolas técnicas federais/estaduais, universidades, Sistema S, ONGs, sindicatos, fundações, ensino livre; apoio a sociedade civil, [idem] com foco na ampliação da oferta, por meio dessa rede, de EP contínua e flexível, suficiente para qualificar e requalificar pelo menos 20% da População Economicamente Ativa – PEA, maior de 14 anos, ao ano especialmente de grupos que tradicionalmente têm menor chance de acesso a ações de qualificação e requalificação profissional (BRASIL, 1999d: 25).

Os mecanismos fundamentais para o seu implemento são Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) – os Programas de Qualificação e Requalificação Profissional e Projetos Especiais – e as Parcerias Nacionais e Regionais. O primeiro, focado nos programas de qualificação, objetiva o desenvolvimento da empregabilidade do trabalhador; o segundo, valendo-se de parcerias, visa à construção de uma nova institucionalidade para a educação profissional no País.

São considerados Projetos Especiais os estudos, pesquisas e eventos de apoio conceitual e metodológico aos programas de qualificação e requalificação profissional, incluindo, necessariamente, projetos de avaliação e acompanhamento do próprio Plano Estadual de Qualificação.

Os Programas de Qualificação e Requalificação Profissional são cursos e treinamentos em habilidades básicas, específicas e de gestão, sempre com foco na empregabilidade dos treinandos, face às potencialidades dos mercados de trabalho. Dividem-se em três categorias:

(...) Programas Nacionais [grifo nosso] – concebidos em consonância com eixos estratégicos do desenvolvimento nacional e diretrizes do CODEFAT, para estabelecimento de clientelas e/ou setores prioritários para fins de aplicação de recursos. Sua execução se dá mediante apresentação de projetos dos Estados, orientados por termos de referência gerais, elaborados pela SEFOR em parceria com entidades e especialistas em cada área. Programas Estaduais [idem] – concebidos e formulados pelas comissões e secretarias de trabalho, em parceria com organismos do governo e demais atores locais para atender demandas específicas de qualificação e requalificação profissional, em consonância com eixos estratégicos de desenvolvimento de cada Estado. Programas Emergenciais [idem] – concebidos e propostos pelos Estados, referiam-se a demandas urgentes associadas a conjuntura de crise e/ou a processos de reestruturação e modernização produtiva (BRASIL, 1996d).

A partir do conceito de centralização das diretrizes gerais e descentralização da implementação, os documentos indicam caber ao Estado apenas articular e fomentar as

políticas educacionais, deixando para a sociedade civil as iniciativas de sua execução direta. Apesar da idéia de público não-estatal encobrir a face privatizante dessa política, as fontes evidenciam, entretanto, a concordância com a premissa ideológica neoliberal de que as políticas sociais não devem ser promovidas pelo Estado. Assim, os documentos sugerem incentivos ao Estado Mínimo e à descentralização, começando “*uma política de atomização educativa que se enquadre na concepção global de sociedade que se propõem*” (BIANCHETTI, 1996: 113)

O PLANFOR, a partir desta lógica, propõe-se a integrar e estimular a participação dos que atuam na formação profissional, bem como, teoricamente, fortalecer sua capacidade de execução. Em nome da *parceria*¹⁵⁴, constrói-se uma rede de interesses, compondo-se um grande mercado. As ações, voltadas para a qualificação dos trabalhadores são executadas, de forma descentralizada, por inúmeras entidades, que, juntas, integram a Rede de Educação Profissional (REP), formada por organismos públicos e privados, federais, estaduais ou municipais – governamentais ou não –, com ou sem fins lucrativos. A maior parte delas organizadas em torno dos PEQs, vinculadas ao PLANFOR e, na maioria dos casos, dependentes da aprovação do CODEFAT e das Comissões Municipais e/ou Estaduais de Trabalho¹⁵⁵.

FIDALGO (1999: 63) aprofunda o debate sobre a negociação da formação profissional, entre diferentes interlocutores políticos. O autor assinala que o construir do consenso, via paritismo, é um dos três elementos constitutivos do modo de regular a formação profissional emergente – os outros dois são a empregabilidade e a produção de competência. Sobre o primeiro, esclarece:

¹⁵⁴ O PLANFOR assim define a parceria: “Uma das diretrizes básicas para execução de programas/ações de EP no âmbito do PLANFOR é buscar, fomentar, estimular, construir PARCERIAS. (...) O conceito de PARCERIA vai além de meras atribuições contratuais de executores (embora todo executor/contratado deva ser visto e atuar como parceiro. PARCEIRO, na visão do PLANFOR, é quem oferece efetivo aporte re recursos – humanos, físicos, de tecnologia e conhecimentos – à realização dos programas e projetos. PARCERIA é fundamental para atingir os objetivos do PLANFOR, de qualificar anualmente 20% da PEA, buscando fontes adicionais de recursos, além do FAT. Por isso, PARCERIAS devem ser construídas desde a fase de concepção dos planos e projetos.” (BRASIL, 1999i: 20)

¹⁵⁵ Cunha chama atenção, para a recente ascensão das Secretarias de Trabalho e Emprego na hierarquia política de estados e municípios e da qualificação de seu pessoal. O autor assinala que, antes da indução da SEFOR, as secretarias municipais e estaduais de trabalho, eram pastas de pouco prestígio, com baixo orçamento e nenhum poder de decisão e que “tampouco dispunham de pessoal dotado de competência técnica na identificação das demandas de qualificação profissional em sua área de atuação, nem da elaboração dos planos concernentes” (CUNHA, 2000: 238). E, conforme ainda o autor, a partir do momento em que as Secretarias puderam ter acesso a recursos expressivos, à medida que fossem capazes de elaboração de planos e licitações, a qualificação de seu pessoal e sua importância política tendeu a aumentar. Destaca, nesse processo, as capacitações realizadas para os conselheiros em nível nacional, bem como a viabilidade das comissões tripartites integrarem os planos de qualificação com outros planos de governo, como exemplificam a pasta de planejamento e/ou educação, ressaltando que o mesmo não ocorre em nível federal.

O paritarismo ressurgiu nos anos noventa, como a mediação adequada à nova engenharia do consenso, capaz de restabelecer o pacto entre o Estado, o Capital e o Trabalho em parâmetros adequados ao novo regime de acumulação capitalista e à sua expressão concreta em cada realidade nacional. (...) O paritarismo atual não pode ser visto fora do contexto de extrema fragilização dos trabalhadores e seus representantes, e o consenso por ele construído corre o risco de atender principalmente aos interesses dos empresários e do Estado. Mesmo preservando a proporcionalidade numérica da representação, a correlação de forças entre os interlocutores políticos é, neste contexto, muito desigual (FIDALGO, 1999b: 60/62).

Em alusão às gestões tripartites e paritárias, como o CODEFAT e as comissões municipais e estaduais, FIDALGO assinala ainda, que, neste contexto de aprofundamento das políticas de corte neoliberal, o paritarismo tem contribuído, em muitos casos, para o fortalecimento do processo de transferência de recursos públicos para a órbita do mercado e da iniciativa privada.

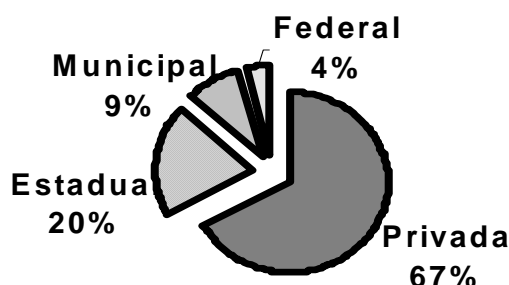
No caso brasileiro, esse processo está claro. Os recursos públicos, via FAT, são a base do financiamento do PLANFOR, que tem na constituição do mercado da formação profissional, em grande parte composto por entidades privadas, um de seus principais eixos de desenvolvimento (FIDALGO, 1999b: 196).

De acordo com dados do 1º Censo da Educação Profissional, coordenado pelo INEP no segundo semestre de 1999, com o apoio do PROEP, da SEMTEC e do MTE, por meio de cadastramento de escolas e instituições que estejam oferecendo cursos de educação profissional em qualquer nível¹⁵⁶, existem, no Brasil em torno de 3.948 delas que proporcionam cursos profissionalizantes, dos quais, a grande maioria, 2.656 (ou 67%), é de natureza privada, sendo, apenas, 1.292 de caráter público. Também de acordo com o censo referido, o nível básico da educação profissional concentra o maior número (70%) de alunos matriculados:

os gráficos 1 e 2, a seguir, demonstram esses resultados:

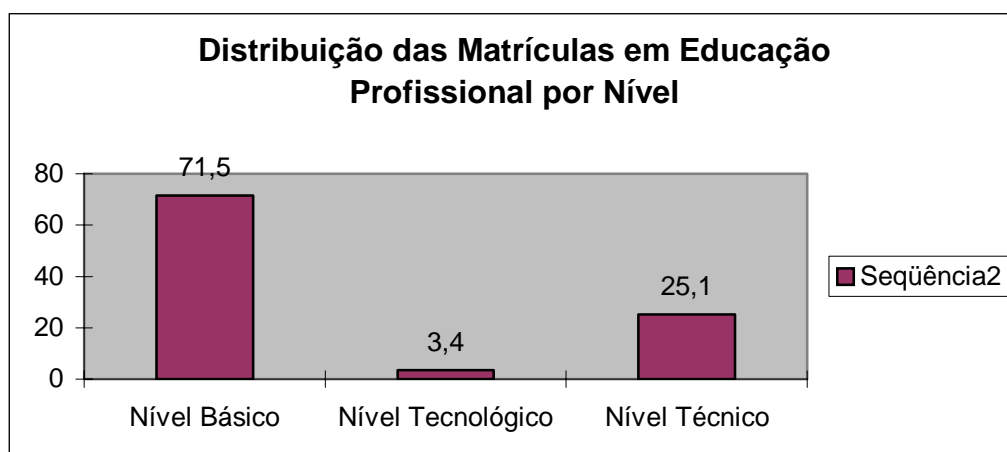
¹⁵⁶ Quanto à abrangência, foram consideradas pelo Censo, as instituições que desenvolvem cursos de Educação Profissional de acordo com a nova legislação (Lei 9.394/96 e Decreto nº 2.208 de 1999), excluídos alguns cursos, como os de Magistério e de Alfabetização de Jovens e Adultos. Assim, foram consideradas, somente escolas ou instituições que oferecem cursos básico, técnico e tecnológico; bem como as escolas técnicas federais, estaduais e municipais e os estabelecimentos privados de ensino, incluindo, assim, os cursos desenvolvidos no “Sistema S”, por instituições empresariais, sindicais, comunitárias e filantrópicas.

Gráfico 1: Distribuição das instituições de Educação
Dependência Administrativa



Fonte: INEP, 2000.

Gráfico 2:



Fonte: INEP, 2000

Ao estimular a participação de um conjunto de organizações da sociedade civil, o PLANFOR traz à cena novos interlocutores no âmbito da formação profissional, tanto no que diz respeito à discussão e à execução direta das ações, quanto no tocante às pesquisas e avaliações na área.

Sobre a avaliação, o PLANFOR considera-se o programa mais avaliado do governo federal, quer por órgãos internos, quer por externos ao Governo, destacando, especialmente, em seus documentos, a relação estabelecida com universidades, principalmente as públicas (entre os diversos convênios firmados, destaca-se o com a Fundação UNITRABALHO¹⁵⁷).

¹⁵⁷ A Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho – UNITRABALHO - , criada em

Nas palavras de CUNHA, “*a Sefor se gaba de ter envolvido em projetos de avaliação externa e em outros projetos especiais dos planos estaduais de qualificação cerca de 300 mestres e doutores em áreas como educação, ciências sociais, economia e psicologia*” (CUNHA, 1999: 241). Este autor ressalta ainda, que este movimento é oposto ao Ministério da Educação, que só permite, quando muito, atuar em avaliações de seus projetos de educação os grupos que “*soletram sua cartilha*” (ibid).

Ainda a respeito da ampliação à sociedade civil nas ações de educação profissional e a estratégia de articulação institucional, os documentos ressaltam, como indicador do “*bom resultado*”:

em especial, a presença da universidade e de sindicatos de trabalhadores, além de ONGs, trazendo a competência e a perspectiva de novos atores para um campo que, historicamente, é tido como “reserva de mercado” de entidades tradicionais de formação profissional (Sistema S, escolas técnicas) (BRASIL, 1999d: 31).

Cabem, neste momento, entretanto, duas ordens de questões decorrentes da proposição acima. A primeira é que é preciso não perder de vista que essa abertura à participação de diferentes entidades ocorre no mesmo momento histórico caracterizado pela diminuição dos referenciais coletivos e pelo esvaziamento de projetos políticos amplos, “*em favor daquelas referidas ao imediatismo e a individualização das relações sociais e de trabalho(...)[o que] vem anulando as possibilidades de construção de projetos políticos-educacionais de longo termo*”(FIDALGO, 1999b: 69). E a segunda trata da participação dos representantes dos trabalhadores e das universidades públicas, no PLANFOR, visto como um movimento perigoso e carregado de contradições: por um lado, (alguns) representantes destes grupos denunciam o caráter pontual e pragmático da formação proposta, bem como a participação periférica nos fóruns, visto que os interlocutores são levados a discutir apenas as questões passíveis de consenso, a partir da lógica posta. Na realidade, os rumos e o conteúdo da formação não estão, na prática, passíveis de negociação. O desenvolvimento de ações determinadas por tais rumos e conteúdos acaba, assim, consoante os críticos, por legitimar o desenvolvimento dessas políticas. O centro da crítica recai, portanto, nas atividades realizadas

1995, passando à fundação no ano seguinte, é formada por um conjunto de Instituições de Ensino Superior, organizadas em uma rede nacional, com o objetivo de “*promover uma cooperação permanente entre as universidades e o mundo do trabalho*”. Como expressão do rápido crescimento desta entidade o informativo interno de fevereiro de 1998 avaliava: “Como resultado do trabalho desenvolvido, a Fundação fechou o ano de 97 com o desenvolvimento de seis Projetos Demandados, sendo três com entidades de trabalhadores (CNM/CUT, ANTEAG e CUT), dois com órgãos governamentais estaduais (SERT/SP e SETRAS/RJ) e um com órgão governamental federal (SEFOR/MTB)”. (CADERNOS UNITRABALHO, 1998: 2)

e no recebimento de recursos. Neste horizonte, sinalizando as contradições, FIDALGO destaca:

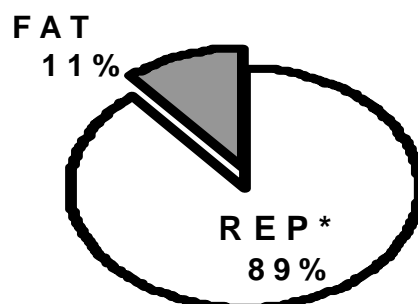
Aceitar o jogo da negociação, participando dos conselhos tripartite, também implica assumir o risco de acabar contribuindo para reforçar outras idéias e propostas que venham a fortalecer ainda mais os processos de exclusão e de diferenciação social. Ausentar-se desse processo, entretanto, significa vir a ter poucas possibilidades, de influir para que as necessidades sociais sejam contempladas (FIDALGO, 1999a: 153).

Segundo os dados do MTE (Brasil,1999f), em relação à abrangência, no âmbito do PLANFOR, houve algumas atividades em que todos os municípios do País, nos quais ocorreram, de um modo geral, experiências, destacando-se, principalmente, os estados do Pará (100%) e do Ceará (92%)¹⁵⁸. Foram contratadas para execução dos PEQs nos estados, entre entidades públicas e privadas, respectivamente “130, em 1995; 500, em 1996; 830, em 1997; e 1.300, em 1998” (BRASIL,1999f:25), o que significa que, em apenas três anos, ampliou-se dez vezes o número de entidades contratadas.

Contudo, apesar dessa abrangência, do ponto de vista do volume de recursos alocados, o PLANFOR representa uma parcela bastante reduzida. Segundo a própria Sefor (BRASIL, 1998), os recursos do FAT representam apenas um pouco mais de 11% do total gasto, entre entidades públicas e privadas, com formação profissional no Brasil (gráfico 3). O montante de recursos do FAT chega a 1% do PIB nacional, sendo, por isso, considerado o maior fundo público não-orçamentário do País. Todavia, como pode ser comprovado na tabela 1, o total gasto com qualificação profissional representava em 1997, no conjunto do orçamento do FAT, apenas um pouco mais que 3,5%. Na tabela 2, pode-se constatar que o saldo do PLANFOR, de 1995 a 1998, soma 5,7 milhões de trabalhadores qualificados, com investimento total nesses anos de R\$ 1 bilhão do FAT. Portanto, mesmo levando em consideração que o PLANFOR representa apenas uma pequena parte do FAT, ainda assim, é considerável o montante de recursos envolvidos.

158 CADERNOS UNITRABALHO, 1998. ap. CÊA, 2000.

Gráfico 3: Participação relativa no financiamento da Formação Profissional no Brasil – 1997



* REP: Rede de Formação Profissional (congrega todas as entidades públicas e privadas).

Fonte: BRASIL, 1998. Apud. FIDALGO, 1999a: 162.

Tabela 1: Orçamento do FAT – Despesas para o ano de 1997

Despesas	Gastos previstos em milhões de R\$	Participação relativa
Atividades de Apoio e Controle	10,50	0,12%
Apoio Logístico às Atividades-Fim	69,00	0,79%
Financiamento de Programas de desenvolvim. Econômico a cargo do BNDES	2.480,40	28,24%
Estudo e Pesquisa na Área de Emprego	30,00	0,34%
Campanhas Comunitárias Educativas	24,00	0,27%
Apoio operacional e pagamento do Seguro-Desemprego	4.630,00	52,72%
Apoio operacional ao Programa de Geração de Emprego e Renda	10,00	0,11%
Qualificação Profissional	320,00	3,64%
Intermediação de Emprego	120,00	1,37%
Identificação do Trabalhador e Gerenciamento dos Registros Administrativos	30,00	0,34%
Apoio Operacional e Pagamento de Abono Salarial	1.059,13	12,06%
Total:	8.783,02	100,00%

Fonte: CODEFAT. Aprova a Proposta Orçamentária do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT para o exercício de 1997. Resolução, n.110 de 1º de julho de 1996. In: FIDALGO, 1999:161.

Tabela 2: Planfor 1995-1998: Treinandos e Investimentos

ANO	TREINANDOS (MIL)	INVESTIMENTOS (R\$ MILHÕES)
1995	153,4	28,2
1996	1.198,1	220,0
1997	2.001,4	348,1
1998	2.320,8	408,8
Total	5.673,7	1.005,2

Fonte: Brasil, 1999f:10.

De acordo com o Ministério do Trabalho, o mundo moderno exige das pessoas novas competências e habilidades para se adequarem às demandas do mercado. Principalmente no contexto de dificuldades de criação de novos postos de trabalho, o Ministério definiu, como estratégia de política pública de emprego e renda, o desenvolvimento de novas habilidades, como conteúdos das ações de educação profissional para a população, para que essa possa responder aos novos e inquestionáveis requisitos e demandas do mercado:

Habilidades básicas – competências e conhecimentos gerais, essenciais para o mercado de trabalho e para a construção da cidadania, como comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de textos, raciocínio, saúde e segurança no trabalho, preservação ambiental e outros eventuais requisitos para as demais habilidades. Habilidades específicas – competências e conhecimentos relativos a processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos específicos das ocupações. Habilidades de gestão – competências e conhecimentos relativos a atividades de gestão, autogestão, melhoria da qualidade e da produtividade de micro e pequenos estabelecimentos, do trabalho autônomo ou do próprio trabalhador individual, no processo produtivo (Brasil, 1999j: 41).

Os cursos têm a carga horária média em torno de 100h¹⁵⁹ e o custo médio por aluno é inferior a R\$ 200,00¹⁶⁰ o que segundo o próprio PLANFOR, é “*metade do que se gasta em programas semelhantes no Brasil*”, e ainda com tendência de queda nesta média revelando o “*êxito e eficiência*” na “*otimização dos recursos*”. Todavia a qualidade dos cursos ministrados não interessa nessa exitosa relação custo-benefício. O resultado da avaliação externa sobre os cursos ministrados ressaltou questões como:

carga horária pequena, impedindo seu aprofundamento; pouca quantidade de aulas práticas; pouca articulação entre teoria e prática; a precariedade dos equipamentos; o conservadorismo das metodologias de ensino, reproduzindo os modelos existentes no mercado e com conteúdos pouco aplicáveis à realidade dos alunos; e a deficiente integração entre as habilidades básicas, específicas e de gestão (UNITRABALHO, 1999).

Sobre este último aspecto, os documentos do MTE afirmam que as três habilidades são indissociáveis, e, no entanto, constata-se a prioridade dada às habilidades específicas, como pode ser comprovado na tabela 3. A desarticulação entre as três habilidades pode ser percebida, também, pelo fato de serem desenvolvidas separadamente. Os cursos, em geral, são

¹⁵⁹ “carga horária média por treinando: em torno de 100 horas em 1996/1997, caindo a 87 horas em 1998”. (BRASIL, 1999:27).

¹⁶⁰ “custo médio por treinando: foi de R\$ 190,00 em 1996 (...). Em 1997, caiu para R\$ 170,00 e, em 1998, para R\$ 150,00” (BRASIL, 1999:27).

concebidos e estruturados por módulos com terminalidade por habilidade; além do custo¹⁶¹, esta a diferenciação de carga horária por habilidade.

Tabela 3: Planfor 1996/1998: Distribuição das matrículas por habilidades

Tipo de Habilidades	Matrículas (milhões)	Relação entre o total de treinandos e o nº de matrículas (%)
Habilidades básicas	2,9	55,24
Habilidades específicas	4,1	78,09
Habilidades de gestão	2,1	40,00

O total de treinandos no período foi de 5,2 milhões.

Fonte: PLANFOR: *Reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil*. Brasília, dez, 1998. Ap. FIDALGO; MACHADO. 2000:100.

Para o PLANFOR, as inovações tecnológicas, a crise econômica e a debilidade dos empregos formais acentuaram a crise do modelo tradicional de educação profissional, principalmente dos mais antigos como o Sistema S e as escolas técnicas federais, criticados por não se voltarem para a formação de novo perfil de qualificação demandado pelo setor produtivo. *“Formavam premiados ‘operários-padrão’, bons técnicos e ótimos vestibulandos, mas não tinham estratégias para formar cidadãos produtivos.”* (Brasil, 1996)

Parece-nos, portanto, que o novo paradigma afirma a desqualificação do antigo trabalhador para atender às novas exigências produtivas. Há, na afirmação do MTE contradições que suscitam alguns questionamentos: como uma entidade que forma com *“tantas qualidades”*, como as três citadas acima, não possui estratégias para formar cidadãos? O que é esse abstrato cidadão produtivo? E, por fim, por que apesar das críticas ao Sistema S, este está entre as entidades que mais recebem recursos?

Como pode ser percebido pela tabela 4, segundo a SEFOR, o Sistema S recebeu em 1998 algo em torno de 72 milhões de reais ou 18% dos investimentos do PLANFOR.

Tabela 4: Entidades Executoras dos Programas/Projetos (PEQs e Parcerias) em 1998

Tipo / Natureza Jurídica	Treinandos		Investimentos		Nº de Entidades	
	Nº (mil)	%	R\$ (milh)	%	Nº	%
Instituição de Ensino Superior Público	189	8%	31	8%	72	5%
Instituição de Ensino Superior Privado	24	1%	5	1%	15	1%
Instituição de Ensino Médio Público	29	1%	6	1%	20	2%
Instituição de Ensino Médio Privado	26	1%	7	2%	12	1%
Sindicato, Associação, Cooperativa de Trab.	484	21%	98	24%	332	25%
Sindicato, Associação, Federação Patronal	58	2%	11	3%	48	4%

¹⁶¹ O financiamento atribui valor diferenciado por habilidade conforme a Resolução n.97/CODEFAT, os valores máximos dos cursos/hora/aluno correspondem a R\$ 2,00 para habilidades básicas, R\$ 2,50 para habilidades específicas e R\$ 3,00 para as habilidades de gestão” (UNITRABALHO, 1999: 125)

Empresa, Instituto ou Fundação Pública	453	20%	71	17%	168	13%
Empresa, Instituto ou Fundação Privada	375	16%	57	14%	214	16%
ONG (religiosa, filantrópica, comunit. etc)	203	9%	50	12%	314	24%
Sistema S (Sesi, Senac, Sebrae ...)	478	21%	72	18%	125	9%
Organismos Internacionais	2	0%	2	0%	3	0%
Total:	2.321	100%	409	100%	1.323	100%

Fonte: Brasil, 1999g:14.

Segundo as diretrizes do CODEFAT, o público alvo do PLANFOR é constituído por trabalhadores com dificuldade de acesso a outras alternativas de qualificação e ao mercado de trabalho, devido a características como: pobreza, baixa escolaridade, idade (jovens de 14 a 24 anos), sexo (mulheres), raça/cor (afro-brasileiros e indígenas), localização (periferia, municípios selecionados pelo Comunidade Solidária, etc) e portadores de necessidades especiais (surdos, cegos, etc.) (BRASIL,1999d). Ou seja, o público-alvo do PLANFOR é, justamente, o universo das pessoas que já foram privadas de condições mínimas de acesso à educação básica. Nesse universo, as fontes indicam que se pretende:

abrir alternativas a quase dois terços da força de trabalho do país, a maioria na plenitude da vida ativa (25-40 anos de idade), que não possui mais que quatro anos de escolaridade - nem terá chance ou condições de voltar à escola. Para esses, é preciso encontrar a fórmula de conciliação sistemática entre qualificações tácitas, dominadas a partir da experiência prática, com o aprendizado de conteúdos abstratos, cada vez mais demandados para o trabalho". (BRASIL, 1995b: 9 - grifo nosso).

Os resultados do período 1996-1998 confirmam que o público preferencial foi atingido, em níveis comparáveis ou superiores à participação na PEA. Contudo destaca como única exceção dessa “façanha” os trabalhadores com baixa escolaridade, como pode ser visto na tabela 5.

Tabela 5: Planfor 1996/1998: Perfil dos Treinandos em comparação com a PEA (em %)

Grupos de Trabalhadores	Participação PEA(*)	Participação no PLAN FOR		
		1996	1997	1998
Rurais	24	25	30	26
Mulheres	40	49	52	50
Jovens de 14-21 anos	25	37	30	32
Negros/pardos	43	43	44	45
Abaixo do 1º grau completo	63	34	47	43

(*)PEA maior de 14 anos, PNAD-1996.

Fonte: Brasil, 1999j: 64.

De acordo com o último senso do IBGE, apesar dos indicadores sociais brasileiros terem melhorado e o índice de analfabetismo, ter diminuído consideravelmente¹⁶², a taxa da PEA com menos de 4 anos de estudo (ou seja, considerados analfabetos ou analfabetos funcionais), é, ainda, em torno de 42,7%¹⁶³. Se ampliarmos e considerarmos oito anos de estudo, o MTE estima que 62% da PEA possua escolaridade inferior ao ensino fundamental (antigo 1º grau) e, segundo as estatísticas do PLANFOR, este atingiu, com seus cursos, 42% deste universo. A partir do déficit educacional da população, os documentos do PLANFOR afirmam que, apesar de não desejarem que a educação profissional seja substituída da educação básica, manifestam, diante da realidade da baixa escolaridade da PEA brasileira, “*a expectativa de que a educação profissional implementada pelas entidades profissionalizantes seja um complemento e um estímulo para a suplência de educação básica*” (FIDALGO; MACHADO,2000:97). Este passa a ser considerado um dos grandes desafios da nova educação profissional.

Dentre as **Orientações para revisão dos PEQs** para o período 1999/2002, recomenda-se a inclusão, nestes, dos já citados Supletivo Profissionalizante e o Alfabetização Solidária, sob o argumento de que não basta apenas alfabetizar, mas que também é preciso inserir no mercado de trabalho e, para tanto, faz-se necessária a continuidade – escolarização e qualificação profissional – como base, segundo a SEFOR, para aquisição das competências exigidas no mundo do trabalho.

Neste sentido, está sendo implementada a integração entre o PLANFOR e o Programa Alfabetização Solidária. O objetivo dessa integração é que todos os jovens que passem pelo Alfabetização Solidária sejam absorvidos em programas de educação supletiva de 1º grau e de qualificação profissional, proporcionados pelo PLANFOR, sempre com vistas a oportunidades de geração de renda (BRASIL,1999i:5).

No **Relatório de Avaliação Gerencial de 1999**, destacam-se as seguintes considerações:

Nossa insistência no atendimento a pessoas de baixa escolaridade sempre suscita a pergunta: mas como garantir trabalho a essas pessoas? Adianta qualificá-las, se não têm o requisito mínimo que o mercado pede? Certamente

¹⁶² É importante considerar que o conceito de alfabetismo, apresenta duas dimensões: “aquela individual, que compreende os aspectos relativos ao processo de apropriação da base alfabética da língua escrita; e outra sociocultural, que se refere às possibilidades e variedades de uso da leitura e da escrita na vida social.” (II ENEJA, 2000). Consideramos que as estatísticas oficiais no Brasil, se apropriam deste conceito, principalmente em sua perspectiva individual, o que tem mascarado um contexto de analfabetismo, na realidade, bem maior. Sobre o conceito de alfabetização na EJA, ver: *Alfabetização: revendo o conceito e as práticas*. In: Revista Alfabetização e Cidadania São Paulo: RAAAB, n.3, Ago. 1996.

¹⁶³ IBGE. In: **O Globo**, Caderno Economia: “O Retrato do Brasil de 1992 a 1999, segundo o IBGE”. 05/04/2001

não. Mas adianta, sim, encaminhar essas pessoas para programas supletivos, de forma que completem pelo menos o 1º grau, enquanto também e qualificam profissionalmente – pois é este o caminho para que se tornem elegíveis pelo mercado e competentes para o trabalho e a cidadania.

Esse é um dos grandes desafios do PLANFOR. Já começamos a enfrentá-lo em 1999, com programas supletivos, telecurso e desenvolvimento de competências básicas, que totalizam 370 mil treinandos, correspondendo a cerca de um terço das pessoas com escolaridade inferior ao ensino fundamental que passaram pelo PLANFOR. São números expressivos, mas certamente é preciso fazer mais (BRASIL, 2000:11 - grifos nossos).

Ou seja, a SEFOR entende que a nova institucionalidade da educação profissional no País pode contribuir para a superação dos desníveis de escolarização básica da população-alvo atendida pelo PLANFOR, visto considerar a baixa escolaridade um dificultador do emprego de uma qualificação profissional eficiente e, em especial, um obstáculo para o desenvolvimento sustentado do País. Esse descompasso vem-se resolvendo mediante a oferta de cursos supletivos ou de suplência, principalmente em relação à alfabetização dos trabalhadores. Pode-se depreender, portanto, que a saída encontrada para a baixa escolaridade da população adulta brasileira não tem considerado a elevação do nível de escolaridade do trabalhador.

Outro indicador da mobilização do PLANFOR, nessa área de educação de jovens e adultos, pode ser percebido observando-se as duas experiências inovadoras julgadas como destaque ao final da 1ª fase: o Serviço Civil Voluntário e o Supletivo Profissionalizante. O primeiro, voltado para jovens em situação de risco social e/ou candidatos ao primeiro emprego; o segundo, uma experiência dirigida para a qualificação elevando-se as competências básicas e a escolaridade do trabalhador integrados à qualificação profissional, em parceria com o Programa Comunidade Solidária. Na tabela 6, é possível constatar que, principalmente, atentando-se para a inexpressividade do MEC em relação aos recursos para a turmas de Educação de Jovens e Adultos dos municípios e estados, como comentado no segundo capítulo, o relevo e alcance deste Supletivo Profissionalizante/PLANFOR é significativo.

Tabela 6: PEQs 1998: Treinandos e Investimentos em Supletivo Profissionalizante (*)

UF	TREINANDOS	INVESTIMENTOS (R\$)
AC	314	22.500
AL	14.633	1.651.796 (**)
AM	3.000	2.016.000
BA	6.384	1.243.180
CE	2.300	372.930
MA	1.790	115.000
PB	1.118	1.720.000

PB	3.497	699.400
PE	5.400	500.000
PI	2.250	450.000
RN	850	262.000
SE	2.400	393.000
Total	43.560	9.445.806

(*) Parceria com o programa Alfabetização Solidária. / (**) 953.696,00 (FAT) + 698.100,00 (MEC).

Fonte: Planfor. Anuário Estatístico 1995/1998, Brasília, jun, 1999, p.44.

Segundo a avaliação da UNITRABALHO (1999: 28), uma das principais contradições do Plano ocorre entre adualidade educação geral e a profissional, entretanto, ao nosso ver, tal contradição é apenas aparente, pois, numa sociedade em que a educação básica não se estendeu à maioria da população; conforme dados do próprio MTE, “*O Brasil tem uma PEA de 74 milhões de trabalhadores, com menos de 4 anos de estudo e cerca de 20% de analfabetos. Destes aproximadamente 80% se encontram na faixa etária de 15 a 30 anos de idade*” (BRASIL, 1996d: 1), a opção governamental por “qualificações”, de baixo custo, adaptáveis aos interesses do momento e ao contexto em que é implementado, diante da constatação da imensa defasagem educacional da população, demonstra que não há contradição, sob o ponto de vista de que ele está realizando exatamente o que propõem a realizar, e portanto, o dualismo é coerente com a sua concepção. Coerente com essa lógica, não se investe num projeto de educação básica (fundamental e média) para a população jovem e adulta, ao contrário, o PLANFOR incorpora como desafio fundamental, justamente, atender a população adulta com baixa escolaridade “*em escala compatível com o universo da PEA*”. Para endossar nossa análise, a situação descrita por Iraci Picanço no Seminário de avaliação do PLANFOR é significativa:

(...) estamos vendo que cada vez mais, a educação geral ocupa um certo espaço no PLANFOR a nível estadual. Daí que dona Ruth entrou com a educação contextualizada, os processos de alfabetização que ao meu ver não passam de educação geral e que estão ocupando mais espaço. Lembro que, na primeira reunião que se teve em Brasília, o membro de um Estado disse sobre o plano: “Bom, lá é basicamente habilidade geral e é alfabetizar todo mundo” (UNITRABALHO, 1999: 32 - grifo nosso).

Tornar a qualificação dos trabalhadores uma política pública não significa reverter o quadro de excluídos da escolarização formal no Brasil, sinalizando que não há a perspectiva de que grande parte da população jovem e adulta tenha, de fato, acesso à educação escolar (e ao conhecimento historicamente construído pela humanidade), mas sim, como vem ocorrendo, acesso apenas às habilidades básicas (competências gerais para o mercado de

trabalho). Essas atividades formativas caracterizam-se pela busca de adaptar e qualificar os trabalhadores para sua integração periférica no mercado de trabalho.

A partir de 1999, o PLANFOR, que passou a significar Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, entra em sua 2ª fase de execução (1999-2002). De uma forma geral, observa-se a manutenção das premissas básicas, ou seja, o conteúdo dos princípios norteadores continua o mesmo, balizado, agora, pela Resolução 194/98¹⁶⁴ do CODEFAT “*que aperfeiçoa e consolida a concepção e desenho do período anterior*” (BRASIL, 1999e). Dado o caráter recente, não pretendemos analisar essa segunda fase ainda em desenvolvimento; contudo chamaremos atenção para as alterações de forma sofridas nesse momento.

Percebe-se que as três linhas de atuação do PLANFOR continuam: avanço conceitual, articulação institucional e apoio à sociedade civil. Entretanto, nessa segunda fase, a ênfase recai na articulação institucional: vários documentos indicam que se pretende ampliar e intensificar a rede nacional de EP, integrada por entidades públicas e privadas com infraestrutura e experiência na área, buscando construir uma nova institucionalidade da EP no país (BRASIL, 1999d; 1999e; 2000a).

No que se refere ao avanço conceitual, o PLANFOR reforça a sua idéia de educação profissional apresentada nos documentos, como “*um conceito renovado e ampliado de EP*” – segundo o MTE, capaz de reunir e sintetizar interesses e necessidades de todos os segmentos sociais. Assim, apesar de extenso, consideramos importante registrar os pressupostos destacados no PLANFOR deste “novo” conceito de educação profissional:

EP com foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população alvo, orientada pela efetiva demanda do setor produtivo, reunindo interesses e necessidades de trabalhadores, empresários, comunidades – superando portanto a histórica orientação da formação profissional baseada na oferta de cursos disponíveis no mercado.

EP como direito do cidadão produtivo, pensada em bases contínuas, permanentes, em caráter complementar – e nunca substitutiva – à educação básica (fundamental e média), que é direito de todo cidadão e dever do Estado.

EP como variado leque de ações, incluindo cursos, treinamentos, assessorias, extensão, pesquisa e estudos, contemplando o desenvolvimento integrado de habilidades básicas, específicas e ou gestão do trabalhador.

EP capaz de atender a diversidade social, econômica e regional da PEA, superando o viés branco, masculino, urbano-industrial presente na oferta tradicional de formação. Garantindo, ademais, em programas financiados pelo FAT, preferência a pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente, levando em conta situação de pobreza, baixa escolaridade, raça/cor, sexo, necessidades especiais e outros fatores de discriminação no mercado de trabalho (BRASIL, 1999e: 6).

¹⁶⁴ Acrescido das alterações sofridas nas resoluções 223/99, 234/00 e 235/00.

No que tange ao que o PLANFOR denomina apoio à sociedade civil, os documentos agora, definem, presentemente, com maior precisão qual é a população alvo do Plano, caracterizado a partir da resolução nº 194/98, em quatro grupos: 1- pessoas desocupadas, 2- pessoas sob risco de desocupação; 3- pequenos e micro-produtores (empreendedores) e 4- pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria ou autogestionada.

O PLANFOR 1996-98 avançou quantitativamente na questão da diversidade, garantindo atenção específica aos grupos vulneráveis da PEA. O PLANFOR 1999-2002 contempla diretrizes para avanço qualitativo no trato da diversidade (BRASIL, 1999e: 8).

Os programas, durante o período 1996/1998, eram implementados de acordo com classificação em nacionais, estaduais e emergenciais. A partir de 1999¹⁶⁵, elimina-se essa divisão, e os programas passam a ser definidos pelos estados, por meio dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQ's) e Parcerias Nacionais/ Regionais (PARQ's), organizadas segundo dois focos: grupos de população-alvo, definidos na Resolução 194/98, e setores de atividade econômica/ocupações.

No Guia do PLANFOR 1999-2002, o Plano é reafirmado como um dos principais instrumentos do Sistema Público de Trabalho e Renda, sugerindo-se que haja crescente integração entre ele e outros programas e projetos, de geração de trabalho e renda, considerados pela SEFOR e financiados pelo FAT (seguro-desemprego, crédito popular, intermediação de desempregados e outros), ou por outros fundos públicos. Através da oferta permanente de qualificação, o PLANFOR pretende contribuir para:

- a) aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;
- b) aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade;
- c) elevação da produtividade, da competitividade e renda (BRASIL, 1999e: 5).

Assim, atrelando a falta de emprego à carência de escolaridade da população, parte-se do pressuposto de que a educação contribuiria não só para criar postos de trabalho e/ou alternativas de sobrevivência, redimindo os desequilíbrios causados pela baixa qualificação da PEA, como também para a melhoria das condições de competitividade das empresas brasileiras e o aumento da renda das pessoas.

¹⁶⁵ A partir deste ano, o PLANFOR entra numa segunda fase (1999-2002). Embora o objetivo deste trabalho não se estenda a este período, consideramos pertinente tecer algumas considerações, mesmo que de forma breve.

Contudo valendo-nos da tabela 7, demonstraremos que, contrariamente ao afirmado pela SEFOR, os dados indicam que a relação entre emprego e escolaridade não é direta, percebendo-se haver uma parcela cada vez maior de pessoas mais escolarizada entre o grupo de desempregados. Analisando o nível de escolaridade dos desempregados, observa-se, por um lado, que a escolarização não garante, por si só, a entrada ou a permanência no mercado de trabalho e, por outro, que a concorrência, possibilita ao capital estabelecer maior nível de exigência no processo de seleção, independente da necessidade de maior qualificação para a atividade a ser desenvolvida pelo trabalhador.

Tabela 7: Perfil do desemprego (%) no Brasil - Segundo a escolaridade – Seis regiões metropolitanas

Escolaridade	1989	1994	1995	1996	1997	1998
Menos de 5 anos	2,9	4,0	3,6	4,2	4,5	6,3
5 a 8 anos	4,9	7,0	6,5	7,3	7,6	9,9
9 a 11 anos	4,5	6,0	5,6	6,6	6,8	9,5
Mais de 11 anos	1,8	2,4	2,2	2,8	2,7	4,1

Fonte: IBGE e IPEA. In: OLIVEIRA, 2001:205 (Ap. Mattoso, 1999:128)¹⁶⁶

Com base nesses dados do IBGE e do IPEA, é possível demonstrar o quanto é falsa a premissa de que no Brasil não há desemprego, mas falta de gente qualificada; eles revelam que é preciso relativizar a relação entre emprego e grau de escolarização, bem como que é um equívoco se pensar ter o desemprego atacado, principalmente, os trabalhadores com menor qualificação. Tomando por fundamento as análises de MATTOSO (1999), OLIVEIRA (2001), afirma:

Se é bem verdade que este setor [trabalhadores com menor qualificação] vem sofrendo uma contínua derrota nas suas possibilidades de permanecer no mercado de trabalho, olhando os dados correspondentes ao ano de 1998, observa-se que os setores com maior escolarização (excluindo os de nível superior) têm sofrido uma derrota mais contundente (OLIVEIRA, 2001:205).

A nova institucionalidade e o novo paradigma da educação profissional em construção, inscrevem-se no quadro das políticas públicas de inserção ou de reinserção no mercado de trabalho, privilegiando, em seus cursos, os trabalhadores com maiores dificuldades sociais. Sua atuação junto aos setores empobrecidos tem sido de tentativa de abrandamento do problema de falta de emprego, via uma política de qualificação profissional,

¹⁶⁶ O trabalho de MATTOSO do qual OLIVEIRA extraiu esta tabela foi: MATTOSO, Jorge. Produção e emprego: renascer das cinzas. In: LESBAUPIN, Ivo. (org.) **O desmonte da nação: balanço do Governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 115-132.

cujo objetivo é auxiliar a garantia de condições que favoreçam a sobrevivência das pessoas. Tal associação inverte o fenômeno e sua determinação, pois, como vimos, o desemprego não pára de crescer, mesmo entre os trabalhadores com níveis mais elevados de escolaridade (Tabela 7). Percebe-se, assim, que é atribuído à educação um papel redentor, corretora de desequilíbrios supostamente causados pela baixa escolaridade dos trabalhadores.

A racionalidade econômica norteadora da política pública representada pelo PLANFOR incorpora perfeitamente as “recomendações” das agências multilaterais – BM, BID, CEPAL –, particularmente no que se refere às sugestões sobre a seletividade da clientela da qualificação profissional. *“Tanto a CEPAL como o Banco Mundial encaram ser [estes] os setores com maior risco de exclusão, o público alvo para o qual devem estar voltados os investimentos públicos de qualificação profissional”* (OIVEIRA, 2001: 312). 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.

A começar da análise dos cursos oferecidos, principalmente no que se refere aos projetos considerados inovadores (Tabela 8), constata-se que apenas 17,34% dos cursos tinham alguma relação com um emprego formal. A maioria tem como foco a informalidade, como trabalhos autônomos no setor de prestação de serviços ou a formação de cooperativas. Apesar de, no discurso, o Ministério do Trabalho e sua Secretaria de Formação 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, corroborando os pressupostos definidos pelas agências multilaterais.

Sobre a discrepância entre os requisitos exigidos pelas transformações da base econômica do mundo contemporâneo e os cursos que efetivamente são realizados no âmbito do PLANFOR, FIDALGO (1999a) assinala em sua pesquisa que:

não foi identificado nenhum curso que pudesse ser considerado como produtor de competências para a polivalência ou para a reconversão de perfis profissionais para o núcleo central do mercado de trabalho e, que estaria, pois, sintonizado com a formação dos novos requerimentos exigidos pela reestruturação dos processos produtivos e tendo em vista os novos padrões de competitividade internacional (FIDALGO, 1999a: 178).

Tabela 8: Características dos cursos/programas considerados inovadores em 1997

FORMAÇÃO PARA:	Nº	%
Cooperativismo/Associativismo	17	17,35
Cidadania/Reintegração Social	21	21,43
Trabalhos Autônomos	26	26,53
Política de Administração Pública	13	13,27
Mercado de Trabalho Formal	17	17,34
Não Identificado	04	04,08
Total de propostas inovadoras identificadas	98	100,00

Fonte: BRASIL, 1998¹⁶⁷. In: FIDALGO, 1999a:178

Por um lado, o PLANFOR tem o mérito de se direcionar para grupos excluídos socialmente, que, em sua maioria, pela primeira vez tiveram acesso a algum programa de qualificação, ou mesmo a algum programa do Estado¹⁶⁸. Por outro, o conteúdo oferecido mantém esses grupos, no que tange à formação, à margem do conhecimento historicamente construído pela humanidade e, no campo do trabalho, serve para conter a pressão por postos de trabalho e acomodar a população em atividades periféricas e precárias do mercado, legitimando, assim, sua exclusão social.

Como política de caráter transitório podemos entender o PLANFOR como promotor de um grande avanço, pois o atendimento a esta clientela estava completamente ausente da agenda estatal. A intervenção do Ministério do Trabalho em termos de formação profissional era quase nula. O preocupante é verificar que os interlocutores políticos e, particularmente, a SEFOR pretendem construir a nova institucionalidade da formação profissional, ou seja, estabelecer novos modos de regulação do sistema a partir do transitório, melhor dizendo, (...) edificando a nova institucionalidade da formação profissional no “permanente transitório” (FIDALGO, 1999a: 176)

O “permanente provisório”, idéia que ainda hoje sustenta as políticas governamentais para a EJA, se expressa na forma e no conteúdo da noção de empregabilidade. O PLANFOR, como política pública para educação de adultos, pode ser reduzida à seguinte máxima: “ser educado é ser empregável”. Procuraremos, no capítulo seguinte, desvelar os vínculos, as mediações e interpretações da realidade que tornam possível tal solução política.

¹⁶⁷ A tabela foi organizada por Fernando Fidalgo, com base nos dados presentes no documento.

¹⁶⁸ Merece destaque, ainda que não possamos desenvolver o assunto neste trabalho, o intenso debate e disputa que se trava hoje no movimento sindical, principalmente na Central Única dos Trabalhadores, em relação ao PLANFOR e aos recursos do FAT. Ver, por exemplo, Castro e Macedo (1998).

CAPÍTULO IV

PLANFOR: “*ser educado é ser empregável*”

“Não existe uma realidade em si mesma, em si e por si, mas apenas em relação histórica com os homens que a modificam”

Antonio Gramsci

Desde o início deste trabalho, defendemos que, para compreender as reformas da educação, principalmente da educação de adultos, era preciso, por um lado, entender as reformas (neo) conservadoras por que passa a sociedade de maneira mais ampla, e, por outro, perceber o movimento histórico do qual o objeto estudado é fruto.

Retomaremos, nesta seção, algumas idéias discutidas no primeiro capítulo, no que tange à “nova sociabilidade capitalista”. Contudo, prosseguiremos, abordando uma questão diretamente relacionada com o nosso tema: a crise do trabalho/emprego e o contexto de precarização dos mesmos, hoje, no Brasil.

Há necessidade, neste momento, de olhar com mais acuidade, a crise do assalariamento, uma das faces mais perversas do mundo globalizado. Primeiramente, porque o PLANFOR, nossa referência de análise, está inserido na política pública de emprego, sendo, portanto, um dos instrumentos governamentais de combate a esse problema social, alocado sob a responsabilidade no Ministério do Trabalho, como visto no item 3.1.1. Em segundo lugar porque, como sugere o próprio título do capítulo, atualmente, as forças dominantes difundem, largamente, a idéia de que “ser educado é ser empregável”; ou seja, proclama-se que, por meio da educação, as pessoas irão obter as competências e habilidades que as dotarão das condições necessárias para se tornarem empregáveis. O caráter apologético desse discurso, como veremos na seção 4.2, é, com certeza, mais perverso que a promessa de um emprego.

Além disso, como vimos anteriormente, o processo de formação desenvolvido pelo PLANFOR tem sido considerado por muitos, inclusive pelos trabalhadores, como possível alternativa à exclusão social, bem como de combate ao desemprego e à pobreza. Nesse sentido, tal discurso eleva a educação a um papel central na sociedade: apresenta-a como prática social “redentora”, que incorpora a idéia de “salvação”, atividade, por excelência, “integradora”, no âmbito de um modelo socioeconômico em que prevalecem os processos de exclusão.

4.1. Um Plano de acordo com a nova divisão de trabalho, na educação, no contexto do “*fascismo social*”

Como vimos no primeiro capítulo, a constituição de uma sociedade, dentro da perspectiva do Estado de Bem-Estar, integrou os trabalhadores (para controlá-los, mas também e, principalmente, como resultado de muitas lutas organizadas). Construiu-se, ainda, uma esfera pública burguesa com um fundo público ampliado e com o controle público dos setores estratégicos da economia. Assim, a lógica desordenadora e destruidora do capital estava, de certa forma, contida (ou mais ou menos regulada): os trabalhadores dispunham (em graus diferenciados em cada país) de direitos sociais (saúde, educação, previdência social), estabilidade (contrato de trabalho com tempo indeterminado, carteira assinada), e de uma certa segurança (seguro-desemprego). Essa é a *sociedade salarial*, de que nos fala CASTELTPP¹⁶⁹ :

Uma sociedade salarial é uma sociedade na qual a maioria dos sujeitos sociais recebe não somente sua renda, mas também seu estatuto, seu reconhecimento, sua proteção social. A sociedade salarial promoveu, neste sentido, um tipo completamente novo de segurança relacionada ao trabalho, e não somente à propriedade (CASTEL, 1998: 150).

A sociedade salarial é baseada no “*contrato social da modernidade*”, que mediou a relação contraditória capital/trabalho e todas as dimensões da vida em sociedade¹⁷⁰. Na atualidade, vemos o desmoronamento da própria estrutura da relação salarial, modificando dessa forma, o conceito de sociedade e o sentido das questões sociais. A análise de SANTOS complementa as idéias de CASTEL, que vimos discutindo. Afirma o autor:

No modelo da contratualização social da modernidade capitalista, o trabalho foi via de acesso à cidadania, quer pela extensão aos trabalhadores dos direitos cívicos e políticos, quer pela conquista de direitos novos específicos, ou tendencialmente específicos, do coletivo de trabalhadores, como o direito do trabalho e os direitos econômicos e sociais (SANTOS: 1999: 48).

¹⁶⁹ CASTEL, em **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**, demonstra o quanto a sociedade salarial é uma estrutura inédita, ao mesmo tempo sofisticada e frágil. Para este autor, as relações de trabalho na sociedade industrial caracterizam-se, historicamente, por três “modalidades das relações que o mundo do trabalho mantém com a sociedade global”: condição proletária, condição operária e condição salarial. “Se, esquematicamente falando, elas se sucedem, seu encadeamento não é linear” (CASTEL, 1999: 415).

¹⁷⁰ A contratualidade tem suas origens nos mecanismos reguladores que organizaram social, política e culturalmente a sociedade moderna; esta capacidade regulatória ampliou-se após a Segunda Guerra Mundial, com a intervenção do Estado, regulando, principalmente, a lógica excludente do capital.

Não obstante, SANTOS irá assinalar que a realidade de países semiperiféricos, ou *quase-Estados-providência*, é de confusa transposição do pré-contratualismo para o pós-contratualismo¹⁷¹ no discurso político e na vida cotidiana das pessoas. Essas sociedades, em que a sociabilidade “salarial” ou “contratual” vem sendo vivenciada apenas por uma parcela da população, apresentam-se, atualmente, com um discurso pós-contratualista, em uma realidade estruturalmente pré-contratualista. Isso significa dizer que, em países como o Brasil, estamos passando do “pré” para o “pós”, sem nunca termos sido, de fato, uma sociedade contratualista.

Embora levando em consideração as ponderações de SANTOS, e apesar de nunca termos sido uma sociedade salarial, na qual vigorasse o emprego protegido, podemos, grosso modo, afirmar que, dos anos 30 aos 80, houve uma inegável expansão ocupacional e que, nesse período, parcelas crescentes dessas gerações de assalariados podiam, com um mínimo de segurança, programar suas vidas.

A noção de progresso era o sustentáculo dos regimes de regulamentação do trabalho, tanto dos países contratualistas quanto dos países pré-contratualistas, para utilizar a terminologia de SANTOS, fato que possibilitou a alguns grupos de trabalhadores das sociedades semiperiféricas atingirem certo grau de segurança e estabilidade, notadamente os trabalhadores dos setores estatais, e, nos países centrais, o desenvolvimento do estado-providência. Nesse sentido (feitas as ressalvas), pode-se afirmar ter havido certa estabilidade para um grupo de trabalhadores brasileiros; no entanto o processo de globalização excludente e a mundialização do capital financeiro e especulativo, em conjunto com as políticas neoliberais, têm determinado questionamentos e ataques ao regime de regulamentação do trabalho implementado no pós-Guerra. CASTEL, afirma que a *questão social* parecia dissolver-se na crença no progresso indefinido, chamando atenção para o fato de que, justamente, “*essa trajetória é que foi interrompida. Quem, hoje, afirmaria que vamos para uma sociedade mais acolhedora, mais aberta, trabalhando para reduzir as desigualdades e para maximizar as proteções? A própria idéia de progresso perdeu sua coesão*” (CASTEL, 1999: 493). E, para os Estados tem ocorrido, por consequência, o que CASTEL denominou de desmonte da “*sociedade salarial*” e a “*remercadorização do trabalho*”, ou, em outros termos,

¹⁷¹ “O pós-contratualismo é um processo pelo qual grupos e interesses sociais até agora incluídos no contrato social são dele excluídos sem qualquer perspectiva de regresso. Os direitos de cidadania, antes considerados inalienáveis, são-lhes confiscados e, sem estes, os excluídos passam da condição de cidadãos à condição de servos. O pré-contratualismo consiste no bloqueamento do acesso à cidadania por parte de grupos sociais que anteriormente se consideravam candidatos à cidadania e tinham expectativa fundada de a ela ascender.” (SANTOS, 1999: 45).

o que SANTOS (1999) denomina de ruptura do “*contrato social da modernidade*” e a “*emergência do fascismo social*”.

Para este último autor, a crise do contrato social, paradoxalmente, caracteriza-se, na atualidade, pela sua aparente consagração. “*Nunca se falou tanto de contratualização das relações sociais, das relações de trabalho, das relações políticas do Estado com organizações sociais*” (SANTOS, 1999: 44). Contudo ele alerta ter a nova contratualização muito pouco que ver com a fundada na modernidade, basicamente, por três características: 1) por configurar-se como liberal individualista – ou seja, predominância da idéia do contrato entre indivíduos em detrimento da idéia do contrato entre “*agregações coletivas de interesses sociais divergentes*”; 2) por não pressupor qualquer estabilidade – podendo ser, portanto, rompido a qualquer momento, e, por fim, 3) por não reconhecer o conflito e a luta como elementos estruturais do combate – isto é, ao contrário da contratualização social, a contratualização liberal pressupõe uma abstrata igualdade universal entre as partes contratantes, buscando um consentimento passivo a condições supostamente irreversíveis. Nesses termos, SANTOS conclui que a nova contratualização é um falso contrato:

Por todas essas razões a nova contratualização é, enquanto contratualização social, [grifo nosso] um falso contrato, uma mera aparência de compromisso constituído por condições impostas, sem discussão ao parceiro mais fraco no contrato, condições tão onerosas quanto inescapáveis (SANTOS, 1999: 45).

A crise da contratualização moderna significa a perda do estatuto político de sustentação da cidadania, no sentido de identidade social e de integração comunitária, cujo resultado é a predominância legitimada, “contratualizada” da exclusão. Percebe-se, no bojo dessa questão, que a “crise” abala, justamente, a relação salarial que associava trabalho e segurança – significa dizer que um dos resultados do processo de crise capitalista mundial é o desmonte da sociedade do trabalho assalariado, constituindo-se um dos principais problemas deste início de século, pela ampliação sem precedentes dos desempregados, precarizados, sobrantes.

No cenário em que estamos vivendo, quanto maior é a expansão das políticas neoliberais, menor é a atuação do Estado no campo dos direitos sociais. Verifica-se que, essencialmente, nos países da periferia e semiperiferia, a estratégia de integração passiva e subordinada à economia mundial faz com que os índices de regressão sejam alarmantes¹⁷².

¹⁷² Vejamos, por exemplo, o caso brasileiro, segundo POCHMANN: “O desenvolvimento das forças produtivas entre 1930 e 1980 (...) mostrou-se extremamente favorável à maior participação relativa do Brasil na economia mundial. O mesmo não ocorre hoje, quando o país conta (desde 1990) com um modelo econômico voltado para a maior integração internacional. Nos primeiros 80 anos do século 20, cresceu a participação relativa do Brasil na economia mundial, com a renda nacional passando de 0,7% da renda do mundo em 1900 para 3,5% dessa renda

Por outro lado, com a desregulamentação do emprego, ocorre um processo que CASTEL irá chamar de *remercadorização do trabalho*, ou seja, um crescimento da competitividade e da concorrência entre os trabalhadores, rompendo, pelo menos nos países do núcleo central, o equilíbrio existente entre o trabalho e o mercado. Nas sociedades salariais, o “salário-segurança”, o “emprego protegido”, etc, possibilitavam algum amparo proteção aos trabalhadores, razão pela qual este autor afirma que o trabalho havia sido parcialmente desmercadorizado e que, atualmente, vive-se a *remercadorização*.

Todas essas alterações modificaram, profundamente, a relação das pessoas com seu trabalho; o medo de perder o emprego transformou o trabalho em permanente motivo de inquietação e insegurança^{TPTP}¹⁷³. CASTEL resume o *esfacelamento da condição salarial*, em torno de três importantes constatações para o cenário social em construção:

A primeira é o que poder-se-ia chamar ‘uma desestabilização dos estáveis’. A segunda diz respeito à instalação da precariedade ou seja, às alternâncias de período de desemprego, de trabalho temporário, de ‘pequenos trabalhos’. O que nos conduz à terceira constatação, ou melhor, ao final do processo. [A descoberta de] indivíduos que poderíamos chamar de ‘excedentes’. Eles vivem como se fossem ‘inúteis no mundo’, (...) Não estão integrados, mas talvez não sejam integráveis, no sentido de sociabilidade, ou seja, de manter relações de interdependência associada a uma utilidade social como eram até mesmo os proletários explorados (CASTEL,1998:152/153 – grifos nossos).

Este cenário, de forma mais perversa, faz-se presente no Brasil, pois, aqui, como em todos os países periféricos e semiperiféricos, nunca se estabeleceu a sociedade salarial. Nesses países percebemos um quadro de retrocesso das relações sociais que eram garantidas pelo próprio capitalismo. O crescimento estrutural da exclusão social, com a crescente amplitude da fragilização do trabalhador, configura uma crise, como já sinalizamos, paradigmática. Os riscos que corremos face a este cenário são muitos, e SANTOS (1999) resume-os, como já foi dito, em uma única expressão: “*a emergência do fascismo social*”. Esse tipo fascista de sociabilidade, segundo ele, apresenta-se sob seis formas fundamentais: fascismo do *apartheid* social, fascismo do Estado paralelo, fascismo populista, fascismo para-estatal (com duas

em 1980. (...) essa participação regrediu para apenas 2,8% no ano passado [1999]. Também a renda brasileira per capita aumentou entre 1930, quando representava 24% da renda per capita dos países do centro capitalista, e 1980, quando esse percentual atingiu 36,1%, (...) Com a situação de estagnação da renda *per capita* após 1980, a renda média do brasileiro em 1999 ficou em 27% da dos habitantes dos países ricos, o que significa uma regressão a níveis dos anos 40. (...) Em 1930, os postos de trabalho na indústria brasileira (7,6% do total das ocupações no Brasil) equivaliam apenas 0,8% do total do emprego industrial do mundo, e em 1980 esses postos (quase 20% das ocupações internas) passaram a representar 4,1% do total mundial do setor. Também esse índice regrediu: em 1999, os empregos industriais no Brasil (menos de 12% da ocupação nacional) caíram para 3,1% do total no mundo.” (POCHMANN, 2000: 68/69)

¹⁷³ CASTEL assinala que a mutação de nossa relação com o trabalho, não é só uma questão de emprego/desemprego, mas de uma mutação de nossa relação com o mundo; isto porque “O trabalho, como se verificou ao longo deste percurso, é mais que o trabalho e, portanto, o não-trabalho é mais que o desemprego, o que não é dizer pouco. (...) tratar-se-ia, então, de inventar uma maneira diferente de habitar esse mundo”. (CASTEL, 1999: 496/497).

vertentes: fascismo contratual e fascismo territorial), fascismo financeiro e fascismo da insegurança.

Gostaríamos, neste momento, de nos deter nesta última forma de fascismo *societal*. Como dissemos, a desregulamentação do emprego e a *remercadorização do trabalho* tem causado insegurança e medo. A fragilização do trabalhador, sob o permanente risco da existência provisória sem prazo (FORRESTER, 1997) já citada, é o que SANTOS chama de fascismo da insegurança:

Trata-se da manipulação discricionária da insegurança das pessoas e de grupos sociais vulnerabilizados pela precariedade do trabalho, ou por acidentes ou acontecimentos desestabilizadores, produzindo-lhes elevados níveis de insegurança quanto ao presente e ao futuro, de modo a fazer baixar o horizonte de expectativas e a criar a disponibilidade para suportar grandes encargos, de modo a obter reduções mínimas dos riscos e da insegurança (SANTOS, 1999: 53/54).

Nestes termos, o autor afirma que se opera com a insegurança das pessoas, tanto em relação ao presente quanto ao futuro, o “*acionamento duplo de ilusões retrospectivas e de ilusões prospectivas*”¹⁷⁴. É neste sentido e neste contexto que se situam e prosperam as vendas de “ilusões de segurança”, cujos melhores exemplos são os seguros de saúde e os fundos de pensão privada. Consideramos, também, que os cursos de qualificação profissional no âmbito do PLANFOR, objeto deste estudo, situam-se neste mesmo espaço de instabilidade e “ilusões de segurança”, porém, de forma ainda mais perversa.

Subjugados pelo cenário social caracterizado por CASTEL, aos trabalhadores, jovens e adultos brasileiros, ansiosos e inseguros diante de um contexto de crescente exclusão, agravado pela baixa escolaridade da maioria, são ofertados cursos rápidos que (explícita ou implicitamente) vêm acompanhados da promessa de segurança, da expectativa de sair da situação de precariedade: são-lhes prometidos empregabilidade e empreendedorismo, uma verdadeira “ilusão de segurança”. Portanto, aos excluídos de toda ordem, o Estado brasileiro e os setores burgueses vinculados a ele vendem a “promessa de inclusão”, atribuindo à educação um papel fundamental nesse processo.

Nos anos 90, tornou-se mais evidente no Brasil, como em outros países da América Latina, a *qualitativa transformação da forma de ser do trabalho* (ANTUNES, 1995), com a queda substancial do emprego formal (principalmente, industrial) e a concomitante ampliação de múltiplas formas de trabalho precário. No campo da formação, como decorrência, surgem

¹⁷⁴ Cabe assinalar que: “As ilusões retrospectivas consistem em acentuar a memória da insegurança e da ineficácia dos serviços estatais encarregados de executar essas políticas, (...). Por sua vez, as ilusões prospectivas visam a criar horizontes de segurança produzidos no setor privado inflacionados pela invisibilização de certos riscos e pela ocultação das condições de prestação de segurança.” (SANTOS, 1999: 54).

demandas de maior qualificação dos trabalhadores; mas, contraditória e simultaneamente, observa-se o aumento do número de trabalhadores em ocupações que demandam baixos níveis de conhecimento. O mundo do trabalho, hoje, necessita de um número cada vez menor de trabalhadores para operarem no “núcleo central” da produção. Apesar disso,

ao contrário da década de 1980, em que a demanda empresarial restringia-se à educação mínima para a força de trabalho já empregada, nos anos de 1990 o empresariado estende suas reivindicações à totalidade da população, defendendo a universalização da educação básica. (...) [dado a] necessidade, colocada pela abertura econômica e pelas novas tecnologias e formas de organização do trabalho, de que o capital passe a contar com um novo tipo de “exército de reserva”, melhor qualificado, para o desempenho do trabalho simples, não qualificados, desregulamentados ou terceirizados (RUMMERT, 1998: 204).

Diante da exposição realizada até o momento, consideramos que a matéria “O Futuro do Trabalho”, do jornal *O Globo* de 04/06/1995, ano em que, como já assinalamos, os Ministérios da Educação e do Trabalho discutiam as reformas educativas em curso e ano de elaboração do PLANFOR, ilustra bem a nossa argumentação e explicita a lógica das ações implementadas por ambos os ministérios a partir daquele ano:

HÁ VAGAS SÓ PARA BONS ALUNOS

Se é verdade que o desemprego será o principal problema nas próximas décadas, quem tiver melhor formação terá mais chances de ganhar a disputa pelo mercado de trabalho.

O TRABALHADOR DO FUTURO DEVERÁ:

- Ter concluído pelo menos o 2º Grau
- Procurar sempre aprender mais
- Ler e interpretar dados
- Compreender a máquina e a fábrica
- Ter visão global da produção
- Ter capacidade de abstração (criar e usar modelos)
- Saber se expressar (oral, escrita e visualmente)
- Ser responsável
- Tomar a iniciativa
- Ter habilidades de negociação
- Poder atuar em múltiplas funções
- Preocupar-se com a qualidade do produto

A reportagem evidencia uma tendência que se aprofunda e consolida nos anos 90 e ilustra, no contexto de emergência do desemprego estrutural, a necessidade de ampliação e elevação da escolaridade da força de trabalho, exigidas pelo capital, como pré-condição para o aumento da produtividade e da competitividade. RODRIGUES (1998) demonstra como, atualmente, a busca pela competitividade internacional da indústria brasileira modela as

propostas para a reestruturação do Estado, da educação e da formação profissional. Contudo o autor também demonstra que a burguesia industrial não é neófita no debate educacional brasileiro e, historicamente, atrelou a formação humana ao futuro da economia e da sociedade. No discurso empresarial, “*ou a formação humana adequa-se às novas demandas da produção, da economia, ou não será jamais atingido o télos.*” (RODRIGUES, 1998: 134).

RUMMERT (1998) assinala como, a partir dos anos 90, sob a hegemonia do neoliberalismo, configura-se a emergência do “*ethos empresarial*”, ou seja, a lógica empresarial passa a permear as análises e as propostas para a educação, além de associar cidadania à competitividade. Assim, segundo a autora, “*ao se associar a concepção de mundo empresarial ao conjunto de motivações, valores e ideais que devem reger a sociedade (...) reafirma[-se] um processo de consolidação de hegemonia que (...) vem se delineando, gradativamente, desde os anos 80*”. (RUMMERT, 1998: 74)

As análises apresentadas até aqui pretendem assinalar que as reformas educativas, vinculadas à reforma neoliberal do Estado brasileiro, empreendidas em nome da necessidade de ajuste da sociedade ao quadro internacional de globalização e competitividade, vêm marcadas pelo pensamento empresarial (RODRIGUES, 1998) e mostram, claramente, a *desintegração da promessa integradora*, que pautava a educação desde os anos de 1930 (GENTILI, 1998), como já foi discutido.

O Estado brasileiro vem-se organizando no campo da política educacional, para preparar mão-de-obra para atender as novas demandas empresariais. Assim sendo, NEVES (1997) auxilia-nos a entender esse processo, analisando atores e tarefas que têm configurado, no âmbito das políticas públicas, a nova divisão de trabalho na educação no Brasil. A autora também discute como o Estado, ao assumir oficialmente o discurso empresarial, tem projetado a “*ilusão de inserção*” no fascismo da insegurança (SANTOS, 1999), configurador do capitalismo atual.

NEVES mostra-nos que o Brasil manteve, ao longo do período de 1930 a 1989, praticamente, a mesma diretriz educacional, ou, em suas palavras, a mesma divisão de trabalho na educação, devido a peculiaridades do regime de produção fordista, ou seja, das necessidades econômicas, sociopolíticas e culturais da materialidade naquele momento histórico. E que, no entanto, o nível de racionalidade atingido pelo processo de trabalho no paradigma da acumulação flexível vem requerendo que se reestruture a formação/educação no Brasil, o que acarretou, a partir dos anos de 1990, iniciativas modernizantes sinalizadoras de uma nova divisão de trabalho no setor educacional, redefinindo responsabilidades no que se refere ao conceito de políticas educacionais no âmbito da aparelhagem estatal.

Assim, para a autora, de 1930 a 1989, desenvolveu-se uma dualidade educacional entre a formação para o trabalho complexo e a formação para o trabalho simples¹⁷⁵. A primeira delas subdividiu-se entre os ramos científico e tecnológico: aquele refere-se à formação da força de trabalho altamente especializada e este, à formação de trabalhadores responsáveis por tarefas especializadas de execução do modelo fordista de organização produtiva. A formação para o trabalho simples, diretamente relacionada às experiências da EJA, como a analisada por nós, ocorre de modo bastante segmentado:

(...) em setores tradicionais da economia, aqueles não integrados ao processo de modernização e (...) em segmentos modernos da economia, especialmente da indústria e do setor terciário funcional. A força de trabalho ‘não incluída’ no mercado de trabalho do Brasil moderno esteve, por longo tempo, excluída de qualquer tipo de escolarização.

A monopolização crescente da economia e os imperativos de legitimidade social fizeram o Estado, através da rede pública de ensino, responsabilizar-se diretamente pela escolaridade mínima (quatro séries do primeiro grau) de um contingente significativo da força de trabalho progressiva e aceleradamente urbanizada, adaptando-a às exigências do mercado de trabalho desqualificado, ou mesmo, suprimindo de quadros aptos, o exército industrial de reserva.

Tendo como limite de terminalidade educacional, o 1º grau regular ou supletivo de escolaridade, a formação profissional em sentido lato da força de trabalho simples foi complementada por um sistema paralelo de formação profissional, diretamente conduzido pelo empresariado, através do SENAI e do SENAC (NEVES, 1997: 73 – grifos nossos).

Não obstante, das alterações na sociabilidade capitalista decorreram mudanças, qualitativas e quantitativas, na atual materialidade da sociedade brasileira. Ao entender que a educação assume características diferentes, em cada momento histórico particular, em função dos contornos econômicos e sociais específicos, a autora aponta, anos 90 do século XX, para uma nova divisão de trabalho na educação. Assim, NEVES subdivide as políticas públicas governamentais para a formação do trabalho simples, neste período recente, em dois tipos: formação da atual geração de trabalhadores e formação das próximas gerações de trabalhadores:

Na nova divisão do trabalho educacional, a educação da atual geração da massa trabalhadora efetiva e potencial se fará (...) através de três níveis distintos de cursos profissionalizantes – básico, técnico e tecnológico, em sistema paralelo à escolarização regular, por meio de programas de educação à distância, do sistema paralelo de formação profissional patronal pré-existente, pela instalação dos centros públicos de educação profissional,

¹⁷⁵ “Marx [MARX, K. O Capital, 1988: 51] divide o trabalho em trabalho simples e trabalho complexo ou qualificado. Segundo ele, o trabalho humano mede-se pelo dispêndio da força de trabalho simples, a qual, em média, todo homem comum, sem educação especial, possui em seu organismo. O trabalho simples médio muda de caráter com os países e estágios de civilização, mas é dado numa determinada sociedade. Trabalho complexo ou qualificado vale como trabalho simples potenciado ou, antes, multiplicado, de modo que uma quantidade de trabalho qualificado é igual a uma quantidade maior de trabalho simples”. (NEVES, 1997: 18).

coordenados pelo governo, e, também, pelos trabalhadores organizados através dos programas de formação profissional ministrados por eles, com recursos do FAT.

A escolarização das próximas gerações dos trabalhadores que realizam o trabalho simples, neste estágio atual do desenvolvimento capitalista no Brasil, terá como patamar mínimo a conclusão do ensino básico, correspondente ao 1º grau completo, dentro de uma organização curricular que possibilite a integração passiva desse contingente da força de trabalho à sociabilidade científico-tecnológica e ético-política do mundo urbano-industrial nos anos iniciais do século XXI (NEVES, 1997:103 – grifos nossos).

As análises empreendidas, auxiliam-nos a precisar o conjunto de iniciativas do Estado para a EJA, no curso das transformações sociais, políticas, econômicas e culturais, a partir dos anos 90. A experiência da EJA analisada neste trabalho, o PLANFOR, refere-se, portanto, à formação para o trabalho simples da atual geração de trabalhadores. Quanto à matéria citada anteriormente - **O Futuro do Trabalho**-, os itens apontados para o trabalhador do futuro indicavam atribuições da educação básica, demandada pelo capital para a formação para o trabalho simples, das próximas gerações de trabalhadores.

Percebemos que, em cada instância de aprofundamento e/ou mudança do processo de industrialização do País, há uma modificação no patamar mínimo necessário de escolarização para decifrar códigos culturais no conjunto das atividades sociais requeridas. Dessa forma, a ação governamental, condizente à inserção subalterna brasileira na divisão internacional do trabalho, volta-se, na última década do século XX, prioritariamente para:

a elevação do nível de racionalidade do trabalho simples – as novas gerações de trabalhadores desqualificados – e, concomitantemente, à formação, em caráter supletivo, de parcela da atual força de trabalho simples, dentro de uma lógica utilitarista de remoção de obstáculos à superação da crise contemporânea de acumulação capitalista (NEVES: 1997: 83).

Delineia-se um quadro em que, no bojo da atual crise do capitalismo e dos processos de globalização¹⁷⁶, o PLANFOR parece consolidar, no âmbito da EJA, uma proposta educativa subordinada ao ideário do capital, destacando-se, nesse processo, os organismos empresariais como sujeitos condutores.

Os trabalhos de NEVES (1997), RODRIGUES (1998) e RUMMERT (1998) corroboram nossos estudos e indicam-nos que o pensamento empresarial, ou, em outras palavras, a lógica privada foi sendo incorporada como política do Estado, no nível do Sistema Nacional de Educação, por meio do MEC e, em particular, na educação de jovens e adultos pelo MTE .

¹⁷⁶ ver Capítulo I sobre a discussão sobre o caráter ideológico da globalização.

Outro fator a ser destacado refere-se ao fato de que a maior vinculação do PLANFOR à lógica do capital e do mercado, como já mencionado, efetiva-se, num cenário de fragilidade da classe trabalhadora (ANTUNES, 1999) e de predominância do fascismo social (SANTOS, 1999), sinalizando, em semelhante contexto, uma política de continuísmo de nossa subalternidade. Como o PLANFOR trata de treinamento de mão-de-obra e não de escolarização, revela-se uma escolha que não prioriza a produção de conhecimento, assumindo um papel de formação de trabalhadores para atividades “neuromusculares” (ARRIGHI, 1997). Constata-se, portanto, como assinala FRIGOTTO que:

Há um descompasso, e até mesmo uma contradição clara, entre o discurso da educação para a competitividade, reestruturação produtiva e globalização e as políticas educacionais concretas que vêm ocorrendo (FRIGOTTO, 2000: 45).

Quero dizer que apesar do discurso sobre a educação, principalmente no âmbito da educação de jovens e adultos, estruturar-se a partir da idéia de que as recentes reformas educacionais são necessárias para que nos tornemos competitivos no mundo globalizado, a prática evidencia um quadro indicador de que, na divisão internacional do trabalho, nossa perspectiva educacional é, cada vez mais, voltada para as atividades “neuromusculares” (ARRIGHI, 1997).

Não obstante, percebemos ainda que, subjacente à reforma da educação nos anos 90, destacam-se as noções de empregabilidade e competências, ambas subscritas numa lógica individualizante, as quais têm servido para justificar o desemprego como sendo decorrente da falta de preparação das pessoas para acompanhar as mudanças no mundo do trabalho. Ou seja, diante da incapacidade de se criarem mecanismos eficazes para o desemprego estrutural, criam-se, mecanismos ideológicos, fora das relações de classe, para justificar e naturalizar as contradições na sociedade capitalista.

Assim o MTE, através do PLANFOR, essencialmente, no eixo denominado avanço conceitual, afirma pretender, no contexto de crise do trabalho assalariado (desmonte da sociedade salarial) e ampliação da concorrência entre os trabalhadores (remercadorização do trabalho), “*melhorar a empregabilidade do trabalhador*” (BRASIL, 1999: 25).

Cabe, neste ponto, retomar o significado do termo empregabilidade e a direção dada, por essa noção ideológica, às ações desenvolvidas para a formação das grandes massas de trabalhadores, realmente ou potencialmente excluídas, para as quais o governo brasileiro parece, destinar uma educação possibilitadora, no máximo, de executarem-se trabalhos simples.

4.2. Competências e habilidades para a empregabilidade: “*ser educado é ser empregável*” ou “*a subalternidade reiterada*”

Estamos chegando ao final deste estudo e objetivamos, nesta quase última seção, demonstrar por que, ao nosso ver, a lógica impressa na educação dos jovens e adultos trabalhadores, nos dias de hoje, é a de que “*ser educado é ser empregável*”, e discutir o quanto isso reitera, sob novas bases, por um lado, de forma ampla, a subordinação da educação aos interesses do capital, e, por outro, de forma específica, uma educação para os subalternizados a que historicamente a EJA, no Brasil, esteve historicamente limitada.

Como já visto, as fontes pesquisadas indicam que o PLANFOR dá prioridade ao atendimento aos trabalhadores marcados por maiores desvantagens sociais, bem como aqueles que não tiveram acesso às formas tradicionais de educação profissional; porém, na prática, percebemos que, apesar dos documentos informarem não se pretender substituir a educação básica, sua atuação tem-se estendido a uma parcela considerável de trabalhadores que não concluíram a educação básica, muitos sequer, o ensino fundamental. Ao tomar como referência a noção de empregabilidade, tem ocorrido, por consequência, “*a negação da perspectiva mais ampla da formação profissional, para subordiná-la aos desígnos da lógica mercantil*” (FIDALGO, 1999a: 198). Em uma realidade como a brasileira, com a enorme carência da PEA no tocante a escolarização básica, o PLANFOR pode ser o único acesso possível à grande massa de trabalhadores que, há muito, vem tendo negado o seu direito à educação. Neste horizonte, sob a lógica mercantil e no âmago da noção de competência, esse plano tem servido como um meio de integração social pacífica, atuando junto à massa de trabalhadores pouco escolarizados, preparando-os para a execução do trabalho simples, na periferia do mercado de trabalho, e para o auto-emprego na economia informal, ou, ainda, convencendo-os de sua (in)competência, por não possuírem habilidades necessárias, ou seja, por não serem empregáveis.

A SEFOR utiliza amplamente a noção de *empregabilidade*, a ser alcançada, conforme seus documentos atestam, pelo desenvolvimento das habilidades (básicas, específicas e de gestão), que dotariam o trabalhador das competências necessárias para tornar-se empregável, o que embora possa até significar um emprego, remete, principalmente, a aprendizagem de empreender e empreender-se.

A lógica de tais conceitos pode ser percebida, por exemplo, nas diversas exposições feitas por Nassim Mehedff, como no artigo¹⁷⁷ publicado no jornal **O Globo**, em 09/10/1996, ano em que o PLANFOR foi iniciado, no qual afirma:

A ERA DA EMPREGABILIDADE

O emprego dos anos 90 tem um novo conceito: a empregabilidade. (...) Hoje, mais importante que apenas obter um emprego é tornar-se empregável, manter-se competitivo em um mercado em mutação. (...)

São muitos e variados os ingredientes da empregabilidade, mas estes podem ser sintetizados em três componentes: competência profissional, disposição para aprender e capacidade de empreender. A competência profissional é uma questão de aprendizado formal e de experiência. Ela é permanentemente construída, aprimorada, renovada. Não é um estoque, mas um fluxo, daí a importância da disposição para aprender.

Mas é preciso também empreender. Não apenas no sentido de “montar um negócio próprio” – o que, sem dúvida, torna-se fundamental no contexto da reestruturação e mutação do emprego – mas acima de tudo, em localizar-se e empreender-se a si próprio, na economia e na sociedade em permanente transformação. O cidadão produtivo é aquele capaz de apreender e gerir uma realidade que tem como regra a transitoriedade permanente (grifos nossos).

O trecho acima revela o aspecto perverso da relação estabelecida entre a educação e o trabalho, sob a ótica da empregabilidade e das competências, naturalizando o cenário de insegurança, precariedade e exclusão (SANTOS, 1999), e aponta “os ingredientes” para que cada um, individualmente, adapte-se a essa realidade dada como irreversível. O princípio embasador desse conceito é o de que o desemprego tem como causa a baixa empregabilidade do trabalhador, sendo, portanto, este mesmo, o responsável por sua condição de desempregado – individualiza-se uma questão que tem, na realidade, caráter socioeconômico.

A “*era da empregabilidade*”, em sintonia com a presente hegemonia econômica, política e ideológica do pensamento neoliberal no Brasil, traz, em seu bojo a valorização da dimensão individualista – o deslocamento das relações sociais do *nós* para o *eu* (HOBSBAWM, 1995). RUMMERT (1998) assinala que, no processo de construção da hegemonia neoliberal, a ênfase no individualismo formula uma concepção utilitarista de cidadania – o cidadão produtivo –, acenando para cada um, com a possibilidade de agir de acordo com as suas potencialidades, passando a ser apontada, como único limite, a própria capacidade de vencer: o conceito de cidadania traz explicitamente a aceitação de que a formação humana deve estar subjugada às demandas econômicas.

Pretende-se, com isso, fazer prevalecer as idéias de produtividade, eficiência, empregabilidade, individualismo e competição, apresentadas como essenciais

¹⁷⁷ Esse artigo encontra-se, também, no documento **Educação Profissional no Brasil: conceitos e prática em debate** (BRASIL, 1997c), que reúne 17 textos (dos quais 14 são de autoria do Nassim Mehedeff), divididos em entrevistas, ensaios e artigos publicados de 1995 a 1997, em diversos jornais e periódicos do País sobre a educação profissional.

ao ingresso do país na esfera de uma nova e suposta modernidade, centrada nos valores de mercado e nos parâmetros da globalização (RUMMERT, 1998: 63)

Com tal compreensão, o acesso ao mercado relaciona-se ao mérito e destina-se, apenas, aos que são competentes e capazes: cada um deve buscar desenvolver habilidades para adaptar-se à descontinuidade, moldar-se, permanentemente, às novas situações e, com isso, culpam-se pela exclusão, os próprios excluídos, que, pela falta de empenho, mérito, criatividade ou atributos naturais, são considerados responsáveis de sua situação. O incentivo à competição e ao individualismo, numa conjuntura de *crise da sociedade salarial* (CASTEL, 1999) e *emergência do fascismo social* (SANTOS, 1999) tem trazido, como uma das conseqüências para os trabalhadores, o direcionamento dos conflitos para o interior da classe trabalhadora, favorecendo o rompimento de laços de compromisso solidário (ANTUNES, 1995). Difunde-se que a valorização da diferença, associada à competitividade e à busca de superioridade sobre os demais, deve ser conquistada individualmente, sendo competência de cada um lutar, de forma isolada, por seus interesses.

Constrói-se, assim, a mitificação do novo que repercute, por exemplo, na acelerada desconstrução de uma referência já consolidada no imaginário social: o culto ao trabalho fixo, comprovável, ao emprego como elemento essencial de composição das identidades. Essa perspectiva, que no Brasil, desde o final do século passado, tem sido construída e valorizada pelo próprio Estado, é agora desconstruída em função de um novo apelo, que consiste em desqualificar os vínculos estáveis e valorizar a capacidade de empregabilidade de cada um, valor que passa a reger os enunciados formulados a respeito do mundo do trabalho e da inserção social. Esse caráter de descontinuidade gera inúmeras inseguranças no mundo do trabalho, assumindo, de forma perversa, o caráter de incentivador da competitividade (RUMMERT, 1998: 62).

No centro deste debate, organismos como BM, BID, CEPAL, OIT, etc. – intelectuais coletivos do capital internacional – têm divulgado a necessidade de busca de novas competências. Assim, apesar do caráter incipiente do conceito de competência, este, rapidamente, foi-se tornando referência no debate educacional de vários países, inclusive no Brasil.

Particularmente no contexto brasileiro, vimos que as mudanças no mundo do trabalho, conjugadas ao modelo de organização social neoliberal, constituem o contexto em que se configura a reforma da educação profissional. Em seu bojo, os Ministérios da Educação e do Trabalho e Emprego mobilizaram-se, diante da necessidade de efetivar opções ao desemprego e à elevação da escolaridade do trabalhador. Percebemos, pois, basear-se a reforma da educação profissional implementada, nestas duas novas noções: empregabilidade e competência .

Na literatura sobre a Sociologia do trabalho, a empregabilidade tem sido assimilada genericamente como a condição do trabalhador de se manter permanentemente empregado ou auto-empregado num mercado de trabalho instável. A competência, por sua vez, associa-se à conjugação dos diversos saberes mobilizados pelo indivíduo (saber, saber-fazer e saber-ser) na realização de uma atividade. Ela faz apelo não somente aos seus conhecimentos formais, mas à toda gama de aprendizagens interiorizadas nas experiências vividas, que constituiriam sua própria subjetividade. Empregabilidade e competência se associam mutuamente (RAMOS, 2001: 2).

Segundo ROPÉ e TANGUY, a noção de competência não permite uma conceituação objetiva de seu conteúdo - *“ela se apresenta, de fato, como uma dessas noções cruzadas, cuja opacidade semântica favorece seu uso inflacionado em lugares diferentes por agentes com interesses diversos”* (ROPÉ; TANGUY, 1997: 16). – significando, que a noção de competência tende a substituir outras, como saberes, conhecimentos e qualificações.

RAMOS demonstra que a relevância adquirida pela noção de competência frente ao conceito de qualificação processa-se como um deslocamento; ela não apenas mostra-se inadequada para substituir a de qualificação, como a desloca, dialeticamente, para um plano secundário, como forma de se consolidar como categoria ordenadora da relação trabalho-educação na atual fase do capitalismo:

observa-se que o conceito de qualificação tem perdido sua centralidade em favor da noção de competência. Enquanto a qualificação apresenta uma conotação societária e uma referência coletiva, porque se refere ao emprego numa sociedade contratual regulada e ao sujeito inserido nas relações sociais marcadas pela contradição capital e trabalho, a noção de competência tem uma conotação individual. Seu significado remete, sem mediações, ao sujeito abstraído das relações sociais, sugerindo uma relação de consenso entre capital e trabalho. A noção de competência associada à de empregabilidade, portanto, estaria tendendo a ordenar os processos associados à formação e às atividades profissionais (RAMOS, 2001:4 - grifos nossos).

FRIGOTO (1995) refere-se às atuais exigências educativas como um rejuvenescimento da Teoria do Capital Humano, argumentando que, *“o conteúdo das demandas dos homens de negócio no campo educativo, estrutural e ideologicamente, não mudou de natureza, mas o conteúdo da demanda mudou profundamente e com ele as contradições assumem nova qualidade”* (p. 170). Na década de 70, buscou-se explicar, com a Teoria do Capital Humano, as contradições do capitalismo usando a educação como justificativa das diferenças de renda entre pessoas e países: pessoas/países seriam pobres/subdesenvolvidos porque não teriam investido suficientemente em educação. A partir dos anos 90, de forma similar, conceitos como competência e empregabilidade procuram,

também, justificar pelo campo da formação, a não-integração de determinadas pessoas no mercado de trabalho e/ou de determinados países na economia globalizada.

O rejuvenescimento¹⁷⁸ seria expressão da mudança de conteúdo histórico, já que, a partir da crise do trabalho assalariado, demanda-se um “novo trabalhador” – flexível, participativo, polivalente. Essa demanda explícita “*a natureza da tendência do processo de produção sob a nova base tecnológica e no plano da competitividade dentro da reorganização econômica e do novo padrão de valorização*”. Entretanto, o autor adverte que tais mudanças se dão sob a lógica da exclusão: “*o limite, o horizonte definidor é o processo produtivo demarcado pela naturalização da exclusão*” (FRIGOTO, 1995: 202).

Na verdade, novamente faz-se necessário legitimar as contradições na sociedade capitalista e a solução apontada, em consonância com o novo padrão de acumulação flexível – que flexibilizou a “rigidez” da produção, do mercado, dos contratos e direitos trabalhistas, do papel e dos gastos públicos (HARVEY, 1999) –, retira do Estado e do capital a responsabilidade pela implementação de medidas que garantam um mínimo para as pessoas sobreviverem e põe sobre os indivíduos a responsabilidade de procurar estratégias capazes de inseri-los no mercado de trabalho e escapar do *fascismo da insegurança*: a empregabilidade.

Ao comentar uma entrevista ao jornal *Le Monde*, do secretário do Trabalho dos Estados Unidos, Robert Reich, sobre a ampliação do número de desempregados, FORRESTER (1997) demonstra com precisão o caráter vazio da promessa de empregabilidade:

Ele sonha com eternas ‘formações’ (desta vez durante toda a vida: ‘life long education’) e outros gadgets desgastados. Mas ele pronuncia também uma palavra que soa nova e parece prometida a um belo futuro: ‘empregabilidade’, que se revela com um parente muito próximo da flexibilidade, e até como uma de suas formas. Trata-se, para o assalariado, de estar disponível para todas as mudanças, todos os caprichos do destino, no caso dos empregadores. Inventarão, todavia, o nome de um gadget para distrair as multidões. Lembrem-se empregabilidade. O termo fará sucesso. Imagina-se o grau de profissionalização desses ‘empregabilizados’, (...) A qualidade de peão intercambiável, de nulidade profissional que lhes será conferida. E não se trata de modo algum, de uma vida de aventuras oposta a uma existência de burocrata, mas da acentuação de uma fragilidade que os deixará ainda mais à mercê. Com a preocupação de uma aprendizagem constantemente renovada, sem ter muita chance de tornar-se competente (FORRESTER, 1997: 118/9 - grifos nossos).

¹⁷⁸ Este “rejuvenescimento” vem agora fundamentado na ideologia do fim da centralidade do trabalho e a emergência da sociedade do conhecimento. A distinção da nova Teoria do Capital Humano para sua primeira versão é estar sua formulação baseada não mais no trabalho como categoria central das relações sociais, mas no conhecimento. A partir daí, preconiza-se o fim das classes sociais fundamentais e a emergência do “cognitariado”, na sociedade pós-industrial. Sobre esse debate, ver FRIGOTTO (1995 e 1998a), MACHADO (1998) HIRATA (1994) e ANTUNES (1995).

O cinismo do uso da noção de empregabilidade, principalmente quando veiculada pelo discurso governamental, sob a perspectiva de amenizar o problema do desemprego, fica evidente nesta citação. Na verdade, retira-se a responsabilidade do setor produtivo, da economia e do Estado pela criação de postos de trabalho. Por isso, concordamos com LEITE (1997), quando assinala:

Em primeiro lugar, ele (o conceito de empregabilidade) parte do falso pressuposto de que o desemprego não é causado por um desequilíbrio entre as dimensões da população economicamente ativas e as ofertas de trabalho no contexto das atuais relações de trabalho e de produção, mas sim por inadequações dessa população às exigências de qualificação colocadas pelo novo paradigma produtivo. Isso implica a suposição de que há oferta de trabalho para toda a população economicamente ativa e que se trata, portanto, de adaptar a demanda de emprego por parte dos trabalhadores a demanda da oferta (LEITE, 1997. Apud. OLIVEIRA, 2000: 225/6).

Assim, percebe-se que empregabilidade e competência vêm direcionando as discussões sobre a relação emprego e desemprego no Brasil “*na prática, o primeiro carrega a idéia de um possível movimento (tornar-se empregado) e o segundo institui condicionantes para que a empregabilidade possa realizar-se*”. (OLIVEIRA, 1999: 57). Reforçar esse ideário significa, por um lado, encobrir um modelo de desenvolvimento excludente e, por outro, negar a existência de algo muito maior e mais grave: o desemprego estrutural. OLIVEIRA (2000) ratifica:

O problema está na forma de organização e desenvolvimento social adotado, e isso é o que a educação formal ou informal por si só não resolve. Nesse sentido, pensar políticas públicas de educação sem levar em conta a política industrial e o investimento em setores realmente produtivos e geradores de emprego parece tarefa inócua (OLIVEIRA, 2000: 230).

FIDALGO, ao analisar a construção da engenharia da empregabilidade, a partir de uma análise comparativa das experiências francesa e brasileira, chama atenção para o fato de que, apesar de ambos os países estarem sob um processo comum de constituir um novo modo para regular a formação profissional, a partir de uma mesma linha mestra, o processo de mundialização e de divisão internacional do trabalho, quanto ao sentido que vem-se constituindo nas experiências, são significativamente diferentes, definindo-se, cada uma, de acordo com o nível médio de escolaridade da população, “*com a constituição dos mercados de trabalho e com o nível de desenvolvimento do novo regime de acumulação*” (FIDALGO, 1999a: 192).

No caso brasileiro, o foco tem sido o abrandamento das distorções provocadas pelo processo de diferenciação e exclusão social, ressaltando-se o fato de que a natureza da maioria

dos cursos implementados pelo PLANFOR não parece contribuir para o rompimento com a inserção desses trabalhadores na estrutura segmentada do mercado de trabalho. Assim, o autor afirma sobre a empregabilidade, no Brasil, que:

as políticas de formação profissional que têm sido objeto de definição e acordo dos interlocutores políticos entendem o desenvolvimento da empregabilidade como uma finalidade de ajuste dos perfis profissionais dos excluídos, dos menos qualificados, dos que têm menos poder de competição por empregos, devido aos requerimentos do mercado de trabalho informal e às possibilidades de geração autônoma de renda (FIDALGO,1999a: 193).

Portanto o Estado brasileiro, pelo PLANFOR, tem implementado ações, resumidas a estratégias conformadoras dos trabalhadores ao quadro de exclusão social, ideologicamente comprometido com o modelo de reestruturação produtiva que atende aos interesses imediatos do capital. No Brasil, a SEFOR, ao desvincular a problemática do desemprego da estrutura político-econômica e transferir aos indivíduos a responsabilidade por se adaptarem e competirem nesta realidade, deflagra uma concepção fragmentada, minimalista e ocultadora da realidade: *“Trata-se de conformar um cidadão mínimo, que pensa minimamente e que reaja minimamente”* (FRIGOTTO, 2001: 8).

Para FIDALGO, o emprego das competências, adequando-se às características da situação brasileira, assume uma especificidade:

No caso do Brasil, o debate sobre as competências é transferido, principalmente, para o campo de enfrentamento direto do trabalhador com livre jogo do mercado desregulado. A enorme carência de escolarização básica da população economicamente ativa (PEA) faz com que esse processo seja bastante difícil. Aqui, produzir competências significa desenvolver capacidades elementares de leitura, cálculo, raciocínio lógico, tudo o que se supõe ser objeto da educação básica, desafio colocado não para um momento específico da vida do trabalhador, porquanto deve acompanhá-lo ao longo de sua trajetória produtiva (FIDALGO, 1999a: 200 – grifos nossos).

Nesse horizonte, o autor confirma nossa hipótese de que o PLANFOR é um plano de formação que, de acordo com a nova divisão de trabalho na educação, dirige-se à preparação para o trabalho simples da atual geração de trabalhadores, atuando, também, como conformador da força de trabalho excluída do mercado formal ao contexto de insegurança e instabilidade.

No final do segundo capítulo deste estudo, mostramos que a EJA, na atualidade, ocupa um lugar secundário no interior das políticas do MEC: a insuficiência de ações por parte deste Ministério, possibilita-nos afirmar não haver uma preocupação específica e, muito menos, uma proposta eficaz para o enfrentamento do problema da baixa escolaridade da PEA brasileira. Assinalamos, naquele momento, que o esvaziamento no Ministério da Educação de

políticas efetivas para a escolarização de jovens e adultos faz parte de um único projeto, pelo qual se desloca uma parcela significativa deste tipo de atendimento para o Ministério do Trabalho.

Nossos estudos têm apontado para o fato de as mudanças no mundo do trabalho, conjugadas ao modelo de organização societária de referência neoliberal, que se tem configurado no Brasil, têm demandado modificações substanciais no campo educacional¹⁷⁹. No cerne dessas mudanças, o Estado brasileiro mobiliza o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e Emprego, pela necessidade de cumprir as exigências impostas pelos organismos internacionais e de buscar algum tipo de resposta ao desemprego crescente e à requisição de patamares mais elevados de escolaridade dos trabalhadores brasileiros.

O debate sobre a importância da educação básica para a competitividade nacional e inserção no mundo globalizado - consenso nos anos de 1990 - parece ter sido resolvido, contudo por uma via que não pressupõe a elevação do nível de escolaridade do trabalhador, mas, exatamente, por meio de uma política que aponta “*a cisão entre a educação escolar e formação do trabalhador*” (CÊA, 2000: 95): através de programas pontuais e fragmentados na EJA, sob a execução do Ministério do Trabalho, que, sem pretender viabilizar o acesso das classes populares aos níveis mais elevados de escolarização, criam, ao mesmo tempo, a possibilidade de uma grande parcela da população obter a certificação¹⁸⁰.

O Estado, o empresariado e uma parcela dos trabalhadores¹⁸¹ justificam e defendem as reformas no sistema educacional como necessárias para uma maior competitividade industrial¹⁸². A apologia à modernização tomou a educação como *pedra de toque*. O empresariado brasileiro, além de suas próprias ações na política de qualificação de seus empregados e da ampla mobilização pela educação básica, mais do que nunca, assumiram

¹⁷⁹ Novas demandas educacionais: “As ações educacionais do bloco no poder se dividiram entre ações destinadas ao resgate da dívida social e ações voltadas para o aumento da competitividade da produtividade da indústria nacional, em face dos novos requisitos científicos e tecnológicos essenciais à terceira revolução industrial”. (NEVES. 1997: 77 - grifos nossos)

¹⁸⁰ A questão da certificação não será discutida neste trabalho, mas cabe ressaltar que a concorrência capitalista internacional tem exigido a certificação das competências da força de trabalho. Sendo interessante para o empresariado nacional que a SEFOR, amplie a certificação ocupacional e de competências profissionais. Sobre essa questão, FIDALGO acrescenta: “A certificação seria uma das incumbências previstas para os Centros Públicos de Educação Profissional, que estão, ainda, em fase de discussão e experimentação. Pela certificação das competências, espera-se que estes Centros possam dar conta de uma dupla tarefa: estruturar o sistema de formação via organização modular e comprovar os saberes adquiridos na experiência profissional dos trabalhadores.” (FIDALGO, 1999a : 186)

¹⁸¹ Ver FIDALGO, 1999a e RUMMERT, 1998.

¹⁸² Ver CÊA, 1996

posição nas relações com o Estado, destacando a educação do trabalhador como condição fundamental para a qualidade e para a produtividade industrial.

Nesse quadro a educação de qualidade emerge como uma demanda comum e urgente, apresentando-se como suposto elemento de convergência que se sobrepõe aos interesses mais distintos e característicos de grupos sociais diversificados e, muitas vezes, antagônicos (RUMMERT, 1998: 22).

No cenário de consolidação da nova fase de expansão do capital, surge o PLANFOR, anunciando-se como porta-voz e agente mobilizador do que está sendo chamado de *nova institucionalidade da educação profissional*, materializando, claramente, o objetivo do governo federal de ampliar, para a grande massa da população, apenas uma das modalidades da EJA - a educação profissional de nível básico¹⁸³ -, nela incorporando elementos pontuais da educação fundamental.

HADDAD (1992) assim caracteriza a EJA e seu público-alvo na realidade brasileira:

É este marco condicionante – a miséria social – que acaba por definir as diversas maneiras de se pensar e realizar a EJA. É uma educação para os pobres, para jovens e adultos das camadas populares, para aqueles que são maioria nas sociedades de Terceiro Mundo, para os excluídos do desenvolvimento e dos sistemas educacionais de ensino (p. 3).

Se no contexto dos anos 30 ao final dos anos 80, dado o nível dos conteúdos de natureza científico-tecnológica necessários à execução do trabalho simples, para a capacitação desta força de trabalho, bastava a alfabetização (ou um pouco mais), hoje faz-se necessário ampliar essa formação, o que não tem significado, para as políticas públicas, educação básica para todos. Como vimos o PLANFOR, no que se refere ao plano educacional, tem-se configurado, pelo desenvolvimento das habilidades básicas, como uma forma de “driblar” a baixa escolarização da PEA; no plano da política pública de emprego, tem significado uma reafirmação da forma precária de inserir as classes populares na estrutura do mercado de trabalho.

Observa-se que a reforma na Educação Profissional, conferindo-lhe “nova institucionalidade”, acentua os vários aspectos de nossa histórica dualidade educacional, com a institucionalização de “dois sistemas”: uma educação regular (composta pela educação básica e educação superior) e uma educação profissional (composta pelo nível básico, técnico e tecnológico), paralelas e independentes.

As reformas educacionais empreendidas nos anos 90 caracterizaram, por um lado, uma nova divisão de trabalho na educação; por outro, a ampliação conceitual tanto na antiga

¹⁸³ Sobre a reforma do Ensino Médio, Técnico e Tecnológico ver: RAMOS (1995) e OLIVEIRA (2001).

formação profissional, quanto do que se considerava EJA, tendo, por desdobramento, um estreitamento das experiências vistas antes, separadamente, por esses campos.

O momento é ambivalente, pois, ao mesmo tempo em que se propõe uma forma de êxito para os incluídos, arrogam-se outras para os excluídos. A educação nos dois casos é concebida como a grande redentora. Para os incluídos – aqueles que ainda permanecem no emprego formal regulamentado de carteira assinada – é o caminho essencial para a manutenção de seu emprego, através da atualização constante e para as poucas possibilidades de ascensão na carreira. Para os excluídos do mercado de trabalho formal, a educação funciona instrumentalizando-os para as ocupações informais ou conferindo-lhes a escolaridade exigida pelo emprego formal (OLIVEIRA, 2000: 243).

Na verdade, a forma e o conteúdo que a EJA expressa nos cursos realizados no âmbito do PLANFOR, sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho, explicitam a hegemonia do ideário dos organismos internacionais para os países periféricos e semiperiféricos do capitalismo (ARRIGHI, 1997). Apesar deste Ministério, em seus documentos, afirmar que não pretende ser assistencialista, contraditoriamente assenta seus pressupostos na suposta ampliação da empregabilidade da população marginalizada ou em risco de exclusão social, numa perspectiva clara de filantropia e alívio à pobreza, atendendo às exigências das agências de financiamento (LEHER, 1998).

O conjunto de argumentos aqui apresentado procurou demonstrar que, na divisão de tarefas hoje existente entre o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho, verifica-se que o primeiro tem atuado no ensino médio e na formação profissional de nível técnico e tecnológico, e o segundo responsabiliza-se pela formação profissional de nível básico. Enquanto aquele estaria formando as futuras gerações de trabalhadores, bem como aqueles que atuam no trabalho complexo, suprindo demandas do mercado de trabalho formal e das empresas com elevado padrão tecnológico, este volta sua atuação para os trabalhadores com baixa qualificação e, portanto, com menores vantagens competitivas. Assim, os programas implementados no Ministério do Trabalho e Emprego têm como foco os excluídos de toda ordem, principalmente os desempregados, com o objetivo de abrandar o problema da falta de emprego, orientando-os para atividades informais e periféricas.

Fica evidente que a educação reservada aos jovens e adultos trabalhadores brasileiros ainda se revela, já no século XXI, restrita a um papel compensatório, apresentando-se agora – num momento marcado por incertezas, por diversas formas de precarização das condições de existência e por fortes processos de exclusão – sob uma forma ideológica de “novo tipo”, que constrói uma nova sociabilidade moldada pela lógica mercantil e coloca sobre os indivíduos a responsabilidade pelo alcance de melhor qualidade de vida.

CONCLUSÃO

“(...)a tendência democrática, intrinsecamente, não pode consistir apenas em que um operário manual se torne qualificado, mas que cada ‘cidadão’ possa se tornar ‘governante’ e que a sociedade o coloque, ainda que ‘abstratamente’, nas condições gerais de poder fazê-lo.”
Antonio Gramsci

Este estudo em nenhum momento se pretendeu conclusivo sobre o tema para o qual se voltou; compreendemos que o conhecimento é sempre aproximativo e provisório, razão pela qual podemos dizer que dele resultaram algumas análises e reflexões, ora apresentadas como questões para aprofundamento posterior.

Nossa investigação focalizou, predominantemente, dentro da multiplicidade de ações componentes do amplo universo da EJA, a experiência classificada como formação profissional de nível básico, desenvolvida no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego: o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR). Tal Plano ocupou papel central no cenário das políticas públicas no Brasil, uma vez que atuou em reação a dois problemas de importância capital: o desemprego e a carência de escolaridade da população.

Nesse horizonte, o primeiro propósito deste estudo foi compreender os processos que resultaram na redefinição das políticas públicas para a educação de jovens e adultos trabalhadores, isto é, aquela que se direcionou de uma perspectiva ajustada ao modelo desenvolvimentista para uma perspectiva adequada ao modelo competitivista. Consideramos que, no processo mais amplo de transição de um modelo ao outro, a educação passou de uma tentativa de ajustar-se às exigências do padrão fordista de acumulação para a tentativa de adequar-se ao referencial de flexibilização e globalização. Inserida nesse contexto, a EJA também sofreu mudanças significativas e, para analisarmos algumas delas, tomamos como referência investigativa o PLANFOR, por considerá-lo representativo da concepção política e pedagógica que estava sendo construída pelo governo brasileiro para essa modalidade de educação desde o início dos anos de 1990. Defendemos a idéia de que as ações desenvolvidas pelo PLANFOR, no âmbito da EJA, contribuem para reiterar, sob novas bases, a subalternidade das classes populares.

O processo da pesquisa foi relatado em quatro capítulos. O primeiro teve um duplo caráter: o de ser uma síntese com sentido formativo e, ao mesmo tempo, o de delinear a materialidade na qual pôde ser apreendida a mudança de enfoque na EJA. Assim, discutimos a crise atual do capitalismo, o seu processo de reorganização e a construção de uma nova sociabilidade no Brasil – *télos competitivista* (RODRIGUES, 1997) –, dentro de uma ótica subalterna ao núcleo orgânico do capital (ARRIGHI, 1997). O breve inventário dessa materialidade indicou que, no mundo e no Brasil, guardadas as especificidades das diferentes regiões e países, observa-se um período de amplas e profundas transformações nas mais diferentes dimensões: avanço científico-tecnológico, progressiva substituição dos modelos de regulação social, profundas mudanças no interior dos processos de trabalho, reorganização dos Estados etc.

Trata-se, historicamente, de dois momentos bastante distintos. Um primeiro, denominado "Era de Ouro" (HOBSBAWM, 1995), período de amplo crescimento econômico, no qual os países centrais do sistema capitalista atingiram estabilidade social e econômica, caracterizado pela produção e consumo em larga escala e pela perspectiva do "pleno emprego" para os trabalhadores. Um segundo, iniciado por volta da primeira metade da década de 1970, no qual nos encontramos ainda hoje, denominado "Globalização ou Mundialização da Economia" (DREIFUSS, 1997; CHESNAIS, 1996; IANNI, 1996), sustentado pelas chamadas "Políticas Neoliberais", que corresponde a um momento de crise do sistema, caracterizado pela reforma da estrutura estatal, pela supressão de direitos sociais construídos no período anterior, pelo desemprego estrutural e pela submissão quase irrestrita ao mercado.

No caso brasileiro, a intensa mobilização da luta contra a ditadura e, posteriormente, nos anos 1980, os debates travados no processo Constituinte, retardaram as políticas de ajuste. É nos anos 1990, com o governo Collor de Mello, e de forma mais competente com o governo Fernando Henrique Cardoso, que esse processo se inicia. Com efeito, a partir dos anos 1990 aponta-se para um processo de reestruturação econômica e de intervenção no Estado afinado com o ideário neoliberal. Juntamente com o discurso de modernização do País, observa-se também a proclamação da falência do modelo de desenvolvimento e a construção de uma nova regulamentação da economia; seus efeitos se fazem sentir, por exemplo, no enfraquecimento dos direitos trabalhistas, na deteriorização da já precária qualidade de vida da população, no processo de privatização etc.

O segundo capítulo buscou reconstruir alguns elementos da história da educação dos trabalhadores, visando a apreender como esta se vem construindo. O aspecto específico que se

buscou realçar foi o de relacioná-la tanto com as mudanças ocorridas no processo de industrialização do País quanto com as ações e políticas de qualificação profissional, sinalizando para uma concepção ampliada da EJA.

Ao analisarmos as políticas públicas para a educação de jovens e adultos nos anos 1990, percebemos que esta não só tem-se caracterizado pelo aspecto irregular, fragmentário e compensatório, como também pelo afastamento do poder público quanto à definição e implementação de políticas que possam, efetivamente, garantir essa modalidade educativa. As políticas e diretrizes do MEC para a área, nos tempos de hoje, praticamente se restringem à sugestão e à oferta de materiais didáticos a quem se interessar por desenvolvê-la. Se bem que financie, de forma eventual, alguns projetos com recursos do FNDE nas áreas de capacitação de recursos humanos, aquisição de material escolar e reprodução de material didático, parece-nos evidente que tal forma de lidar com o problema é insuficiente, além de inadequada, tendo em vista a amplitude da carência educacional da população jovem e adulta do País, sinalizando, pois, a inexistência de uma política eficaz para o enfrentamento da questão.

Na LDB (Lei 9.394/96), apesar da substituição da denominação Ensino Supletivo para Educação de Jovens e Adultos, na prática esta ficou basicamente reduzida a cursos e exames supletivos, visto não terem sido garantidas na lei questões fundamentais, como frequência, duração dos cursos, financiamento e responsabilidades. Ao mesmo tempo, observa-se a predominância da lógica de se atribuir à escola o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva, delineando-se, como objetivo para tal instituição, qualificar e requalificar mão-de-obra de modo a atender às exigências do mercado, mantendo-se, dessa forma, o caráter descontínuo da política educacional a ela referente.

Pelo que se viu, nos anos 1990/2000, a nova identidade com que a EJA se apresenta é bastante heterogênea, fragmentada e complexa: diferentes experiências e modalidades são desenvolvidas por variadas entidades, e graças a diversas fontes de financiamento. Dessa significativa diversidade destaca-se, pelo número expressivo de agentes executores, de alunos atendidos e de recursos envolvidos, o PLANFOR, cuja estrutura, de um modo geral, parece demonstrar sua submissão ao “*ethos empresarial*” (RUMMERT, 1998). Efetiva-se, aqui, um enorme contraste com a perspectiva da Pedagogia do Oprimido desenvolvida por Paulo Freire. Esta tem como eixo a conscientização e a emancipação do sujeito aluno/trabalhador adulto enquanto sujeito social e coletivo. A concepção do PLANFOR pauta-se pelo horizonte individualista e da submissão.

Por isso, o terceiro capítulo visou a conhecer o PLANFOR, recompondo sua trajetória, sua estrutura e seus objetivos, discutindo o caráter por nós considerado como

falseador de suas premissas, exemplificado pela relação linear que nele se estabelece entre qualificação e emprego. Percebemos que, num contexto de crise, precarização do emprego e ampliação da concorrência entre os trabalhadores, o PLANFOR é considerado, equivocadamente, como alternativa à exclusão social e de combate ao desemprego e à pobreza vividos pela parcela da classe trabalhadora mais vulnerável.

Sob a hegemonia da ideologia neoliberal, implementa-se, no cerne das reformas do Estado, a da educação profissional, consolidando-se uma “divisão de tarefas” entre o MEC e o MTE. Nela, a formação profissional dos trabalhadores com maior qualificação – ou seja, a de nível técnico e tecnológico – está sob a responsabilidade direta do MEC; já para os trabalhadores com baixa ou nenhuma qualificação é oferecida a formação profissional de nível básico, sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho, por meio do PLANFOR. Tal hierarquização não é exclusiva do setor governamental, já que, no âmbito empresarial, seu sistema de formação tem radicalizado essa tendência e priorizado, acentuadamente, a oferta de cursos para os trabalhadores com maior qualificação. Diante disso, concluímos que, de acordo com essa nova divisão de trabalho na área da educação, o PLANFOR responsabiliza-se pela preparação para o trabalho simples da atual geração de trabalhadores.

Finalmente, nossas análises apontam que a nova educação profissional e, particularmente, seu nível básico (que trata, na verdade, da EJA), orienta-se pelo conceito de empregabilidade. Como consequência, tem ocorrido um processo de individualização da formação do trabalhador, pelo qual se indica que cada um é responsável por buscar suas competências, a serem alcançadas, segundo o discurso governamental, com o desenvolvimento das habilidades básicas, das habilidades específicas e das habilidades de gestão. Tais competências seriam potencializadoras do empreendedorismo na economia “dada”. Entretanto, o que de fato ocorre é, por um lado, um processo ideológico naturalizador da exclusão social e, por outro, a tentativa de redução do processo educativo a um mecanismo instrumental e adaptativo voltado para a integração periférica ou informal no mercado de trabalho.

Observa-se, pois, a configuração de uma proposta de formação para o trabalho que se propõe a estar totalmente separada da educação formal e escolarizada. A criação do PLANFOR, mesmo sem inaugurar tal política, representa a nosso ver, o ápice de um processo que foi se consolidando no País desde o início dos anos 1990, processo de atrelamento às proposições econômicas e políticas dos organismos internacionais, para os quais o problema da educação é tratado de forma minimalista, numa perspectiva pragmática e de alívio à pobreza, como demonstram vários estudos, alguns deles mencionados neste trabalho.

Nesta pesquisa se evidenciou que, ao se atribuir prioridade à universalização do ensino fundamental para as crianças e, ao mesmo tempo, oportunizar uma forma dos jovens e adultos terem um contato aligeirado (pontual e fragmentado) com noções de educação fundamental, atendia-se à demanda empresarial quanto à ampliação da educação da força de trabalho, sem romper, contudo, com a histórica segmentação do nosso sistema educacional: socializava-se a base, mantendo-se, porém, inacessível o vértice para a maioria dos brasileiros.

Por fim, no quarto capítulo, indicamos que o eixo central do PLANFOR localiza-se na cristalização da idéia de que “*ser educado é ser empregável*”. Em outras palavras, sua marca parece estar na difusão de que as pessoas devem buscar na educação competências e habilidades que as dotem da possibilidade de empregabilidade. Fez-se necessário, nesta última parte, situar, embora brevemente, a abordagem das competências como modelo pedagógico, no contexto de crise do assalariamento (CASTEL, 1999) e da emergência do fascismo social (SANTOS, 1999). Sinalizamos para o fato de que, num momento de fragilização da classe trabalhadora, em que prevalece o fascismo da insegurança, o Estado brasileiro e os setores burgueses a ele vinculados oferecem à população marginalizada e excluída, tanto de educação quanto de trabalho digno, a “promessa de inclusão”, num processo de verdadeira “venda de ilusão”, atribuindo à educação um papel fundamental nesse processo.

No início dos anos 1990, a reorganização da política educacional no Brasil –vinculada à reforma neoliberal do Estado brasileiro, empreendida em nome da necessidade de promover o ajuste à globalização e à competitividade internacional – configurou uma nova divisão de trabalho na educação, a qual alterou significativamente o modelo anteriormente existente (de 1930 a 1989). No caso da analisada experiência da EJA, o PLANFOR, pudemos situá-lo na formação para o trabalho simples da atual geração de trabalhadores. Na verdade, tal plano significou uma opção política que, em sintonia com a reforma da educação, de um modo geral aponta, no quadro internacional da divisão do trabalho, para uma formação voltada para as atividades “neuromusculares” (ARRIGHI, 1997).

A formulação do PLANFOR reitera, sob novas bases econômicas (reestruturação produtiva) e novos conceitos ideológicos (empregabilidade), a subserviência da educação aos interesses do capital e, no âmbito específico da EJA, reitera uma educação de segunda categoria, destinada aos subalternizados da sociedade brasileira, ou seja, às frações mais empobrecidas da classe trabalhadora. Se isto faz sentido, e nos parece que faz, as reformas educativas dos anos 1990, no seu âmbito mais amplo e, em particular, no que se refere à educação profissional e à educação de jovens e adultos, acentuaram o viés produtivista e uma concepção empobrecida de educação. Desta forma, estão amplamente coerentes com a opção

de sermos uma economia inserida no mercado mundial de forma associada e subordinada. Trata-se de uma concepção de educação para jovens e adultos trabalhadores restrita às necessidades do modelo societário do capital e, portanto, coerente com sua lógica.

Ao longo da análise empreendida foi possível perceber o crescimento de políticas assistenciais, que tendo em vista o número cada vez maior de pessoas desempregadas ou em trabalhos precários, oportunizam algum aprendizado e responsabilizam as pessoas por criarem novas formas de trabalho. Em virtude da contemporaneidade da experiência tratada, e das alterações impostas mais recentemente pela política do governo federal (renomeação do PLANFOR para PNQ)¹⁸⁴, sem romper com a lógica de recurso de atenuação das tensões sociais decorrentes da situação de desemprego gerada pela estrutura econômica um conjunto de questões continua desafiando a crítica, tanto no sentido de evidenciar a realidade das políticas do PLANFOR, seus equívocos e limites, quanto da busca de possibilidades e perspectivas opcionais deles decorrentes.

Numa tentativa de síntese, neste momento final do estudo levantamos algumas reflexões a partir de considerações que pretendemos aprofundar em outro momento ou mesmo deixar como apontamentos para outras pesquisas, particularmente, nas áreas de Trabalho e Educação e de Educação de Jovens e Adultos:

- As reformas educacionais empreendidas a partir dos anos 1990 configuram a construção de uma identidade em novos moldes, tanto para a Educação Profissional quanto para a Educação de Jovens e Adultos. Sabemos que tanto uma como outra sempre foram formatadas como uma educação de classe: uma educação para os trabalhadores ou subalternizados na sociedade. Tal educação assumiu características diferentes, em cada momento histórico, em função dos contornos e demandas do capital, realizando-se sob diversas formas e modalidades, de acordo com as exigências de capacitação para o trabalho simples.
- Historicamente, as áreas de Trabalho e Educação e Educação de Jovens e Adultos cresceram e consolidaram suas ações e núcleos de pesquisa a partir de enfoques diferenciados, observando-se o escasso diálogo que mantinham entre si. Como decorrência prática e teórica, a primeira delas, grosso modo, tem tratado da educação profissional, dos processos educativos e do trabalho no mundo da produção, e a segunda, tradicionalmente, tem cuidado da

¹⁸⁴ O novo governo extinguiu o PLANFOR e instituiu o Plano Nacional de Qualificação – PNQ, reorientando, segundo os documentos do MTE, as diretrizes da Política Pública de Qualificação de acordo com o Plano Plurianual 2004 – 2007.

alfabetização e da ampliação da escolaridade numa perspectiva reparadora (reposição de uma escolarização não ocorrida no momento “certo”).

- O novo modelo que se construiu para ambas caracteriza-se, de um lado, por uma ampliação conceitual, e, por outro, por um reducionismo ou fragmentação das ações, podendo verificar-se, ainda, sob o aspecto do conteúdo, uma aproximação entre uma e outra. Tal aproximação vem ocorrendo, acreditamos, devido à educação da força de trabalho estar assumindo um caráter indispensável para a produção capitalista nos dias atuais.

- Como decorrência, percebemos uma aproximação dessas modalidades. Embora tal aproximação seja necessária, ela tem ocorrido sob a ótica utilitarista e pragmática do mercado, calcando-se na fugidia idéia da empregabilidade. Nesse sentido, apontamos o PLANFOR como a melhor expressão desse movimento. Todavia, faz-se necessário ressaltar que nosso estudo tornou evidentes os limites do PLANFOR quando analisado sob a perspectiva de uma política pública nacional, que se organiza para dar um tipo de resposta ao problema dos índices alarmantes de desemprego e da baixa escolaridade do trabalhador. Também consideramos relevante, pela necessidade de ser buscada a construção de alternativas, explorar em outras análises as contradições e possibilidades desse Plano.

- A partir dessas considerações, evidencia-se para nós que um dos principais desafios postos é o de romper com o distanciamento entre os campos. A superação da cisão que há na produção do conhecimento, no Brasil, entre a Educação de Jovens e Adultos e Trabalho e Educação é uma premência de ordem teórica-política. Este trabalho buscou, na problemática investigada, contribuir para a ampliação da reflexão sobre a EJA no campo Trabalho e Educação. Se temos como referência maior uma educação que interessa à maioria da população, ou seja, à classe trabalhadora, parece-nos necessário que as duas áreas estabeleçam um diálogo maior entre si.

- Consideramos fundamental, para o início desse diálogo, esclarecer as concepções de homem e de mundo, particularmente, nas áreas de Trabalho e Educação e de EJA. Parece-nos relevante, para o avanço nas discussões e ações de ambas, discutir questões do tipo: o que cada uma das áreas considera como propiciador da humanização do homem? Qual é a centralidade do debate que se verifica nos dois grupos?

- O estudo evidenciou, ainda, o fato de ser necessária a construção de canais de reflexões e ações conjuntas permanentes entre as áreas, não só entre as já citadas, mas também de outras, como alfabetização, currículo etc., incorporando os avanços de cada uma

delas. Como o embate contra-hegemônico engloba o plano ideológico, político e técnico, o desafio é superar a concepção de educação compensatória e reducionista que vem presidindo, historicamente, a EJA, substituindo-a por um paradigma que seja, efetivamente, reafirmado no campo do direito e da formação plena para a cidadania. Isso significa que tal modalidade educativa não deverá ser compreendida apenas como alfabetização, nem tampouco exclusivamente como qualificação/requalificação profissional, mas deve ser fundamentada na perspectiva da educação contínua, possibilitando o direito de qualquer pessoa estudar por toda a vida.

- Refletir sobre a escola brasileira do ponto de vista dos trabalhadores, a nosso ver, é 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 as suas dimensões e espaços, como um processo social formador de todas as dimensões do ser humano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLIEZ, E.; FEHER, M. Os estilhaços do capital. In: ALLIEZ, E. **Contra-tempo: ensaio sobre algumas metamorfoses do capital**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988.

ALTVATER, Elmar. **O preço da riqueza – pilhagem ambiental e a nova (des)ordem mundial**. São Paulo: UNESP, 1995.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Orgs.). **Pós Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARAPIRACA, J. O. **USAID e a educação brasileira**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1982.

ARRIGHI, G. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: UNESP, 1996.

_____. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.

BATISTA Jr., Paulo Nogueira. “Globalização” e administração tributária. **Princípios**, São Paulo, n. 46, ago./set./out. 1997.

BEISIEGEL, C. R. **Estado e educação popular: um estudo sobre a educação de adultos**. São Paulo: Ática, 1982.

_____. **Questões de atualidade na educação popular**. Trabalho apresentado na 22ª Reunião Anual da ANPED, Caxambu-MG, 1999.

BIANCHETTI, R. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

BOTTOMORE, T (editor). **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

BOAL, A. **200 exercícios e jogos para o ator e o não-ator com vontade de dizer algo através do teatro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

BOCAYUVA, P. C. C.; VEIGA, S. M. Características do modelo de desenvolvimento brasileiro. In: BOCAYUVA, P. C. C.; VEIGA, S. M. (Orgs.). **Afinal, que país é este?** Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

BRASIL. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o parágrafo 2º do art. 36 e os artigos 39 e 42 da Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18/abr./1997.

BRASIL. Ministério da Educação. **Legislação do Ensino Supletivo**. Brasília: Departamento

de Documentação e Divulgação, 1978.

_____. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico.** Brasília, 2000a.

_____. Parecer CEB/CNE 11/2000. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos,** 2000b.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro.** Petrópolis: Vozes, 1993.

CANÊDO, L. B. **A classe operária vai ao sindicato.** São Paulo: Contexto, 1991.

CADERNOS UNITRABALHO. Universidade, trabalho e trabalhadores. São Paulo: UNITRABALHO, v.1, 1988.

_____. Avaliação do PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate. São Paulo: UNITRABALHO, v. 2, 1999.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do desenvolvimento** - Brasil: JK - JQ. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

_____. Ideologia da globalização e (des) caminhos da ciência social. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Globalização excludente:** desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. Petrópolis: Vozes, 1999.

CASTRO, Delúbio S.; MACEDO, Bernardo G. O FAT e o sistema público de emprego: a visão dos trabalhadores. In: **Emprego e desenvolvimento tecnológico:** Brasil e contexto internacional. São Paulo: DIEESE, 1998.

CASTRO, Ramón P. Globalização e visão unidimensional (monetarista) do mundo moderno. **Novos Rumos,** São Paulo, n.51, 1999.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. As metamorfoses do trabalho. In: FIORI, J. (Org.) **Globalização:** o fato e o mito. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1998.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

COLBARI, Antônia. **Ética do trabalho.** São Paulo: Letras e Letras, 1995.

CÊA, Georgia S. dos Santos. **Trabalho e educação básica:** desvelando consensos. 1996. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1996.

_____. A Relação entre Trabalho e Educação Básica: Elementos de um Consenso Interessado. **Trabalho e Crítica:** anuário do GT Trabalho e Educação/ANPEd n.1, 1999.

_____. A educação profissional sob a ótica da mediação e da ruptura: reflexões sobre o PLANFOR. **Trabalho e Crítica:** Anuário do GT Trabalho e Educação/ANPEd n.2, set. 2000.

CNI. Confederação Nacional das Indústrias. **Educação básica e formação profissional:** uma

visão dos empresários. Rio de Janeiro: SENAI/DN, 1993.

CUNHA, Luiz Antônio. **As raízes da escola de ofícios manufatureiros no Brasil – 1808/1820**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 3, n. 2, p.5-27, abr./jun, 1979.

_____. **O Ensino Profissional na Irradiação do Industrialismo**. São Paulo: UNESP; Brasília, DF: Flacso, 2000.

DELUIZ, N. et. al. **Trabalho e Educação: centrais sindicais e reestruturação produtiva no Brasil**. Rio de Janeiro: Quartet, 1999.

DI PIERRO, Maria Clara. Educação de Jovens e Adultos no Brasil: Questões Face às Políticas Públicas Recentes. **Em Aberto**, Brasília, DF, ano11, n. 56, out./dez.,1994.

DI RICCO, Gaetana M. J. **Ementário da legislação federal referente à educação de adultos no Brasil**. Rio de Janeiro: MEC/ Mobral, 1979. [Anexo à Dissertação de Mestrado “Educação de Adultos: uma contribuição para seu estudo no Brasil”, Faculdade de Educação, USP].

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo – reflexões suscitadas pela experiência latino-americana. *Revista USP*, São Paulo, nº 17, mar./abr./maio1993.

ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 1, Rio de Janeiro, 8 a 10 de setembro de 1999. Relatório síntese.

ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2, Campina Grande, PB, 7 a 9 de setembro de 2000. Relatório síntese.

ENCONTRO LATINO-AMERICANO SOBRE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS TRABALHADORES. 1993, Olinda. Anais: Olinda:1993.

FÁVERO. Osmar. **Uma pedagogia da participação popular: análise da prática educativa do MEB – Movimento de Educação de Base – 1961/1966**. 1984. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1984.

_____. (Org.). **Cultura popular, educação popular: memória dos anos 60**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

_____. (Org.). **A educação nas constituições brasileiras (1823-1988)**. Campinas: Autores Associados, 1996.

FERNANDES, Florestan. **Nova República?** Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

FERRETTI, Celso J. Formação profissional e reforma do ensino técnico no Brasil: anos 90. **Educação e Sociedade**, Campinas, ano 18, n. 59, ago. 1997.

FIDALGO, Fernando. **A formação profissional negociada: França e Brasil, anos 90**. São Paulo: A. Garibaldi, 1999a.

_____. A formação profissional negociada: França e Brasil, anos 90. **Trabalho e Crítica: Anuário do GT Trabalho e Educação/ANPEd**. n.1, 1999b.

_____. (Org.). **Gestão do trabalho e formação do trabalhador**. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, 1996.

FIDALGO, Fernando S. ; MACHADO, Lucília R. S. O PLANFOR e a reconceituação da educação profissional. **Trabalho e Educação**, Belo Horizonte, NETE/FAE-UFMG, n.6, jul./dez. 1999 – jan./jun. 2000.

FIDALGO, F. S.; MACHADO, L. R. S. (Orgs.). **Controle da qualidade total: uma nova pedagogia do capital**. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, 1994.

FORRESTER, Viviane. **O horror econômico**. São Paulo: UNESP, 1997.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado e sociedade**. São Paulo: Pontes, 1995.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista**. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. **Educação e crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Educação, crise e trabalho assalariado e do desenvolvimento: teorias em conflito. In: FRIGOTTO, G. (Org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis: Vozes, 1998a.

_____. **A política de formação técnico-profissional, globalização excludente e o desemprego estrutural**. Trabalho apresentado na 21ª Reunião Anual da ANPed, Caxambu-MG, set. 1998b.

_____. Reformas educativas e o retrocesso democrático no Brasil nos anos 90. In: FRIGOTTO G. ; LINHARES, C. (Orgs.). **Os professores e a reinvenção da Escola: Brasil e Espanha**. São Paulo: Cortez, 2001.

FURTER, Pierre. **Sugestões para um estudo sobre o analfabetismo no Brasil**. São Paulo, 1965 (mimeo.).

GARCIA-HUIDOBRO, J. E. Mudanças nas concepções atuais da educação de adultos. Trabalho apresentado no ENCONTRO LATINO-AMERICANO SOBRE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS TRABALHADORES. **Anais**, Brasília: MEC-INEP-SEF/UNESCO, 1994.

GENTILI, Pablo. **Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora**. Trabalho apresentado na 20ª Reunião Anual da ANPEE. Caxambu, MG, 1997.

_____. (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

GOMES, Angela de Castro. **A invenção do trabalhismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GRZYBOWSKI, Cândido, Democracia. **A Revista do IBASE**. v.11, n.114, nov./dez. 1995.

HADDAD, Sérgio. Tendências atuais da educação de jovens e adultos no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, DF, ano 11, n.56, out./dez. 1992.

_____. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo: Cortez, 1998.

HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. **Diretrizes da Política Nacional de Educação de Jovens e Adultos** - Consolidação de documentos 1985/1994 São Paulo, 1994. (mimeo.).

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1999.

HOBBSAWM, Heric J. **A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, O. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

_____. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo da Educação Profissional: resultados 99**. Brasília: INEP, 2000.

LEAL, Maria Cristina. **As alterações sofridas pelos conceitos de cultura popular e educação popular ao longo da história brasileira: do Império à República**. Rio de Janeiro, 1985 (mimeo.).

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para alívio da pobreza**. 1998, Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

_____. Para fazer frente ao *apartheid* educacional imposto pelo Banco Mundial: notas para uma leitura da temática trabalho-educação. **Trabalho e Crítica: Anuário do GT Trabalho e Educação/ANPEd**, n.1, 1999.

MACHADO, Lucília. **Politecnia, escola unitária e trabalho**. São Paulo. Cortez/ Autores Associados, 1989.

_____. Educação básica, empregabilidade e competência. **Trabalho e Educação**, Belo Horizonte, NETE/FAE-UFMG, n 3, jan./jul. 1998.

MACHADO, Maria Margarida. **A trajetória da EJA na década de 90** – políticas públicas sendo substituídas por “solidariedade”. Trabalho apresentado na 21ª Reunião Anual da ANPEd, Caxambu-MG, set. 1998.

_____. **Política educacional para jovens e adultos: lições da história**. São Paulo, 1999 (mimeo.).

MARX, K. **O capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MANACORDA, Mario. **O princípio educativo em Gramsci**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1990.

_____. **Marx e a pedagogia moderna**. São Paulo: Cortez, 1991.

MENDONÇA, Sônia R. **Estado e economia no Brasil**: opções de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

MOLL, Jaqueline. **Redes sociais e processos educativos**: um estudo dos nexos da educação de adultos com o movimento comunitário e as práticas escolares no Morro Alegre (POA). 1998. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998.

MORAES, Carmen Sylvia V. A reforma do ensino médio e a educação profissional. **Trabalho e Educação**, Belo Horizonte, NETE/FAE-UFMG, n. 3, jan./jul. 1998.

NEVES, Lúcia Maria W. **Educação e política no Brasil de hoje**. São Paulo: Cortez, 1994.

_____. **Brasil ano 2000**. Uma nova divisão de trabalho na educação. Rio de Janeiro: Papéis e Cópias, 1997.

NOSELA, Paolo. O trabalho como princípio educativo em Gramsci. In: SILVA, T. T. da (org.). **Trabalho, educação e prática social**: por uma teoria da formação humana. Porto Alegre: Artes Médicas, 1991.

_____. A escola de Gramsci. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação Básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 22, out. 1988.

OLIVEIRA, Ramom de. **Políticas do ensino médio e da educação profissional no Brasil – anos 90**: subordinação e retrocesso educacional. 2001. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2001.

_____. Empregabilidade e competência: conceitos novos sustentando velhos interesses. **Trabalho e Educação**, Belo Horizonte, NETE/FAE-UFMG, n. 5, jan./jul. 1999.

PAIVA, Vanilda P. **Educação popular e educação de adultos**. São Paulo: Loyola, 1983.

_____. Mobral: um desacerto autoritário – 1ª parte: o Mobral e a legitimação da ordem. **Síntese**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 23, p. 83-114, set./dez. 1981.

PAIVA, Jane. Desafios à LDB: educação de jovens e adultos para um novo século? In: ALVES, N; VILLARDI, R. (Orgs.). **Múltiplas leituras da nova LDB**. Rio de Janeiro: Dunya, 1998.

PINTO, Álvaro V. **Sete lições sobre educação de jovens e adultos**. 4. ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1986.

RAMOS, Marise N. **Do ensino técnico à educação tecnológica: (a)-historicidade das políticas dos anos 90.** 1995. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1995.

_____. **Da qualificação à competência: deslocamento conceitual na relação trabalho-educação.** 2001. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2001.

RODRIGUES, José dos S. **O moderno príncipe industrial: o pensamento pedagógico da CNI.** 1997. Tese (Doutorado em Educação) – Unicamp, Campinas, 1997.

_____. **A educação politécnica no Brasil.** Niterói: Eduff, 1998.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973).** Petrópolis: Vozes, 1991.

ROPÉ, Françoise; TANGUY, Lucie (Orgs.). **Saberes e Competências: o uso de tais noções na escola e na empresa.** Campinas, SP: Papirus, 1997.

RUMMERT, Sonia Maria. **Educação de Qualidade: diferentes visões.** 1998, Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1998.

_____. Educação de adultos, trabalho e processos de globalização. **Revista Contexto e Educação,** Ijuí: n. 39, jul./set.1995.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980).** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: HELLER, Agnes et al. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o séc XXI.** Rio Janeiro: Contraponto, 1999.

SANTOS, Simone V. **Educação de 1º grau na Fábrica: para além das competências e da qualidade total.** 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998.

SAVIANI, Demerval. **Escola e democracia.** Campinas/SP: Editora Autores Associados, 1995 (29 ed.)

SINGER, Paul. **Poder, política e educação.** Trabalho apresentado na 18ª Reunião Anual da ANPEd, Caxambu-MG, setembro de 1995.

SCHULTZ, Theodore W. **O capital humano.** Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 1996.

VARGAS, Sônia M. **A atuação do Departamento de Ensino Supletivo do MEC no período 1973-1979.** 1984. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1984.

VENTURA, Jaqueline P. **Escolas sindicais: concepções e práticas.** 1997. Monografia.

(Graduação em Pedagogia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1997.

_____. **O PLANFOR e a Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores:** a subalternidade reiterada. 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2001.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto.** São Paulo: Paz e Terra, 1995.

KUENZER, Acácia. **Educação e trabalho no Brasil:** o estado da arte. Brasília: INEP; Santiago: REDUC, 1991.

_____. **Ensino médio e profissional:** as políticas do Estado neoliberal. São Paulo: Cortez, 1997.

WARDE, Míriam J. As políticas das organizações internacionais para a educação. **Em Aberto**, Brasília, DF, ano 11, n. 56, out./dez. 1994.

Fontes Documentais

Ministério do Trabalho e Emprego

BRASIL. MTb/MCT/PACTI e MICT/PBQP. **Questões Críticas da Educação Brasileira:** consolidação de propostas e subsídios para ações nas áreas da tecnologia e da qualidade. Brasília, 1995a.

BRASIL. MTb/SEFOR. **Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado.** Brasília, 1995b.

_____. **Educação Profissional e Empregabilidade:** a era da empregabilidade. 5/1995c.

BRASIL. MTb/SEFOR/MEC/SEMTEC. **Política para Educação Profissional:** cooperação MEC/MTB. (6ª versão preliminar) Brasília, 15/12/95d.

_____. Do “operário padrão” ao cidadão produtivo: **o desafio para a empregabilidade.** Brasília, 05/1996a.

_____. **Sistema Público de Emprego e Educação Profissional:** implementação de uma política integrada. Brasília, 6/1996b.

_____. **PLANFOR – Termos de referência dos Projetos Especiais:** avaliação, acompanhamento e supervisão, cadastro de executores. FAT/CODEFAT/ MTB/SEFOR. Brasília, 10/1996c.

_____. **PLANFOR – Termos de Referência dos Programas de Educação Profissional - nacionais, estaduais, emergenciais.** Brasília, 10/1996d.

_____. **PLANFOR - 96/99:** INFORME AO CODEFAT. Brasília, 10/1996e.

_____. **Planos Estaduais de Qualificação 1996-98.** Orientações Para Aditivo 1997. Brasília, 10/1996f.

_____. **PLANFOR – Termos de Referência dos Programas de Educação Profissional - nacionais, estaduais, emergenciais.** Brasília, 11/1996g.

_____. **Habilidades, uma questão de competências?** Brasília, 12/1996h.

_____. **Plano de Ação: um compromisso com a mudança 1996-1998.** Brasília, 1996i.

_____. **Educação Profissional: formando o cidadão produtivo.** Brasília, 1996j.

_____. MTb/SEFOR. **Plano Nacional de Educação Profissional. Trabalho e Empregabilidade,** 1996l.

_____. **PLANFOR: avanço conceitual. Termos de referência.** Brasília, 02/1997a.

_____. **Brasil em Ação. Políticas Públicas de Emprego e Renda:** ações do governo. Brasília, 4/1997b.

- _____. **Educação Profissional no Brasil: conceitos e práticas em debate.** Brasília, 1997c.
- _____. **Avaliação Gerencial: 2º ano do triênio** – resultados até 31/12/97. Brasília, 4/1998.
- _____. SPPE/DEQP. **PLANFOR. Educação e Trabalho:** um projeto para jovens e adultos de baixa escolaridade. Série Cadernos Temáticos. Brasília, 1999a.
- _____. SINE/JR. **PLANFOR 1999-2002:** conceitos e diretrizes gerais para planejamento plurianual (documento para discussão). Rio de Janeiro, 1999b.
- _____. SPPE. **PLANFOR. A experiência para jovens e adolescentes.** Série Cadernos Temáticos. Brasília, 1999c.
- _____. SPPE. **PLANFOR. Reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil.** Série Avanço Conceitual. Brasília, 1999d.
- _____. **Guia do PLANFOR 1999-2002** (versão preliminar). Brasília, 3/1999e.
- _____. **PLANFOR. Avaliação gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado.** Brasília, 06/1999f.
- _____. **PLANFOR. Anuário Estatístico 1995/1998.** Brasília, 06/1999g.
- _____. **PLANFOR. O que está acontecendo com os treinandos dos PEQs?** Síntese de resultados do acompanhamento de egressos em 1996/1997. Série Informações Gerenciais. Brasília, 1999h.
- _____. **PLANFOR 1999-2002:** orientações para revisão dos PEQ's. Brasília, 3/1999i.
- _____. **Educação profissional:** um projeto para o desenvolvimento sustentado. Série Avanço Conceitual, Brasília, 1999j.
- _____. SPPE **Guia do PLANFOR 2000.** Brasília, 03/2000a (versão preliminar).
- _____. PLANFOR. **Relatório de avaliação gerencial 1999.** Brasília, 02/2000b.
- _____. SPPE/DEQP. **PLANFOR. Guia de Avaliação: PEQs/PARCs.** Brasília, 3/2000c.
- _____. SPPE **PLANFOR 2001.** Diretrizes de Planejamento e Proposta de critérios para alocação de recursos. PEQs / PARCs. Brasília, 10/2000d.

