

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE SÃO PAULO

MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Luís Henrique de Campos¹

**QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES
PARA POLÍTICAS PÚBLICAS MAIS EFETIVAS**

São Paulo

2012

¹ Mestrando Profissional em Gestão e Políticas Públicas - Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP), Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo – USP. *Email:* luisriusp@gmail.com.

RESUMO

Este artigo busca discutir as políticas públicas nacionais de qualificação profissional, a partir do recente lançamento do Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. Abordam-se as especificidades do público-alvo, apontando dificuldades no processo de atendimento da população socialmente vulnerável. A partir desse panorama, é esboçada uma agenda para os agentes públicos no sentido de avançar na adequação dos cursos para o público desejado e problematizando as fórmulas utilizadas nos últimos anos nesse campo de atuação, destacando os diversos dilemas que compõem o espectro atual. Por fim, discute-se a necessidade de cooperação intersetorial, planejamento governamental e diversificação das soluções para a inclusão produtiva e geração de renda no país, superando o paradigma da desmotivação do público-alvo como fator limitante de êxito.

Palavras-chave: Qualificação Profissional, Vulnerabilidade Social, Política Pública, Inclusão Produtiva, Avaliação.

INTRODUÇÃO

O Brasil ainda apresenta fortes sintomas de desequilíbrio social, principalmente em relação à concentração da renda. Apesar dos avanços conquistados nos últimos anos, o coeficiente de Gini que mede a concentração de renda dos países foi de 0,56 em 2010, deixando o Brasil com apenas seis países com índices piores¹.

Uma das ferramentas para combater a má distribuição de renda na sociedade é possibilitar às camadas menos favorecidas de vias de inclusão produtiva, tendo a qualificação profissional um importante papel desempenhado nessa esfera.

O advento da industrialização e da disseminação de padrões de produção em escala tornou mais complexas as relações de trabalho. A especialização das tarefas requisita maior capacitação por parte dos trabalhadores. Com esse olhar, foi concebido no país o chamado Sistema S. Não por acaso a primeira dessas instituições a ser criada foi o Serviço de Aprendizagem da Indústria (SENAI), em 1942.

Desde então, a chamada qualificação profissional tem sido objeto de ações estatais e paraestatais no Brasil. No entanto, foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988

que se definiu com maior clareza a responsabilidade do Estado como promotor do direito ao trabalho para todos os cidadãos.

Ocorre que desde então o governo federal brasileiro tem se valido de diversos programas voltados para a formação de trabalhadores e potenciais trabalhadores, sem, todavia, constituir uma verdadeira política nacional de trabalho e emprego, com um arcabouço jurídico definido e, principalmente, com um sistema consistente de cooperação e divisão de tarefas entre as esferas de governo, como ocorre com maior força nas áreas de educação e saúde.

Até o presente ano de 2012, as ações governamentais, mesmo aquelas de maior vulto, não foram capazes de conceber um sistema claro e dinâmico de atendimento ao fluxo de indivíduos que necessitam de formação profissional, nem mesmo adequando-se às diferenças evidentes do mercado profissional nacionalmente.

Por mais que planos governamentais atuais prevejam o financiamento de ações construídas localmente por meio do repasse de recursos, esse fluxo depende da assinatura intermitente de convênios e termos de cooperação, sem constituir um plano bem delineado com metas e avaliação contínua e global, permitindo a comparação da utilização dos recursos nos diversos projetos executados.

Ao longo deste artigo, serão analisadas algumas das mais importantes ações governamentais federais desde a década de 1990, período em que a preocupação com a denominada área social passou a ser mais presente na agenda de políticas públicas. Além de apresentá-las, pretende-se discutir sua efetividade e o grau de planejamento dotado nessa área.

É relevante que a indicação de uma agenda positiva de consolidação da qualificação profissional no país debata os principais dilemas e desafios do atendimento à população que se pretende atingir com a oferta de cursos de formação inicial e continuada para o trabalho. É preciso, indubitavelmente, ter em mente a complexidade da tarefa e as consequências de cada escolha feita por um ou outro modelo de política.

Esta análise é feita a partir de dados e informação oficiais e dialoga com o que a literatura tem apresentado como problematização desse processo (ALVES E VIEIRA, 1995), (BARROS, 2012), (BULHÕES, 2004), (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2012). Para tanto, uma caracterização do público-alvo é fundamental para que se estabeleçam parâmetros de discussão apoiados nas reais discussões suscitadas.

Sendo assim, pretende-se olhar para o paradigma da falta de motivação do público dos cursos de qualificação com cautela, verificando o quadro que compõe essa barreira aparentemente intransponível. Entretanto, a indicação de atividades a serem conduzidas para o fortalecimento das políticas voltadas para a geração de emprego e renda não esgota o debate a ser realizado, tampouco é capaz, neste documento, de abranger todas as questões que dele se extraem.

É utilizado como base de argumentação o descompasso entre a relativa importância que se dá ao tema central na alocação de recursos e concepção de programas governamentais confrontada com a falta de maturação e integração das políticas sob um prisma de projeto definido de atuação.

A análise de textos e artigos é utilizada de forma a apresentar os pontos de dificuldade, em especial elaborando-se um paralelo com a literatura que trata especificamente das estratégias de atendimento na Educação de Jovens e Adultos (EJA), cujo público-alvo é muito semelhante ao da qualificação profissional.

Essa análise demonstra que é preciso criar mecanismos de aproveitamento dos esforços empreendidos de forma dispersa e, sobretudo, considerar que a empregabilidade está diretamente ligada à formação de cidadãos educados, participativos e com o exercício pleno de seus direitos e capacidades, passando pela superação das profundas carências do sistema educacional do país.

A verdadeira proteção social só será atingida com o cumprimento dos preceitos constitucionais que preconizam o acesso a serviços, educação, saúde, cultura, moradia e lazer.

I – HISTÓRICO RECENTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

Apesar do Sistema S, originado nos anos 1940, ser financiado com recursos públicos, pode-se dizer que a intervenção governamental mais ativa na área de qualificação profissional deu-se a partir de meados dos anos de 1990.

A superação da instabilidade institucional gerada pelo processo que culminou no impeachment do ex-presidente Collor e a melhora sensível nos indicadores macroeconômicos trazida pelo sucesso do Plano Real abriu espaço para a eleição de Fernando Henrique Cardoso

à Presidência da República e para a maior organização das políticas sociais em um cenário democrático.

O Planfor – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador foi criado com o objetivo de atender a essa demanda social. Tinha como concepção a participação de centrais sindicais na definição dos cursos demandados e teve pontos positivos tais como “a democratização do acesso à qualificação profissional e a construção de uma nova forma de atuação do Estado” (BULHÕES, 2004), enquanto os limites foram mais fortes na “articulação com a busca de um modelo de desenvolvimento sustentado para o país” (op. cit.).

Foi implantado em 1996, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e teve seu objetivo geral ajustado a fim de oferecer vagas suficientes para qualificar ou requalificar anualmente, a partir de 1999, pelo menos 20% da População Economicamente Ativa (PEA), sem ter, porém, se consolidado como uma política eficaz de atendimento. Muito se discutia, inclusive, sobre o prejuízo que a relação com as centrais sindicais poderia gerar no sentido de utilizar o programa como um instrumento de política partidária, em detrimento de um plano articulado com as necessidades da população.

Na sequência o Governo Lula instituiu diversas ações na esfera da formação profissional. O Plano Nacional de Qualificação (PNQ) foi desenhado para ser a grande política pública nacional de oferta de cursos profissionalizantes. Focou suas ações em três tipos de atendimento: Planos Territoriais de Qualificação (em parceria com estados, municípios e entidades sem fins lucrativos), Projetos Especiais de Qualificação (em parceria com entidades do movimento social e organizações não governamentais) e Planos Setoriais de Qualificação (em parceria com sindicatos, empresas, movimentos sociais, governos municipais e estaduais). Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego “o objetivo dos Planos Territoriais é atender demandas por qualificação identificadas com base na territorialidade. Os Projetos Especiais, por sua vez, destinam-se ao desenvolvimento de metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional e os Planos Setoriais buscam o atendimento de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação.”ⁱⁱ

No entanto, não foi apenas o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que ofertou cursos ligados à inclusão produtiva e geração de emprego e renda. Diversas ações foram conduzidas também pelo Ministério da Educação (MEC), tais como o Proeja - Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na Modalidade de

Educação de Jovens e Adultos, o Projovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens e o Brasil Profissionalizante.

De acordo com os portais do MECⁱⁱⁱ e do MTE^{iv} o público do Proeja é formado por jovens e adultos que não tiveram a oportunidade de cursar o Ensino Fundamental e/ou o Ensino Médio na idade regular e que busquem também uma profissionalização. O Projovem Urbano, por sua vez, destina-se a promover a inclusão social dos jovens brasileiros de 18 a 29 anos que, apesar de alfabetizados, não concluíram o Ensino Fundamental, buscando sua reinserção na escola e no mundo do trabalho, de modo a propiciar-lhes oportunidades de desenvolvimento humano e exercício efetivo da cidadania. O Projovem Trabalhador, de sua parte, abrange os jovens desempregados com idades entre 18 e 29 anos, e que sejam membros de famílias com renda per capita de até meio salário mínimo. Já o Programa Brasil Profissionalizado visa fortalecer as redes estaduais de educação profissional e tecnológica, voltando os recursos para que os estados invistam em suas escolas técnicas.

Logo, a partir do exposto acima é possível inferir que os diversos programas acabam por sobrepor-se, sendo concebidos para o atendimento de públicos muito semelhantes. Se o Proeja é uma tentativa de articular qualificação profissional e educação formal para jovens e adultos, o Projovem Urbano também não deixa de trabalhar a continuidade dos estudos dos não concluintes do Ensino Fundamental. Se este é direcionado para indivíduos que estão na idade do primeiro emprego e que necessitam de um olhar específico para sua inserção plena no mercado de trabalho, possibilitando ao mesmo tempo que se trabalhe sob a perspectiva de um aprendizado mais afinado com as novas exigências do mundo contemporâneo, tais como conhecimentos de informática, nada disso pode ser dissociado do Projovem Trabalhador; sendo que, o Proeja e o Projovem Urbano são coordenados pelo MEC, enquanto o Projovem Trabalhador, assim como o PNQ, fica sob tutela do MTE.

No momento em que se discute a criação de um novo programa federal, o Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, coordenado pelo MEC e pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), é válido destacar também o Brasil Profissionalizado como uma das ações executadas durante o Governo Lula pelo MEC. Isso se dá porque o Pronatec propõe-se a trabalhar com três linhas de atuação: o oferecimento de ensino técnico para jovens com idade para cursarem o Ensino Médio – o que pode ser entendido, então, como o sucessor do Brasil Profissionalizado; cursos para populações socialmente vulneráveis do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, em especial beneficiários de programas de transferência de renda como o Bolsa-Família, no

âmbito do Programa Brasil Sem Miséria; e qualificação profissional para cidadãos que tenham requisitado o Seguro-Desemprego pela segunda vez (esta última esfera ainda se encontra em implantação ao longo do 2º semestre de 2012).

Sendo assim, poder-se-ia entender o Pronatec como o sucessor dos programas de qualificação profissional do governo federal, porém, o que se verifica é a continuidade desarticulada de ações como o Proeja, o Projovem e o PNQ (o Brasil Profissionalizado foi desativado).

Segundo dados oficiais, apenas o montante liquidado de despesas no ano de 2011 com o Projovem Trabalhador somou mais de R\$ 269 milhões e ações de Qualificação Social e Profissional utilizando recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador ultrapassaram R\$ 80 milhões.^v

Para o mesmo exercício, foram liquidadas despesas na importância de mais de R\$ 329 milhões para o Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica no orçamento do Ministério da Educação.^{vi}

Não obstante, não é só uma questão de mau aproveitamento de recursos públicos que emerge desse panorama. Evidencia-se um problema de falta de definição na concepção das políticas. Se por um lado, ações como o Proeja e o Projovem têm o mérito de entender a questão da necessidade de formação do indivíduo não apenas para o exercício de um ofício, mas como cidadão consciente e protagonista no processo de seu progresso educacional, e o Pronatec busca olhar para as populações historicamente excluídas do processo formativo, por outro lado, a sobreposição de políticas com públicos que se confundem e coordenação feita em diversos órgãos diferentes pode provocar competição entre esses esforços, em vez de cooperação.

Se não é ponto pacífico o pagamento de bolsas de qualificação em programas como o Pronatec, boa parte de seu público que se enquadra também como alvo do Projovem pode neste programa usufruir de tal benefício, mostrando o problema da competição. Afinal, até que ponto ou para que público entende-se necessária a viabilização de uma ajuda financeira direta? Por outro ângulo, o governo federal entende que ações de qualificação profissional devem estar atreladas ao MTE apenas até o limite em que não envolvam interconexão com a educação formal ou beneficiários de programas sociais? Mas como garantir que a oferta reflita o movimento verificado no mercado e que haja integração entre os cursos, os empregadores e

a participação das centrais de trabalhadores como representantes dos empregados na definição de ações?

Muito embora haja a sinalização da necessidade de um projeto que integre a qualificação profissional com a educação formal, o próprio processo de continuidade de escolarização da população sofre um descompasso em relação à destinação de recursos pela União. Ainda que se pese a determinação constitucional de ser a educação uma atribuição majoritariamente de estados e municípios, chama a atenção comparar os quantitativos de recursos para a qualificação profissional supracitados com os recursos despendidos pela mesma autoridade central no ano de 2011 para a Educação de Jovens e Adultos, incluindo-se o Programa Brasil Alfabetizado voltado para a alfabetização inicial de jovens e adultos, montante equivalente a apenas R\$ 13,8 milhões liquidados (sublinhando-se, ainda, que havia no orçamento a previsão inicial de investimento na ordem de R\$ 45,5 milhões, ou seja, cerca de 3 vezes mais que o liquidado).^{vii} Na visão do governo federal, é possível qualificar a população sem elevar sua escolaridade?

É difícil encontrar respostas para as indagações mencionadas, bem como se torna tarefa praticamente impossível determinar qual é a concepção de ensino profissional que se tem e quais prioridades ocupam destaque na agenda governamental.

II – O PÚBLICO DOS CURSOS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

A necessidade de consolidação de uma política nacional de qualificação profissional com definição de concepções, metas e objetivos torna-se ainda mais forte quando se considera a complexidade do público-alvo (ou públicos-alvo).

Para dar visualização a essa situação, utiliza-se como ferramenta neste artigo analisar produções anteriores sobre o público da Educação de Jovens e Adultos, uma modalidade de ensino voltada para pessoas acima de 15 anos que não completaram seu ciclo de escolarização no tempo escolar padrão, correspondendo praticamente ao público de cursos de qualificação profissional, seja ela voltada mais para jovens, para populações vulneráveis ou desempregados, uma vez que os índices de pessoas que completaram todos os anos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio são baixos, acentuando-se esse problema no público que sofre dificuldades maiores para inserção no mercado profissional ou que dele participam de

forma descontínua, compondo um contingente de trabalhadores de alta rotatividade, o qual mais se beneficia de cursos de formação.

O primeiro passo no atendimento desse público é adaptar os cursos à realidade dessas pessoas, não esperar que elas se adaptem a um modelo fechado de curso. Segundo o artigo “Os Sujeitos Educandos na EJA”: “concepções e propostas de EJA comprometidas com a formação humana passam, necessariamente, por entender quem são esses sujeitos e que processos pedagógicos deverão ser desenvolvidos para dar conta de suas necessidades e desejos”. No mesmo artigo, afirma-se:

“Construir uma EJA que produza seus processos pedagógicos, considerando quem são esses sujeitos, implica pensar sobre as possibilidades de transformar a escola que os atende em uma instituição *aberta*, que valorize seus interesses, conhecimentos e expectativas; que favoreça a sua participação; que respeite seus direitos em *práticas* e não somente em enunciados de programas e conteúdos; que se proponha a motivar, mobilizar e desenvolver *conhecimentos que partam da vida desses sujeitos*; que demonstre interesse por eles como cidadãos e não somente como objetos de aprendizagem.” (ANDRADE, 2004, p.1)

São diversos os textos que abordam as especificidades do aluno da educação de adultos. Outro desafio que se impõe ao educador em sala de aula consiste em lecionar ao mesmo tempo para um grupo composto por jovens, adultos e idosos, diferentemente do que ocorre no ensino formal, quando cada turma é geralmente segmentada por faixa etária, permitindo que uma mesma linguagem atinja todos os alunos.

Dessa maneira, são diferentes as dificuldades enfrentadas por cada grupo etário, implicando diferentes soluções. Como apontado no artigo “O Aluno de EJA: Jovem ou Adolescente?”:

“Em geral, as falas dos professores apontam para aceitação do aluno adulto, reconhecendo e valorizando o esforço diário para permanecer no curso, o esforço para aprender, para responder às tarefas e a manutenção da relação hierárquica professor x aluno, no respeito com que o adulto trata o mestre. Quanto se trata de adolescentes, entretanto, as inquietações são muitas: evidencia-se a dificuldade de lidar com a disciplina com a falta de motivação e de envolvimento do aluno nas tarefas escolares - conversam demais, se movimentam demais, não prestam atenção às aulas, não fazem tarefas são as queixas mais frequentes.” (FERRARI E AMARAL, 2005, p.1)

Um paradigma importante dos cursos voltados para adultos, em especial os cursos de qualificação profissional, é que não haveria por parte do público motivação para frequentar as aulas. Uma vez que se trata de adultos, autônomos e inteiramente responsáveis por seus atos, não haveria qualquer tipo de instrumento de presença compulsória a ser aplicado pelo poder público, assim como ocorre com a educação fundamental de crianças e jovens, na qual se prevê responsabilização de pais e responsáveis pelo não comparecimento em aula.

De acordo com estudo coordenado pelo pesquisador Marcelo Neri do Centro de Políticas Sociais da FGV-RJ, dentro do universo pesquisado “o principal motivo para não frequentar instituições de ensino profissional é a falta de demanda (81,57%) onde a falta do interesse intrínseco responde por dois terços (68,52%) das motivações das pessoas” (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2012).

Entretanto, esse quadro de aparente impossibilidade de atuação do poder público deve ser discutido à luz da trajetória que essa população percorre para ser atendida. Estudo sobre as percepções dos gestores do PlanSeq (Plano Setorial de Qualificação, um dos eixos do PNQ) Bolsa-Família versa sobre algumas dessas limitações do público:

“Entre as obrigações que poderiam ser incompatíveis com o curso, os participantes relataram atividades laborais ou escolares e, mais frequentemente, o cuidado de filhos pequenos. O tipo de arranjo familiar dos beneficiários é determinante do tipo de empecilho referido, sendo possível identificar situações de famílias monoparentais em que a mãe, além de ser a única elegível para o PlanSeq Bolsa-Família, é também a responsável pelo sustento e cuidado da família o que torna improvável, ou impossível, sua participação na qualificação. Mesmo em casos de famílias conjugais foi frequente a percepção, pelos beneficiários, de que a família não tem alguém disponível para participar, pois as mulheres, quando não exercem atividade fora do domicílio, têm o tempo muito comprometido no cuidado da casa e dos filhos” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2009, p.3).

Além das dificuldades relacionadas a questões familiares, culturais e de saúde, há outros elementos importantes nessa equação. Um deles é a concorrência dos cursos que são oferecidos com a necessidade diária de geração de renda. A rotina diária da população que mais sofre com a rotatividade laboral geralmente inclui o desempenho de diversos trabalhos precários, temporários ou instáveis, ocupações essas de que o potencial aluno dificilmente prescindirá para estar em uma sala de aula, ainda que os impactos previstos a partir de sua

qualificação possam ser mais favoráveis no sentido de garantir-lhes uma situação de renda melhor.

É nessa perspectiva que Barros (2011) apresenta a oferta de um auxílio financeiro como um passo importante, desde que bem planejado, para melhorar o índice de resposta do público aos processos de oferta de cursos profissionais. Diz ele: “Embora de modo geral a necessidade de incentivar a demanda seja a principal justificativa para a oferta de bolsas, no caso dos desempregados e dos mais pobres a falta de recursos é também importante.” E segue: “Por isso, neste caso, outra justificativa válida é a garantia de condições mínimas que permitam sua efetiva participação nos cursos de qualificação”.

Essa questão do incentivo financeiro deve ser vista com bastante atenção. É preciso definir se o pagamento de uma bolsa estará a serviço do estímulo à participação do público em geral, motivando-o a comparecer, ainda que sob o pretexto de ser remunerado, ou se será um instrumento para garantir que aqueles que de fato possuem interesse nos cursos possam garantir-se financeiramente, abrindo mão de suas ocupações temporariamente para dedicar-se aos estudos. Como fazer isso?

Bom, indica a experiência acumulada que a melhor forma de fazê-lo é calibrar o valor a ser destinado nesse auxílio, de sorte a atingir-se um patamar que não seja impeditivo para aquele que nesse auxílio apoiará seu sustento durante o período do curso, ao passo que não ultrapasse demais esse patamar de subsistência a ponto de mascarar a real motivação de vários daqueles que passariam a interessar-se pelos cursos: os valores pagos em si.

Mesmo nesse sentido, esse é outro dilema a ser enfrentado na definição de diretrizes para a política nacional. A partir do incentivo financeiro a indivíduos não interessados em um primeiro momento, pode-se conquistar sua presença em sala de aula de forma a permitir-lhes enxergar os benefícios trazidos pela formação, o que eles não teriam de outra forma.

Porém, ainda que se considere essa uma frente válida apresentar-se-ia outra dificuldade. Para que esse processo de “conscientização” ocorresse, seria necessário atrelar o pagamento do benefício à frequência nos cursos durante certo período. Logo, aquele que não dispõe de recursos nem mesmo para custear seu deslocamento diário até o local do curso seria aliado desse processo, pois não teria como aguardar até que se apurasse seu comparecimento e fosse liberado o pagamento.

Esses elementos confundem-se no amálgama de características ligadas ao atendimento na qualificação profissional. Com efeito, é imperativo ressaltar outro ponto de grande

dimensão na composição da chamada “falta de motivação”. A trajetória de vida desses sujeitos determina que tenham sido alvo de interrupções do processo de escolarização, seja porque não tenham obtido na escola tradicional o acolhimento necessário de suas expectativas e anseios, não tendo se tornado um local receptivo, seja por necessidades econômicas ligadas ao sustento.

Dessa arte, a interrupção no processo formativo educacional deixa marcas profundas nessas pessoas. Para lidar com adultos “ganha destaque a sensibilização para a mapeação de suas áreas de interesse, ajudando a vencer a timidez, a insegurança e os bloqueios. Os adultos em sua maior parte são portadores de frustrações trazidas das escolas regulares e requerem do educador o resgate da imagem da escola e de sua autoestima” (LEMOS apud SILVA, 2007). Diz-se que esses adultos “que não conseguem provar a si mesmos serem suficientemente iguais para galgar os degraus da oportunidade, têm gravada sobre si mesmos (...) uma sensação não de diferença, mas de fracasso humano” (THOMPSON apud CIAVATTA E RUMMERT, 2010).

Portanto, boa parte da inicial resistência em apresentar-se como cursistas da qualificação profissional, na realidade, pode decorrer do acúmulo de experiências negativas e limitações encontradas no dia a dia, sobre as quais sim é possível atuar, seja no oferecimento de condições necessárias como o provimento de creches para as mães deixarem seus filhos, seja na formação de agentes mobilizadores e educadores para lidarem com as resistências naturais, medos e angústias do adulto em processo de continuidade de sua escolarização e preparação para o mundo do trabalho.

Alves e Vieira (1995) acrescentam bastante a esse debate, adicionando outros pontos a serem observados. O primeiro deles diz respeito à concepção de um processo formativo amplo, que seja mais que meramente o ensino de um ofício ao público, perpassando a formação dos sujeitos como cidadãos com ferramentas adequadas para traçarem seus próprios planos de vida e carreira, dotados de elementos de linguagem e raciocínio essenciais em qualquer ocupação que venham a escolher no futuro. As deficiências do sistema educacional levam à seguinte necessidade: “a melhoria do Ensino Fundamental não se efetiva de imediato e (...) sempre haverá uma parcela da população — jovem ou adulta — que não concluirá todo o processo do ensino formal e se direcionará ao mercado de trabalho com formação escolar deficiente.” E conclui: “Assim, a denominada *educação profissional* que promove a convergência dos dois sistemas deve, desde já, ser perseguida”.

Outro ponto destacado pelos autores é que os programas de educação profissional devem, além de olhar os que não se inserem no mercado, também aqueles com passagens curtas e descontínuas pelo trabalho formal: “A política de formação profissional deve dar atenção maior aos trabalhadores em situação de fragilidade; (...) será preciso combinar currículos apropriados com necessidades ocupacionais de mercado, com a finalidade de permitir a esses grupos reais oportunidades de emprego e de trabalho”.

Outro dilema da educação profissional é o tempo de duração dos cursos. O grande desafio é conceber um programa que seja capaz de formar alunos sob as diretrizes citadas de integração entre ensino de ofício com avanço no papel exercido por esses indivíduos na sociedade por meio de elementos educacionais básicos, ao passo que se mantenha o interesse e a frequência do público, controlando o imediatismo e as necessidades de rápida geração de recursos e empregabilidade.

Por isso, será preciso balancear esses elementos na composição dos cursos ofertados, verificando-se as estratégias adequadas para cada público. As políticas públicas brasileiras já experimentaram ambos os caminhos, como no Programa de Reciclagem Profissional do Ministério do Trabalho lançado em 1994, cuja carga horária apenas da preparação básica continha 240 horas (curso mais extenso); ou no próprio Pronatec, lançado em 2011, cuja carga horária total prevê cursos a partir de 160 horas (curso rápido).

III – AGENDA POSSÍVEL PARA O PODER PÚBLICO NAS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

A partir dos elementos apresentados, é apresentada aqui uma agenda contendo caminhos recomendados para que o poder público, em especial o governo federal, responsável por ditar as diretrizes de atendimento no país, possa aperfeiçoar suas ações, aproveitar melhor os recursos empregados e avaliar com mais propriedade os impactos de suas ações.

Essa agenda centra suas atenções em três macroquestões advindas do processo de análise empreendido por este artigo, cuja responsabilidade está diretamente ligada ao órgão central da política pública, qual seja, o governo federal. São eles:

- Definição do modelo e seus objetivos
- Necessidade de maturação das políticas

- Avaliação constante e inserida em todas as etapas da política como estratégia de desenvolvimento dos programas e projetos

A definição do modelo de atendimento talvez seja o item mais importante da agenda da qualificação profissional no Brasil. Desse ponto desdobra-se as seguintes definições: unidade(s) de coordenação das políticas públicas; concepção de formação; focalização x universalização das ações; metas e prazos; rede de cooperação e divisão de tarefas; formalização.

A determinação da unidade, ou unidades, de coordenação das políticas de qualificação profissional é importante no sentido de concentrar e organizar os esforços empreendidos, sempre sob uma mesma lógica de atuação e concepção. A partir da definição de qual pasta do governo ou qual instância colegiada é responsável por formular, implantar, executar, monitorar e avaliar os programas dessa natureza facilita-se sobremaneira a integração de recursos, evita-se a sobreposição de oferta para um mesmo público, mitiga-se o risco de atuar de formas divergentes ou até mesmo antagônicas em pontos importantes como o oferecimento de auxílio financeiro, permite-se uma melhor avaliação do conjunto de ações na mudança dos indicadores. Não se pretende de forma nenhuma limitar a intersetorialidade das ações, o atendimento às diferentes demandas de públicos heterogêneos, tampouco restringir as fontes de financiamento. O que se propõe é racionalizar essas atividades, atualmente de tal forma pulverizadas que não permitem que haja qualquer entendimento sobre quais ações de fato são bem sucedidas e quais deveriam ser reformuladas ou substituídas.

A concepção de formação é relevante no sentido de determinar um modelo ou um conjunto de modelos que integre – determinando-se o grau – a qualificação profissional em senso estrito da formação de cidadãos empoderados e aptos a serem ativos em seu processo de inserção no mercado profissional, inclusive tendo maior autonomia para determinar suas escolhas quanto à formação que desejam receber. Esse movimento coaduna-se com um processo de maior participação da sociedade na escolha dos cursos a serem ofertados, no modo de oferta, formato dos cursos e possibilidade de trilhar uma sequência formativa. O que se verifica hoje é a limitação de cursos por indivíduo, mesmo que ele tenha comparecido regularmente às aulas, limitando o poder transformador que a educação tem em despertar a consciência para o protagonismo dos sujeitos em seu destino. De outro lado, é comum verificar que a oferta de cursos dê-se preponderantemente em ofícios considerados menos

complexos, mais operacionais ou com um padrão determinado para os diversos territórios brasileiros, desconsiderando características regionais importantes, que pedem diferentes soluções. O investimento na economia solidária e em cursos voltados para a agricultura moderna são medidas importantes para desconcentrar a oferta de mão de obra dos tradicionais setores de indústria e serviços, saturados amiúde por um contingente que dificilmente será absorvido de forma plena.

Nesse diapasão insere-se a dualidade focalização x universalização. Ao tempo em que a maior abrangência de oferta é importante para a superação das condições sociais que se deseja enfrentar, tem-se cada vez mais uma diferenciação das necessidades conforme o grupo social a quem se destinam as ações. Por isso, é importante promover a ampliação do atendimento, porém, com atenção permanente ao fato de que diferentes setores da sociedade requerem diferentes estratégias. Por exemplo: o Pronatec enfrentará em breve um grande desafio que é oferecer cursos de requalificação, reciclagem ou mesmo de formação, mas voltados para beneficiários do seguro-desemprego. Esse público é bastante diverso dos beneficiários mais carentes de programas de transferência de renda. Porém o que se vê hoje nas diretrizes da política é a falta dessa diferenciação, confiando em que os poderes locais tenham capacidade e condições suficientes para realizar essa tarefa de especificação do atendimento.

Por consequência, não se pode deixar de escolher prioridade, desenhar metas com prazos realistas para o cumprimento de tarefas mais básicas, focando a atenção em alguns grupos que se entenda como os prioritários para o desenvolvimento social do país. Esse processo requer que haja participação de toda a sociedade e, em especial, que haja uma articulação profunda entre os entes federativos, de maneira a permitir que cada uma das instâncias possa disponibilizar suas capacidades e equipamentos, desempenhando os papéis que lhes cabem, seja de coordenação, seja de execução, seja de concepção, como ocorre, por exemplo, no Sistema Único de Saúde (SUS).

A fim que se possibilitem essas condições é fundamental que haja a formalização jurídica de uma política nacional de qualificação/educação profissional, inclusão produtiva e geração de emprego e renda. O modelo tripartite utilizado no SUS, com participação da sociedade em conselhos e órgãos de representação parece o mais adequado, destacando que no caso da qualificação profissional, as ações são sobrepostas comumente em mais de um ministério – Educação, Trabalho e Desenvolvimento Social, com destaque.

A partir dessas definições, dois processos seguem-se como primordiais para o sucesso das políticas públicas voltadas para esse fim. Requer-se uma maior maturação dos programas e projetos, em oposição à sucessão contínua de políticas que se verifica no país há cerca de duas décadas, com alterações de metas, focos, coordenação e identificação para o público-alvo.

Além de impedir o fortalecimento e o reconhecimento de uma rede de atendimento consolidada e facilitar a previsão financeira e o planejamento de ações, com compartilhamento de atribuições, a descontinuidade gera outro problema, tão ou mais grave: a falta de avaliação contínua e consistente das políticas.

Apesar de serem de acesso ao público alguns documentos, tais como os utilizados como referência neste trabalho, é fato que em nenhuma política pública de qualificação profissional do governo federal verifica-se claramente que foram aproveitadas experiências e percepções de políticas anteriores. As avaliações são feitas de forma pontual, isolada, descontínua e sem ligação com a formulação inteligente e dinâmica da agenda do país nessa esfera. O que advém disso é a sobreposição de ações com foco questionável, a dificuldade de mensuração de efetividade dos programas frente aos indicadores sociais e a limitação da verificação de eficiência, uma vez que cada município, cada estado e cada região do país adotam um pacote diferente de programas. Isso também vai contra a articulação eficaz de atribuições e o maior controle social do desempenho que cada ente local tem na execução física e orçamentária, abrindo-se espaço para que haja desperdício, contingenciamento, redirecionamentos e ações concorrentes que não aproveitam potencialidades advindas da cooperação entre os atores.

Para além de melhorar o desempenho, essa necessidade de avaliação é provocada também pelo crescente processo de exigência da sociedade por transparência e participação, condizentes com a modernização das relações Estado-cidadão e a utilização da tecnologia em benefício da maior integração e ganho de escala do aparato público na sociedade. Um portal que reúna os diversos relatórios elaborados e avaliações aplicadas, aliado a encontros periódicos dos órgãos relacionados com o tema para o aprimoramento das ações e definições na agenda seria de grande valia – o que não se observa atualmente. Não existem dados minimamente organizados nos órgãos competentes que deem visão ao público do que se tem feito, análise de resultados e apontamento de caminhos.

Tendo em vista tais apontamentos, a perspectiva que se tem hoje sobre o desempenho do Pronatec não é das mais animadoras, uma vez que ainda faltam esses elementos de atenção à avaliação da política e de consolidação das ações. O primeiro semestre de execução do programa, de janeiro a junho de 2012, foi marcado por ações tímidas de alguns municípios, ainda sem grande coordenação quanto às metas de atendimento, sem um sistema de troca de informações entre gestores locais e coordenação nacional, sem instrumentos de avaliação indicados e com ações de apoio ainda em curso, como, por exemplo, os valores de apoio à divulgação e mobilização do público, ainda em estudo pelo MDS.

CONCLUSÃO

Pelo que foi apresentado neste estudo aparecem como maiores desafios da qualificação profissional no Brasil a superação dos dilemas no atendimento ao público (pagamento de bolsas ou não; focalização x universalização; cursos de curta duração x formação mais consistente), a necessidade de consolidação e formalização de uma política nacional de trabalho e emprego na qual seja inserida a formação da força de trabalho, a maturação das políticas empregadas e a necessidade de avaliação contínua, consistente e voltada para a melhoria do modelo empregado.

O estudo teve por objetivo elencar as principais ações empreendidas nesse campo ao longo dos últimos anos e como elas se sucederam, discutindo até que ponto foram capazes de discutir as questões mais sensíveis e superar antigos desafios.

Da mesma forma, procurou-se superar o falso paradigma da desmotivação do público de cursos de qualificação profissional como justificativa para a limitação da atuação do poder público no sentido de prover adequadamente estratégias que atinjam os objetivos propostos.

Ao demonstrar a importância da educação profissional na agenda pública e a dimensão que as ações executadas já apresentam em termos orçamentários, demonstrou-se a necessidade urgente de um olhar da sociedade para o bom emprego dos recursos utilizados, de maneira a gerar maior eficiência, eficácia e efetividade do poder público em um ambiente de contínua abertura para a participação democrática e transparência das ações.

A superação das profundas desigualdades sociais e a integração de um enorme contingente populacional alheio ao momento de transformação e progresso por que vem

passando o Brasil só serão possíveis com a definição de mecanismos adequados de absorção da população carente no mercado de trabalho, condição fundamental para o aumento da renda e, com ela, do acesso aos direitos fundamentais e exercício de cidadania.

NOTAS

ⁱ Informação disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/pnud-brasil-tem-3-pior-desigualdade-do-mundo-2975390>>. Acesso em: 16/08/2012.

ⁱⁱ Informação disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>>. Acesso em: 16/08/2012.

ⁱⁱⁱ <portal.mec.gov.br>

^{iv} <www.mte.gov.br>

^v Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/transparencia/default.asp>>. Acesso em: 16/08/2012.

^{vi} Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br>>. Acesso em: 16/08/2012.

^{vii} Idem

REFERÊNCIAS

ALVES, Edgard Luiz Gutierrez e VIEIRA, Carlos Alberto dos Santos. Qualificação Profissional: Uma Proposta de Política Pública. *Texto para Discussão n. 376*, Brasília, IPEA, 1995. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_376.pdf>. Acesso em: 15/08/2012.

ANDRADE, Eliane Ribeiro. Os sujeitos educandos na EJA. In: TV Escola, *Salto para o Futuro*. Educação de Jovens e Adultos: Continuar... e Aprender por Toda a Vida. Boletim, 20 a 29 set. 2004. Disponível em: <http://www.cereja.org.br/arquivos_upload/saltofuturo_eja_set2004_progr3.pdf>. Acesso em: 11/08/2012.

BARROS, Ricardo Paes de et. al. *Avaliação da Pertinência do Programa Bolsa Qualificação para o Combate à Pobreza no Espírito Santo*. Brasília, IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1583.pdf>. Acesso em: 15/08/2012.

BULHÕES, Maria da Graça Pinto. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR: Acertos, Limites e Desafios Vistos do Extremo Sul. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, SEADE, Ed. 18 (4), p.39-49. 2004.

CIAVATTA, Maria e RUMMERT, Sonia Maria. As Implicações Políticas e Pedagógicas do Currículo na Educação de Jovens e Adultos Integrada à Formação Profissional. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 111, p. 461-480, abr.-jun. 2010.

FERRARI, Shirley Costa e AMARAL, Suely. O aluno de EJA: jovem ou adolescente? *Revista da Alfabetização Solidária*, São Paulo, n. 5, 2005. Disponível em: <<http://www.cereja.org.br/site/noticia.asp?id=244>>. Acesso em: 13/08/2012.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, Centro de Políticas Sociais. *As Razões da Educação Profissional: Olhar da Demanda*/Coordenação Marcelo Cortes Neri. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2012.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Percepções sobre o PlanSeq Bolsa-Família. Estudo com Gestores Locais e Elegíveis à Ação*. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2009.

SILVA, GILCIMARA SANTANA. *Cultura Local: Essa Eu Conheço!* Feira de Santana, 2007. Disponível em: < <http://www.cereja.org.br/site/noticia.asp?id=364>>. Acesso em: 10/08/2012.