



A Educação Profissional nos PPAs dos Governos FHC e Lula

Eliza Bartolozzi Ferreira

RESUMO – A Educação Profissional nos PPAs dos Governos FHC e Lula. O objetivo deste texto é discutir os planejamentos plurianuais realizados no período do governo de Fernando Henrique Cardoso e do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, com destaque para a análise das políticas para a educação profissional do Brasil, sob o olhar das mudanças socioinstitucionais ocorridas no período, e também o caráter descentralizado das políticas adotadas. Para o alcance desse objetivo foi desenvolvida uma análise dos documentos oficiais dos planejamentos plurianuais produzidos durante o período de 1995-2007, além da análise de estudos de relatórios técnicos do IPEA sobre a matéria. A leitura desses relatórios justifica-se pela participação de técnicos do IPEA na elaboração e na avaliação dos PPAs. O artigo conclui que há um padrão de regulação no quadro das políticas de educação profissional após os anos 1990, centrado na adoção de políticas descentralizadas (de transferências de responsabilidades) e focado na população *em risco social*.

Palavras-chave: **Educação Profissional. Planejamento. Descentralização. Democracia.**

ABSTRACT - The Professional Education at the PPAs of the FHC and Lula's Government. The text aims at discussing the plural annual planning that took place in the period of the FHC government and Lula's first government, standing out the analysis of the politics for the professional education of the Country, under the look of socio institutional changes from that period, and also the decentralized character of the politics adopted. To do so, it was developed an analysis of official documents of the plural annual planning during the period of 1995 up to 2007, besides the analysis of studies of technical reports of the IPEA about the subject. The reading of such reports is justified by the participation of technicians of the IPEA in the elaboration and the evaluation of the PPAs. The paper concludes that there is a standard of regulation in the board of politics of professional education after the nineties, centered on the adoption of decentralized politics (transference of responsibilities) and focused on the population considered being in *social risk*.

Keywords: **Professional Education. Planning. Decentralization. Democracy.**

Educ. Real., Porto Alegre, v. 35, n. 3, p. 215-235, set./dez., 2010.
Disponível em: <http://www.ufrgs.br/edu_realidade>

Introdução

É afirmação recorrente e generalizada, durante quase todo o século XX, que existe uma estreita conexão entre o planejamento estatal e a institucionalização do princípio da centralização. Nesse postulado, Estado e planejamento são sinônimos de autocracia. Contudo, o planejamento também pode ser o instrumento por meio do qual se estabelecem políticas descentralizadas, dando uma ideia do Estado como a entidade na qual a sociedade inteira se representa. Interpretações podem advir dessa relação e estabelecer uma conexão entre descentralização e democracia. A equivalência entre o mal e a centralização – como sinônimo de Estado autocrático – e o bem e a descentralização – como garantia de democracia – situa-se numa época de transição histórica em que grandes transformações institucionais foram operadas, sobretudo após a década de 1990.

Durante essa década, o problema constantemente vivido diz respeito à competência do Estado na administração da esfera produtiva. O papel adequado do Estado, em relação aos vários aspectos da vida econômica, até mesmo no que se refere à vida social, cada vez mais complexa, constitui objeto central de controvérsias políticas contemporâneas. Os argumentos lógicos e empíricos, por envolver valores e interesses diversos, estão entrelaçados com questões políticas e administrativas norteadoras da organização social. Os questionamentos se pautam na hipótese defendida por uma corrente do pensamento liberal de que a prática de planejamento é uma característica de tomada de decisão centralizada, o que, a princípio, torna o planejamento desnecessário, pois o mercado deve realizar as funções de um órgão central de planificação.

Em que pese essa defesa, a organização racional do Estado é realizada a partir de algumas hipóteses sobre a realidade. O planejamento é a forma concreta de definição das ações e dos meios para seu alcance; ele se propõe a transformar ou consolidar uma determinada estrutura social e econômica. No planejamento, há uma decisão política de controle social; a planificação é uma forma histórica racional e especializada, que se desenvolve no processo social da modernidade.

Não obstante tais proposições normativas expressarem a noção geral de um processo linear e exato, que pretende promover a organização social de um país, deve-se ressaltar, em tais proposições, o caráter técnico do planejamento que reflete, em última instância, a ideologia dominante. A rigor, o planejamento é uma forma técnica de divisão do trabalho e se refere a uma fase de “desenvolvimento do tipo” (Pereira, 1978, p.17). “Em outras palavras, ele sempre é processo de *desenvolvimento do tipo* e não de implantação histórica deste ou de implantação de umas etapas de seu desenvolvimento” (Pereira, 1978, p. 17). A afirmativa do autor conduz ao entendimento de que a implantação da planificação no desenvolvimento do sistema capitalista é resultado de um processo político que, por seu turno, exprime o embate de interesses de classes divergentes e, em último grau, aponta a direção ideológica e as condições objetivas para a sociedade.

No contexto da pós-modernidade, Jameson (2002, p. 271) destaca que “[...] o nível fundamental no qual a luta política se dá é o da legitimação de conceitos como os de *planejamento e mercado* [...]” (grifo do autor). O autor ainda afirma que nada se ganha ao substituir uma estrutura inerte (o planejamento burocrático) por outra estrutura institucional inerte (o próprio mercado). O que é necessário, para Jameson, é um grande projeto coletivo do qual uma maioria ativa da população participe, como algo que lhe pertence e que é construído com suas próprias energias. “A definição de prioridades sociais – também conhecida na literatura socialista como planejamento – teria que ser parte desse projeto coletivo. Deve ficar claro, no entanto, que virtualmente, por definição, o mercado jamais pode vir a ser um projeto” (Jameson, 2002, p.284).

A reflexão aqui desenvolvida parte da perspectiva de Jameson de organização de um planejamento coletivo (que vise ao bem comum), a fim de viabilizar o desenvolvimento da democracia brasileira, democracia entendida como forma de governo que garante a justiça e a igualdade social; é uma reflexão que busca olhar sobre o planejamento como espaço para compreender a dinâmica institucional do Estado brasileiro, sua estrutura, os conflitos e sua função social. Entende-se que é política a decisão de planejar no sentido de que, por intermédio da definição dos planos, se alocam valores e objetivos junto com os recursos financeiros e se redefinem as formas como esses valores e objetivos são propostos e distribuídos.

Em que pese a centralidade do Estado no ato do planejamento macroeconômico, as políticas governamentais desenvolvidas, após a década de 1990, foram executadas de forma descentralizada, imprimindo uma nova lógica de regulação social como alternativa ao modelo autoritário dominante na história da República brasileira. Nesse contexto, três características podem ser identificadas no sistema de poder: a reinvenção descontínua de instituições, a especialização flexível de produção e a concentração de poder sem centralização (Sennett, 1999).

Tais características podem ser observadas na organização do novo Estado regulador. O governo brasileiro, em substituição a políticas de planejamento industrial, características do período desenvolvimentista, buscou imprimir uma descentralização do poder do presidente da República, ao mesmo tempo em que criou mecanismos jurídico-institucionais de participação de diferentes setores da sociedade civil no controle democrático, via a criação de agências reguladoras independentes, as privatizações de empresas estatais, as terceirizações de funções administrativas do Estado e a regulação da economia, segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correção das *falhas do mercado*. Esses mecanismos reinventam a institucionalização da participação da sociedade civil pela via do mercado, potencializando a perspectiva mercantil do cidadão produtivo.

Mas, se, de um lado, essas estratégias e suas bandeiras sinalizam o fortalecimento da sociedade civil, de outro a ênfase na cidadania recai sobre o ‘cidadão

produtivo' sujeito às exigências do mercado, onde o termo produtivo refere-se ao trabalhador mais capaz de gerar mais-valia. O que significa submeter-se às exigências do capital que vão no sentido da subordinação e não da participação para o desenvolvimento de todas as suas potencialidades (Frigotto; Ciavatta, 2003, p. 53).

No processo de reestruturação do capital e de constituição de uma nova regulação social, um movimento organizado fez da democracia representativa o instrumento de legitimação do Estado. Os sistemas capitalistas desenvolvidos chegaram à conclusão de que a vigência continuada da democracia se associa, com inevitável viés, à distribuição social de poder e envolve um compromisso que consagra esse viés, o qual se consubstancia na dependência estrutural da sociedade perante o capital (Moore Jr., 1983). Os idealizadores do novo Estado regulador, por exemplo, Bresser Pereira (1999), destacaram que a democracia se revelou o regime mais capaz de manter a ordem e promover o desenvolvimento econômico.

Pode-se afirmar que a história do final do século XX submeteu o debate e a prática da democracia a um caráter minimalista. Desde a primeira década, após a instauração da Nova República, o problema que se abateu sobre o Estado foi caracterizado como uma crise de governabilidade. Uma crise definida como uma espécie de paralisia política por causa da sobrecarga da agenda pública decorrente do excesso de demandas sociais ou políticas. Cabe notar que os fatores internos se encontram cada vez mais entrelaçados com a economia mundial sob os preceitos da inserção da economia nacional ao processo de globalização.

O Estado dispõe de menos recursos políticos à medida que reduz sua responsabilidade, que ele passa a compartilhar com os estados subnacionais e organizações não governamentais. E, ao mesmo tempo, veste o escudo da democracia como mecanismo de legitimação das medidas pouco populares da reestruturação econômica. A democracia representativa é alçada a um valor incontestável tanto em sua existência no país, que independe do governo, quanto em sua importância propriamente dita para o estabelecimento do consenso. Enquanto o Estado deve assegurar que as decisões sejam tomadas conforme critérios técnicos, as políticas democráticas se tornam a retórica que viabiliza o processo de acumulação do capital. Há de se ressaltar que os problemas não são da democracia, mas, como afirma Chauí (2000), da democracia nas sociedades de classe e, nas quais, as classes dominantes descobriram que o consenso é mais eficaz do que a pura coerção. Assim, a democracia representativa tem funcionado como meio de pressão, mas não chega a traduzir novas formas de sociabilidade e de poder.

O desenvolvimento da democracia é importante para que o processo de planejamento seja assegurado em sua complexidade e contradição, além de corresponder às demandas de emancipação política e econômica da sociedade. Isso significa a possibilidade de adicionar à tecnocracia estatal as discussões

e expectativas da sociedade civil organizada. A materialidade desse movimento, cujo princípio é conflituoso, possui sérias dificuldades, tendo em vista as limitações históricas que o Brasil vem experimentando, principalmente desde a década de 1990. Esse é um período que buscou tornar a política mais técnica, oferecendo soluções científicas, supostamente neutras, para problemas sociais. Na verdade, o que se observa é a retomada da lógica tecnocrática presente no governo militar após o interregno político-democrático vivenciado no processo constituinte do final da década de 1980. Nesse movimento, a intenção foi substituir a política pela governança (capacidade financeira e administrativa de governar) e o planejamento, como instrumento de controle social, é a técnica utilizada para imprimir uma direção política e ideológica na sociedade.

Em 2003, o presidente Lula assumiu o governo do Brasil tendo como pano de fundo um novo arcabouço jurídico e institucional que deu suporte às reformas de FHC. Em atendimento à legislação, seu governo apresentou o PPA 2004-2007, com o objetivo central de promover o desenvolvimento com justiça social que, segundo mensagem presidencial ao Congresso Nacional, significa o estabelecimento de “[...] parcerias criativas e transformadoras, a partir da construção de amplos consensos sociais” (Brasil, 2003).

Um olhar sobre a prática política do governo atual faz observar que não há um novo debate sobre o funcionamento e a organização da burocracia estatal para a regulação do desenvolvimento planejado de setores da economia brasileira, sendo mantida uma “concepção negativa do Estado”¹ orientada pelo governo FHC. Continua, portanto, o processo de regulação estatal, pautado pelo controle por resultados e de transferência de responsabilidades para os níveis intermediários ou locais, ao invés da cooperação e colaboração entre os entes federativos, como previsto pela Constituição Federal de 1988².

A Educação Profissional nos Planejamentos Plurianuais

Desde a Constituição Federal (CF) de 1988, em seu art. 165, existe a determinação para o Poder Executivo instituir os planejamentos plurianuais. O PPA tem vigência ao longo de quatro exercícios financeiros, e seu projeto deve ser enviado para aprovação do Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial, para que sua execução tenha início no segundo ano desse mandato, concluindo-se no primeiro ano do mandato presidencial subsequente. Esse planejamento inclui recursos orçamentários e não orçamentários, os quais são alocados nos diversos programas e ações. O PPA foi concebido para desempenhar papel estruturador, organizador e compatibilizador de toda a ação governamental.

Os planos plurianuais elaborados nos governos de FHC, por intermédio do Ministério do Planejamento e Orçamento, trouxeram a proposta de execução de programas de formação e qualificação dos trabalhadores a fim de alavancar o

crescimento econômico do País. O PPA Brasil em Ação (1996-1999) iniciou o movimento, apresentando as principais linhas de organização da educação profissional, por meio do programa Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor)³, atual Plano Nacional de Qualificação (PNQ), mantido com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O Planfor se caracteriza pela implantação de cursos de curta duração, geralmente com carga horária bastante reduzida, voltados para as pessoas com risco social e para atender a demanda do setor produtivo. A formação para o trabalho, com esse programa, foi cada vez mais desarticulada de uma escolarização, pois o Planfor não é uma política educacional, mas uma política de emprego administrada pelo MTE.

Outro programa, criado em 1997, no âmbito do Ministério da Educação (MEC), foi o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep), cujo recurso vem do FAT e de convênio firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O objetivo do Proep foi financiar a expansão física da Rede de Educação Profissional, pública e privada, e fazer as adaptações necessárias à implementação da reforma. Dessa maneira, visou à implantação da reforma da Educação Profissional, especialmente no que diz respeito às inovações introduzidas pela legislação, abrangendo aspectos técnico-pedagógicos, como a flexibilização curricular e a adequação à demanda, formação e avaliação por competências, aspectos de gestão que contemplem a autonomia, a flexibilidade, a captação de recursos próprios e a questão das parcerias, bem como a expansão da Rede de Educação Profissional, mediante iniciativas do segmento comunitário.

Até o ano de 2002, por meio do termo de cooperação técnica e financeira estabelecido entre o MEC e o MTE, no âmbito do Proep foram investidos R\$ 19,3 milhões do Planfor/FAT na qualificação de 25,2 mil pessoas. Esses resultados são pífios diante da realidade do público-alvo da Educação Profissional no país, o qual compreende, na faixa-etária de 14 a 24 anos de idade, cerca de 38 milhões de pessoas. Outrossim, o investimento também é reduzido, principalmente quando se remete aos recursos das contribuições compulsórias entregues ao Sistema S. Conforme dados trazidos por Cardoso Jr. (2000)⁴, o percentual de pessoas efetivamente treinadas foi muito baixo, pouco superior a 3% da PEA.

Esses programas foram reforçados no segundo plano do governo FHC, o Avança Brasil (2000-2003). No governo Lula, o PPA Plano Brasil de Todos (2004-2007) apresenta a reconfiguração de alguns desses programas e a criação de novos, como a Escola da Fábrica⁵, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA)⁶ e a expansão de novas unidades descentralizadas de ensino profissional.

Nos relatórios produzidos por técnicos do IPEA sobre os PPAs realizados nos oito anos do governo FHC, destaca-se a informação de que várias ações

foram planejadas sem definição de fonte de recursos, pois essas ações somente são executadas caso ocorra atração da iniciativa privada. Soares e Neto (2002) registraram que, nos PPAs do governo FHC, não foram considerados como parcerias os programas em que a iniciativa privada tinha a execução e/ou gerenciamento da ação, mas não alocava recursos financeiros. Em parcerias na área social, como as de saúde e educação, os recursos financeiros foram reservados pelo governo e a execução ficou a cargo de organizações não governamentais e/ou instituições filantrópicas sem fins lucrativos. Em que pese a legislação definir a exigência de licitação para entidades participarem das parcerias, a sua dispensa tornou-se regra nas contratações. O estudo de Cêa (2003) mostrou que, em 1999, das entidades executoras dos cursos e projetos especiais executados pelo Planfor 97, 12% foram contratadas sem licitação.

No PPA Brasil em Ação (1996-1999), foi consolidada a proposta de focar a estabilidade econômica como meta para se alcançar uma fase sustentada de desenvolvimento econômico e social do País. O planejamento foi organizado tendo como base a tríade estabilidade monetária, equilíbrio da política macroeconômica e política setorial em parceria com o setor privado. Nessas ações, a ênfase é dada à descentralização das políticas públicas para estados e municípios, setor privado e organizações não governamentais, ou seja, uma nítida proposta de descentralização. Nesse PPA, a preocupação do governo com a empregabilidade do trabalhador foi ressaltada, o que exigia, segundo o documento, a importância cada vez maior dos requisitos de educação básica, formação profissional e de requalificação para preservar ou conquistar um posto de trabalho de boa qualidade. Nesse contexto, o governo se comprometeu com uma política de emprego a privilegiar os segmentos mais atrasados da força de trabalho, por meio de políticas e reformas institucionais que facilitassem o acesso dos pequenos produtores urbanos e rurais ao crédito, à tecnologia e à qualificação profissional.

Visando ao atendimento da meta da empregabilidade, o governo FHC, em 1997, editou o Decreto nº 2.208 que regulamentou artigos da LDB, organizando a forma de operacionalizar a educação profissional no país, separada da educação regular. Pretendeu-se, assim, operar uma reforma da educação profissional por meio de uma flexibilização curricular que permitiu ao aluno cursar módulos para complementar a carga horária necessária para a obtenção de uma determinada habilitação profissional, sem a obrigação de frequentar o curso desde o seu início. O Proep foi criado para o gerenciamento regional da qualificação da força de trabalho no país. Assim, para atingir a meta de geração de empregos, renda e qualificação para o trabalho, o PPA apresentou ações e projetos, com destaque para a implantação de um sistema de qualificação e requalificação profissional, cujo objetivo foi integrar as ações do setor público nas áreas de trabalho e educação e articular com as instituições privadas de formação profissional.

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

As políticas de emprego e a política educacional introduzidas na segunda metade da década de 1990, por meio dos PPAs, podem ser analisadas pelo ponto de vista de políticas de inserção⁷. O Estado brasileiro apresentou ações descentralizadas e desarticuladas com os elementos centrais na determinação do emprego, com recursos focalizados a parcelas específicas da população desempregada ou pertencente ao chamado setor informal. O Planfor (atual PNQ) é um exemplo dessa política.

No PPA Avança Brasil (2000-2003), a proposta foi desenvolver a política de educação profissional executando e ampliando as ações do Proep e do Planfor. Na análise do documento, observou-se uma mudança metodológica na incorporação da gestão por programas, o que significa uma integração nas etapas do planejamento e um maior rigor na especificação do resultado desejado sobre o público-alvo, porque o seu elemento definidor agora é um problema ou uma demanda da sociedade que o Estado precisa atender. E, sobretudo, a orientação é que o planejamento deve estar compatível com os recursos disponíveis e alinhados com os macro-objetivos do governo. A categoria desenvolvimento sustentável é frequentemente citada nos documentos oficiais como um horizonte a ser alcançado. Para os seus formuladores, desenvolvimento sustentável significa melhoria da saúde, da educação, da habitação e do saneamento, combate à fome, redução da violência, desenvolvimento integrado do campo, crescimento das exportações, reestruturação do setor produtivo, melhoria da gestão ambiental (Brasil, 2000b).

A conjuntura indica uma tendência a conceber o desenvolvimento sustentável como uma meta a ser alcançada com o compartilhamento de esforços do Estado e da sociedade civil. A sociedade civil é apresentada como uma abstração, em que não há distinção de classes nem antagonismos de interesses. A rigor, a utilização do termo desenvolvimento sustentável pelos governos expressa uma condição de restrição dos recursos públicos que se encontram nas mãos do Estado e, por sua vez, de transferência de responsabilidades na execu-

ção dos serviços para a classe trabalhadora e/ou para o setor privado, que os transformam em mercadorias.

Com um caráter gerencial, o PPA Avança Brasil estabeleceu metas e implantou um processo sistemático anual de avaliação, traçando elementos práticos, “[...] de preocupação imediata, emprega uma linguagem adaptada à tomada de decisões, utiliza informações disponíveis e descreve fatos e percepções, mais do que analisa dados sob a égide de um modelo teórico” (Brasil, 2000b, s/p). A partir dessa lógica, foram desenvolvidos os programas sociais focalizados nas populações mais vulneráveis.

Dentre todas as ações previstas no programa Avança Brasil, principalmente aquelas que dizem respeito ao desenvolvimento industrial e de geração de emprego e renda, a educação e a formação profissional figuram em destaque como programas estratégicos pelo fato de terem um acompanhamento cuidadoso de caráter prioritário.

A citação a seguir, retirada do documento sobre a avaliação do ano-base 2003 do PPA Avança Brasil, realizado pelo atual governo, apresenta a tendência da expansão das matrículas na educação profissional.

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

Nota-se que a expansão da oferta foi atendida, sobretudo, pelo setor privado. Além disso, o número significativo de matrículas se deu no nível básico da Educação Profissional que é aquele voltado para o sujeito na condição social vulnerável, com/sem escolaridade. Com efeito, as reformas educacionais realizadas no período de 1995 a 2002 constituíram um processo que – vinculado ao ideário de redefinição do papel do Estado – fez a opção por uma política pública que buscou reduzir a ação política do Estado, em um processo de descentralização e estabelecimento de parcerias, no sentido de redefinição das relações público e privado/Estado *stricto sensu* e sociedade civil.

As metas do PPA 2000-2003 (Brasil, 2000a) para garantir a implantação da reforma educacional e gerar *trabalho, desenvolvimento e prosperidade*, foram estabelecidas na implantação de dois programas: *Desenvolvimento do Ensino Médio* e *Desenvolvimento da Educação Profissional*. O primeiro, para melho-

rar a qualidade e aumentar a oferta de vagas no que se chamava de *educação geral*. O Governo se propôs a reformar e ampliar a rede de escolas de Ensino Médio em todo o país, de forma a possibilitar que todos os que saírem do 1º grau⁸ e os que quiserem voltar a estudar tenham lugar garantido no Ensino Médio. Essa expansão significava a criação de vagas para 10 milhões de alunos, e não foi cumprida

O documento supracitado reconhece o cenário adverso e afirma que o Planfor conseguiu avançar pela consolidação de parcerias. O programa passou a ocupar papel central na estratégia do PPA, contribuindo para a efetividade de diversos programas como o Comunidade Ativa, o Plano Nacional de Direitos Humanos (por meio do Serviço Civil Voluntário), implementado em todas as unidades federativas, e o Plano Nacional de Segurança Pública (formação de policiais civis e militares, qualificação e elevação da escolaridade de detentos e egressos do sistema penitenciário). Verifica-se, entre os programas constituintes do PPA Avança Brasil, a qualificação profissional como meta no setor de turismo, na indústria cultural, na saúde, na Marinha, Exército e Aeronáutica, sendo executada individualmente pelo setor específico, com recursos provenientes do FAT. Essa forma pulverizada (e desarticulada) de execução financeira e educacional da qualificação profissional dificulta a organização de uma política integrada de formação do trabalhador no país.

A leitura dos documentos oficiais indica que os programas de formação profissional têm o ponto de análise no PPA assentado na política de focalização à população mais vulnerável economicamente (isto é, uma política para o enfrentamento da pobreza) e na forte presença do capital privado para a operacionalização das soluções para os problemas brasileiros. Diante disso, os pequenos cursos de qualificação do Planfor foram criados para atender aos *despossuídos da sorte*.

Todavia, segundo dados apontados por Cunha (2001), a PEA brasileira, no início do século XXI, é da ordem de 71 milhões de pessoas, ocupadas e desocupadas, tanto no mercado formal quanto no informal. Isso implicava, conforme alerta o autor, ofertar algum tipo de Educação Profissional a quase 15 milhões de pessoas, anualmente. Entretanto, a meta física registrada no documento do PPA Avança Brasil, foi redimensionada para o atendimento a 7,8 milhões de trabalhadores: 3 milhões em 2000, 3 milhões em 2001 e 1,8 milhão em 2002. Ou seja, é um atendimento pífio em vista da extensão da PEA nacional daquele período.

O relatório técnico de Passos, Neves Jr. e Paiva (2002) registra que o Planfor possui uma série de orientações que permitem – e mesmo impõem – a focalização nos mais pobres. Podem-se destacar duas dessas orientações: a primeira é a definição das competências básicas nos cursos profissionalizantes, o que permite o oferecimento dos cursos a pessoas menos escolarizadas; a segunda é a determinação estrita de atendimento para públicos desfavorecidos, bem como o acompanhamento desse atendimento: desocupados; ocupados com renda de até meio salário mínimo; mulheres negras; mulheres chefes de família; negros,

pardos e indígenas. Variados grupos focais foram criados com metas estabelecidas de atendimento.

Outro ponto crítico comprovado no relatório dos técnicos do IPEA mostra onde é depositada a maior quantidade de recursos públicos. Em 2000, com o pagamento do seguro-desemprego foram gastos R\$ 4,05 bilhões, contra despesas de menos de R\$ 500 milhões com as ações de intermediação e qualificação. Vale destacar que a estruturação do Programa do Seguro-Desemprego teve como base a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1990, pela Lei nº 7.998/90. O FAT, que passou a receber as contribuições do PIS/Pasep, tornou-se uma fonte própria de financiamento das políticas de emprego e renda, e é hoje seu eixo articulador. Dessa maneira, embora as ações de qualificação e intermediação tenham revelado uma focalização nos mais pobres, deve-se lembrar que é no pagamento do seguro-desemprego, relativamente mal focalizado, que se concentram os gastos das políticas de emprego do governo federal.

O PPA 2004-2007 – o Plano Brasil de Todos – realizado pelo governo Lula, apresentou a meta de ampliar a oferta da educação profissional, tecnológica e da educação superior. O Plano busca a melhoria da qualidade, incorporando novos contingentes sociais ao processo de formação profissional, tecnológica e universitária, visando a democratizar o acesso às oportunidades de escolarização, formação, trabalho e desenvolvimento humano, promovendo inclusão social a amplas camadas da população brasileira e contribuindo para reduzir as desigualdades regionais (Brasil, 2003). Ao contrário dos planos anteriores, o Plano Brasil de Todos colocou o Estado como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico, cujo grande desafio é conciliar a expansão dos investimentos e das exportações, com o compromisso de ampliar o consumo, pois seu objetivo é consolidar um mercado de consumo de massa no Brasil.

O Plano fez um diagnóstico da educação profissional, apontando o seu baixo atendimento, e propôs, para a superação do problema e alcance da meta de expansão, a revisão da legislação e a implantação de programas, como a polêmica Escola da Fábrica. Com a edição do Decreto nº 5.154/2004, que revoga o Decreto nº 2.208/97, os programas apostaram na integração da Educação Básica com a formação técnica como medida de promoção da classe trabalhadora.

Nas orientações estratégicas do PPA Plano Brasil de Todos para a sociedade, o governo faz uma crítica aos planos precedentes, pelo fato de não apresentarem um projeto de desenvolvimento para o país e pela fragilidade das políticas setoriais. Como exemplo, é citado o caráter das políticas sociais que acumularam programas superpostos, com poucos resultados práticos. Todavia, esse PPA mantém ressaltada a importância da estabilidade monetária e fiscal, e a criação de um ambiente favorável para o investimento privado, tal como nos planejamentos anteriores. Ao mesmo tempo, sua concepção de planejamento é destacada como de coordenação e articulação dos interesses públicos e privados no sentido de minorar a pobreza da população. Portanto, o PPA expressou a correlação de forças existentes e a forma conciliatória do governo de tratar os

problemas estruturais presentes no relativismo, não somente de suas ações, mas no nível do discurso: a meta declarada é *minorar a pobreza*.

O governo Lula, logo no seu início, organizou uma agenda de discussões com entidades da sociedade civil, ainda sob os auspícios da vitória *da esperança sobre o medo*. Dentre elas, várias conferências temáticas se sucederam, como a que ocorreu no Seminário Nacional de Educação Profissional, no mês de junho de 2003 (Ferreira; Garcia, 2005). O PPA Plano Brasil de Todos seguiu essa agenda, objetivando a retomada do desenvolvimento do país, cuja ênfase é pelo desenvolvimento sustentável com equidade social. Além do caráter democrático que o PPA tenta imprimir à sua organização, outro elemento diferenciador dos planejamentos precedentes foi o estabelecimento de uma meta *Democratizando o acesso à educação profissional, tecnológica e universitária*, na qual é combinada a ação para a educação profissional com a ação no ensino superior. Essa transversalidade adotada no PPA foi avaliada negativamente pelo governo, pois fez perder o foco na expansão da educação profissional e, dessa forma, a partir de 2005, o programa foi redimensionado para *Desenvolvimento da educação profissional e tecnológica*. Não obstante a execução de tais programas, a grande vantagem destacada no relatório de avaliação, feito no ano de 2007, foi a realização da Conferência Nacional de Educação Profissional, no ano de 2006, com a participação de mais de 2.600 delegados. Ou seja, tais dados levam a crer que o caráter democrático das ações, no sentido de promoção do debate nacional, tornou-se a marca principal do PPA do primeiro governo Lula. Mas, no que diz respeito à materialidade das ações para o desenvolvimento da educação profissional no país, o PPA esbarrou nos problemas de baixa execução do governo FHC.

Os programas propostos no PPA 2003-2007 se caracterizam, por um lado, pelas reformulações dos precedentes, como o Planfor transformado no PNQ (com ampliação da carga horária dos cursos de qualificação), e, por outro lado, na formulação da Escola da Fábrica, do Ensino Médio Integrado e do ProEja, e na continuidade do Proep, cuja meta era transferir a gestão das escolas construídas nesse programa para os Centros Federais de Educação Tecnológica – Cefets (atual Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - IF). Vale destacar ainda a criação e inclusão no PPA, no ano de 2005, do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (ProJovem), caracterizado como um programa emergencial para atender aos jovens em risco social, de responsabilidade da Secretaria Nacional de Juventude. Instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, o ProJovem surgiu com o objetivo de executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros, na forma de curso previsto no art. 81 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a elevação do grau de escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental.

O Relatório de Avaliação do PPA (Brasil, 2007) informa que o MEC construiu sete escolas técnicas dentre as 26 previstas para o ano de 2006. Esse baixo resultado, segundo o documento, deu-se por razões de caráter burocrático, como regularização de terrenos e processos licitatórios. Em relação à gestão

das escolas construídas com recursos do Proep, até então sob a responsabilidade de entidades comunitárias e estaduais e, geralmente, com caráter privado, ainda estava, em 2006, em via de transferência para os Institutos Federais, portanto, uma meta do PPA não alcançada e, no Relatório de Avaliação Final (Brasil 2008), esse tema não foi retomado.

Em relação às ações do MTE, o Relatório de Avaliação do PPA (Brasil, 2007) informa que, dentro do PNQ, a carga horária média dos cursos de qualificação foi de 192,3 horas, o que significa uma elevação significativa comparada com a média de 62,4 horas, em 2002. Em que pese esse avanço, o relatório admitiu a inexistência de políticas de integração de trabalho, emprego e renda, uma meta, portanto, do PPA não atingida. Além disso, a citação a seguir, retirada do relatório de avaliação, destaca o baixo atendimento da meta de qualificação e certificação profissional, uma recorrência desde o período do governo FHC.

O cumprimento das metas físicas do Programa foi condicionado pela dinâmica de liberação orçamentário-financeira federal de tal forma que, internamente, foram estabelecidos os limites de R\$ 86 milhões para empenho e R\$ 80 milhões para pagamento. O redimensionamento de recursos implicou revisão das metas iniciais de qualificação e certificação profissional. Conforme a LOA 2006, a meta física do PQSP [Programa de Qualificação Social e Profissional] era de 238 mil trabalhadores qualificados (foram qualificados 51.520, mas com os recursos de restos a pagar, o número atingiu 165,05 mil), 2.380 trabalhadores certificados (a certificação atingiu 125 trabalhadores) e sete metodologias/currículos elaborados. Deve ser ressaltado que a certificação atingiu 125 trabalhadores (5,3% da meta física), mas utilizou 100% dos recursos previstos. Entretanto, não foram apresentadas justificativas para tal fato (Brasil, 2007, s/p).

A avaliação apontou para a dificuldade de integração entre os Ministérios que ofertam Educação Profissional, o que faz replicar ações e recursos financeiros para um mesmo público-alvo. Não obstante o aumento de matrículas e de unidades educativas que oferecem Educação Profissional no país, na leitura do documento do PPA e dos relatórios de avaliação, pode-se identificar a ausência de uma política nacional de Educação Profissional, a qual precisaria de um projeto político-pedagógico que organizasse a identidade da classe trabalhadora em sua diversidade.

Uma avaliação comparativa com os planos anteriores leva a verificar um avanço nas políticas de gestão da Educação Profissional, mas é um avanço tímido, principalmente quando se remete aos recorrentes contingenciamentos de recursos financeiros, os quais emperram o cumprimento das metas e revelam a prioridade política do governo atual pelo atendimento aos compromissos do mercado internacional. Muito se tem escrito e falado sobre os *descaminhos* tomados pelo governo Lula, permeado por ações consideradas contrárias aos interesses dos trabalhadores. Em que pese a herança recebida (o acirramento da dependência do País ao capital estrangeiro), o governo Lula opta por continuar nos mesmos trilhos construídos pelo seu antecessor (Ferreira; Garcia, 2005).

Concretamente, o que se observa nos planejamentos plurianuais desenvolvidos pelos governos analisados aqui, além da recorrente parceria com o capital privado, é a fragmentação dos programas voltados para o desenvolvimento profissional dos trabalhadores, distribuídos entre vários ministérios e secretarias, o que gera duplicação de estruturas e de financiamento, sem a organicidade necessária para uma nação que precisa se constituir e se desenvolver.

Estado, Mercado, Sociedade e os Novos Processos de Regulação

Questões de reforma institucional tornaram-se presentes na agenda governamental e foram asseguradas no planejamento plurianual realizado pelo governo FHC. O problema foi formulado pela definição de quais agentes são diretamente responsáveis pela condução das ações necessárias para integrar o país no cenário global, de forma que ele pudesse ser competitivo e responsável no cumprimento dos compromissos financeiros. Por essa lógica economicista, o governo FHC arquitetou o quadro de sua governabilidade: identificou as esferas da sociedade que deveriam ser governadas pelas autoridades políticas, aquelas que ficariam no campo das trocas mercantis ou no autogoverno e as comunidades que assumiriam as responsabilidades no interior da sociedade civil. A concretização factual dessa análise pode ser observada no extenso processo de privatização, nas agências de regulação e na presença marcante das organizações não governamentais nas políticas sociais, ambientais, educacionais etc.

Um dos maiores formuladores da proposta de reforma do Estado brasileiro, o então ministro Bresser Pereira, argumentou que o desenho institucional previsto não admitia o enfraquecimento do Estado. Para o ministro, as acusações de adoção de políticas neoliberais no governo FHC vêm de elementos radicais e dogmáticos, pois a reforma pretendia eliminar os excessos de estatismo diante da crise do Estado e do desafio da globalização. Nesse sentido, a reforma objetivou tornar a economia nacional mais estável e o Estado mais eficiente e mais democrático.

A experiência do Estado planejador desenvolvimentista, que vigorou até a década de 1980, passou a conviver com a experiência da reforma do Estado realizada na década de 1990, a qual procurou descentralizar o processo de formulação das políticas públicas para o desenvolvimento de setores da economia brasileira, mediante o insulamento das agências reguladoras das práticas usuais do clientelismo. Assim, passam a existir novos atores na arena política, os quais travam uma discussão sobre o conteúdo da regulação, o que implica uma disputa entre teorias e práticas que irão findar na organização de um Estado planejador. A compreensão desse Estado, portanto, parte da análise da dinâmica política da sua relação com a sociedade.

Na análise de Sallum Junior (2001), o governo de FHC fomentou uma polarização político-ideológica irresolvida que acabou por materializar-se numa duplicidade das ações do Estado em relação à economia, pois duas variantes do liberalismo se tornaram presentes no conjunto de mudanças empreendidas pelo governo. São elas: uma modalidade mais doutrinária – o neoliberalismo – e uma outra, em que se mescla com a tradição desenvolvimentista anterior – o liberal-desenvolvimentismo.

De acordo com o autor citado, a ótica neoliberal predominou desde o lançamento do Plano Real até os primeiros meses de 1995. A partir desse período (março de 1995), o governo passou a adotar certos tipos de medidas que matizaram o radicalismo inicial e o aproximou, de forma débil e hesitante, de uma orientação liberal mais desenvolvimentista. Em linhas gerais, o autor explica que essa orientação se deu devido às consequências da apreciação cambial que apontaram para a possibilidade de desindustrialização parcial do país, tanto porque, para as multinacionais de alguns setores (o automotivo, por exemplo) importar foi se tornando mais vantajoso do que produzir internamente. Essas consequências negativas estimularam certa reorientação da política macroeconômica e a implementação de políticas de proteção e estímulo à atividade industrial e de serviços. A política liberal-desenvolvimentista, adotada conjuntamente com a neoliberal pelo governo FHC, caracterizou-se como política fracamente compensatória, na medida em que continuou estrangulando as empresas produtivas e induziu a geração de taxas crescentes de desemprego. Por isso, o autor considerou temerário, no momento histórico em que estava escrevendo sua análise, afirmar que havia uma política de desenvolvimento no Brasil.

Na análise do PPA 1996-1999, pôde-se observar a ausência de um projeto de desenvolvimento para o Brasil. Na leitura de mais de 200 páginas desse documento, foram registradas três ocorrências da palavra desenvolvimento: na primeira, desenvolvimento é referenciado como um estágio histórico atingido pelo país até o presente; na segunda ocorrência, a referência ao desenvolvimento é feita para apontar os empecilhos para a sua continuidade, mas não se apresenta como horizonte; o terceiro registro da palavra desenvolvimento também aparece sem a perspectiva de estabelecimento de meta, mas como retórica: “Uma reforma eficiente do Estado lhe permitirá exercer seu papel fundamental na regulação da economia e na garantia das condições estruturais de desenvolvimento, de modo que o mercado responda de forma mais efetiva às demandas de crescimento do País” (Brasil, 1996, p. 21). Tais dados confirmam a análise de Saes (2001) ao afirmar que, nos anos 1990, o Estado brasileiro não mais se pautou por qualquer projeto de desenvolvimento como até então, pois estava polarizado entre as metas do equilíbrio monetário e do orçamentário. Já no PPA Avança Brasil (2000-2003), a meta do desenvolvimento sustentável esteve presente, com ênfase, e continuou no PPA Plano Brasil de Todos (2004-2007), como objetivo social e econômico da sociedade brasileira.

Há de se ressaltar que o debate sobre desenvolvimento sustentável está em conformidade com as mudanças dos padrões de desenvolvimento capitalista, o qual busca um compromisso social e ambiental. Por essa via, tentam colocar em debate uma política possível com a integração, adaptação e negociação entre o Estado, sociedade civil e mercado. A participação da sociedade passa a ser fundamental para incorporar as mudanças técnicas, ambientais e organizacionais necessárias ao mundo atual, o que, por sua vez, legitima os processos de privatização.

O novo processo de regulação social pode ser compreendido a partir da constituição da prática do gerencialismo nos espaços governamentais. Pode-se definir o Estado gerencial como a esfera política que constitui instrumentos de controle social por meio de contratos de gestão, jurídica e eficientemente determinados com as entidades privadas que, por sua vez, recebem os recursos públicos para execução de políticas públicas. Ou seja, trata-se de uma instituição político-regulatória que busca corresponsabilizar outros setores/instituições pelo desenvolvimento social do país. O Estado gerencial almeja uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil, portanto avalia os resultados das políticas públicas que chegam aos cidadãos e corrige os problemas por meio das agências reguladoras. A democracia representativa é o princípio político que rege o Estado gerencial, pois garante a participação formal da sociedade. Enfim, Estado gerencial é aquele que pretende desenvolver uma gestão econômica eficiente, sem estar no mundo produtivo. Uma boa gestão da economia caracteriza o bom governo democrático.

O foco no problema administrativo do Estado ou na sua crise fiscal ou, por fim, na intervenção do Estado na economia, pode desviar a análise da política democrática, fazendo-se necessário, de acordo com Sola (1999), situar a problemática em termos de crise de legitimação do Estado. A primeira dimensão é a crise de legitimação de um tipo de Estado capitalista, ou seja, das formas históricas assumidas pelo Estado no processo de acumulação capitalista que, além de periférico, é incompleto e internamente desigual. A segunda dimensão – crise do Estado como (in)efetividade da lei – refere-se às insuficiências do Estado na América Latina, em sua capacidade de exercer sua autoridade política de modo a garantir a efetividade da lei, universal e equitativamente, por todo o território nacional. A terceira dimensão – da crise de legitimação do Estado nacional – situa as mudanças operadas no contexto da globalização, que colocam novos desafios no que se refere ao lugar da política e da economia, distinto daqueles que constituíram as bases sociais e econômicas de uma ordem liberal e de sua moldura política e institucional, a democracia representativa.

Nessa linha, a autora objetiva encontrar uma explicação que conjugue os parâmetros dispostos em torno dos significados do termo democracia, assentados nos critérios de desempenho que levem em conta os diferentes contextos e trajetórias regionais, sem com isso abdicar do *núcleo duro* do termo democracia. A preocupação de Sola emerge de sua constatação de que as mudanças

ocorridas nas relações entre Estado e sociedade, no contexto da globalização, passam pela ressignificação do termo democracia.

O que aqui se revela como problemático não é o diagnóstico realizado pela autora, mas sim o postulado da viabilidade de uma conciliação nos marcos do capitalismo. Isto é, a não explicitação do labirinto de interesses antagônicos, pertencentes aos diferentes atores sociais, conduz a um debate inócuo sobre a força da democracia. Isso toma uma proporção maior, no caso brasileiro, quando se remete à constituição histórica do Estado e da sociedade civil. Por fim, é preciso analisar as contradições antagônicas que tendem a se enfrentar a partir do exercício político assentado em concepções de bom governo e democracia assimiladas à boa gestão da economia.

O equacionamento do liberalismo e da democracia nas sociedades modernas é um dilema analisado por muitos estudiosos. Entre eles, Bobbio (1990) destaca a difícil relação entre liberalismo e democracia, cuja complexidade se acirra na sociedade contemporânea. O tema principal da polêmica, segundo Bobbio, foi a ingovernabilidade. Enquanto, no século XVIII, a discussão aconteceu em relação à questão da tirania da maioria e gerou a defesa intransigente da liberdade individual contra a invasão da esfera pública, hoje o alvo principal é a “[...] incapacidade dos governos democráticos de dominar convenientemente os conflitos de uma sociedade complexa: um alvo de sinal oposto, não o excesso, mas o defeito do poder” (Bobbio 1990, p. 92).

Considerações Finais

Procurou-se, nos limites deste texto, fazer algumas reflexões que possam subsidiar a análise das políticas de gestão da educação profissional brasileira. Pelo que foi analisado, o novo processo de regulação social pode ser compreendido a partir da constituição da prática do gerencialismo nos espaços governamentais, na qual esteve fincada a tese de que uma boa gestão da economia caracteriza o bom governo democrático.

A análise empreendida dos documentos referentes aos planejamentos plurianuais, realizados pelo governo de FHC (1995-2002), levou a inferir que o PPA Brasil em Ação (1996-1999), em que pese todo o discurso proferido pelo então presidente FHC, e pelo seu ministro Bresser Pereira, em favor das inovações do planejamento para a *consolidação de um Estado moderno*, limitou-se a ser somente um plano, pois seu poder de agregar forças e de promover sua execução foi tímido. Consequentemente, é possível afirmar que o planejamento, no primeiro governo FHC, cumpriu o papel constitucional, não sendo uma base prioritária para um Estado gerencial. A política de educação profissional foi cada vez mais desarticulada do processo de escolarização e atingiu resultados modestos em relação à quantidade da população trabalhadora atendida.

Já a formulação do PPA Avança Brasil (2000-2003) constituiu um processo de estudos e discussões mais complexo, não obstante seu limite ter alcançado somente o quadro de técnicos do IPEA. As inovações introduzidas nesse PPA, como o processo de gestão e de avaliação, caracterizam a utilização da técnica de planejamento, de forma a assegurar o equilíbrio entre os programas e o horizonte de um desenvolvimento para o país. Todavia, no campo das políticas públicas para a Educação Profissional, o seu conteúdo permaneceu o mesmo elaborado no PPA anterior, o que leva a inferir que é a opção do modelo de desenvolvimento para o país (ou a falta de uma opção) que define o conteúdo do planejamento. A forma de gestão e de avaliação do PPA está subordinada a isso.

O PPA Plano Brasil de Todos (2004-2007) apresentou um caráter mais democrático, devido aos canais deixados abertos com os governos subnacionais, mas isso não necessariamente significou que o plano foi elaborado sob as bases da vontade coletiva e do bem comum. Os frequentes contingenciamentos da verba pública, combinados com a ausência de articulação entre secretarias e ministérios voltados para a Educação Profissional, somados à estrutura hierárquica das instituições governamentais, fizeram com que o PPA fosse mais um planejamento direcionado aos macro-objetivos do governo de manutenção da estabilidade econômica e do equilíbrio fiscal. Ou seja, observa-se um padrão de regulação, no quadro do PPA dos governos FHC e do primeiro governo do presidente Lula, centrado na adoção de políticas descentralizadas (de transferências de responsabilidades) e focadas na população *em risco social*.

Por fim, cabe lembrar que a participação da sociedade civil no planejamento plurianual do governo brasileiro fica condicionada ao consenso hegemônico do modelo de desenvolvimento pretendido. Pelo menos vem a ser essa a prática histórica no Brasil, fazendo-se necessário ampliar o debate sobre o planejamento e, conseqüentemente, a capacidade de intervenção da sociedade naquilo que organiza a sua vida pública.

Esse desafio passa pela construção de uma noção positiva⁹ do Estado, combinada com uma noção positiva de democracia, como condição para o capitalismo brasileiro ter um mínimo de efeito civilizador, ancorado, pois, em uma educação emancipadora. Portanto, não é qualquer reforma de Estado que interessa, e sim aquela que repensa o padrão de concorrência internacional e age na definição de novas políticas internas; com a opção segura em preservar o conteúdo dos direitos humanos, garantidos não apenas em sua individualidade, mas também na coletividade, fazendo do cidadão um membro da comunidade, um ser político, e não somente um consumidor. O enfrentamento desse desafio implica recusar a apologia de uma modernidade homogênea e ousar lutar pelo sentido público, universal, coletivo e conflitivo da democracia (Oliveira; Paoli, 1999).

Recebido em setembro de 2009 e aprovado em dezembro de 2009.

Notas

- 1 Mattos (2006) argumenta que, no governo FHC, prevaleceu uma interpretação do Brasil marcada por uma noção negativa do Estado, entendido como um órgão capturado por *lobbies* incrustados nas burocracias ministeriais. Já a experiência do Estado planejador desenvolvimentista, que vigorou até o final dos anos 1980, foi marcada por uma visão negativa da democracia, porque houve o domínio do pensamento autoritário.
- 2 Importa destacar que a CF de 1988 firmou o pacto federativo fundado na tentativa de um regime de colaboração. No art. 23, a CF dispõe sobre a cooperação entre os entes autônomos, conferindo ao município o *status* de ente federado. Esse novo arranjo federativo busca atribuir sustentação ao regime democrático que inspirou os constituintes na perspectiva de divisão de poder e de responsabilidades entre os entes federados. A discussão feita neste artigo não coloca em questão a ordem federativa, mas somente a forma (e o contexto) que se desenvolve nos governos FHC e Lula sob o olhar do planejamento da Educação Profissional. Portanto, as questões concernentes ao regime de colaboração não são debatidas neste trabalho, em que pese a sua importância.
- 3 Em 1995, teve início a implementação do Planfor, como parte do projeto de desenvolvimento social do governo. Em 1996, ele foi incluído no PPA “Brasil em Ação.” A sigla Planfor começou a ser utilizada no final de 1996 e, mesmo rejeitada por especialistas em comunicação, rapidamente se disseminou e *pegou*. Inicialmente, significava Plano Nacional de Educação Profissional; mas, para evitar confusões com outros programas de governo, passou, em 1997, a se chamar Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, sem, contudo, mudar a sigla, que já havia *colado*. Hoje, o uso da marca ‘Planfor’ é obrigatório na comunicação social do governo, tendo sido assumida também por trabalhadores e empresários” (Leite, 2000, p. 5). Durante um curto espaço de tempo, a denominação Plano Nacional de Educação Profissional foi reconhecida com a sigla Planed, tendo sido o Plano assim identificado pelo MTb até a utilização de Planfor (Cêa, 2003).
- 4 Técnico do IPEA.
- 5 O projeto Escola da Fábrica foi criado no ano de 2005 e visa promover a formação profissional inicial e continuada a jovens de baixa renda mediante cursos ministrados em espaços alternativos, como o chão da fábrica.
- 6 O Proeja foi criado pelo Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006, com o objetivo de “[...] resgatar e inserir no sistema escolar brasileiro milhões de jovens e adultos possibilitando-lhes acesso a educação e formação profissional na perspectiva de uma formação integral” (Brasil, 2006, p. 3). O programa pode ser analisado no contexto de uma política de inclusão social criada sob a lógica de que os serviços educativos devem servir às classes populares; uma proposta de democratização da oferta do ensino profissional e dentro de uma concepção de formação integral do trabalhador.
- 7 As políticas de inserção obedecem a uma lógica de discriminação positiva: definem com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social e desenvolvem estratégias específicas para elas. As políticas de inserção podem ser compreendidas como um conjunto de empreendimentos de reequilíbrio para recuperar a distância em rela-

ção a uma completa integração (um quadro de vida decente, uma escolaridade *normal*, um emprego estável etc.) (Castel, 1998).

8 Termo utilizado no documento.

9 A expressão *noção positiva* remete à construção do bem, portanto, a um movimento do real em que se pode confiar, pois o seu significado e sentido são diretos e pautados na igualdade, com intenção de colaborar favoravelmente para o bem coletivo.

Referências

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **PPA 1996-1999**. Brasília, 1996.
- BRASIL. **Conhecendo mais sobre o Avança Brasil**. Brasília, 2000a.
- BRASIL. **Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento**. Brasília, 2000b.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Planejamento Plurianual**: relatório anual de avaliação (exercício 2002). Brasília, 2003.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Relatório de Avaliação PPA 2000-2003**. Brasília, 2004.
- BRASIL. Ministério da Educação. **PROEJA**: programa nacional de integração da educação profissional com a educação básica na modalidade de educação de jovens e adultos. Brasília, 2006.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Relatório de Avaliação PPA 2004-2007**. Brasília, 2007.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Relatório de Avaliação PPA 2004-2007**. Brasília, 2008.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- CARDOSO JR., José Celso. Desestruturação do mercado de trabalho brasileiro e limites do seu sistema público de emprego. **Texto para Discussão n. 751**. IPEA. Brasília, ago. 2000.
- CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social**: uma crônica do salário. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. **A Qualificação Profissional Entre Fios Invisíveis**: uma análise crítica do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor. Niterói: Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, 2003. Tese (Doutorado em Educação).
- CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia**. 8 ed. São Paulo, Cortez, 2000.
- CUNHA, Luiz Antonio. Os ministérios da educação e do trabalho na educação profissional. In: YANNOULAS, Silvia Cristina et al. **Atuais Tendências na Educação Profissional**. Brasília: Paralelo 15, p. 111-184, 2001.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; GARCIA, Sandra. O ensino médio integrado à educação profissional: um projeto em construção nos estados do Espírito Santo e do Paraná. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. **Ensino Médio Integrado: concepção e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educar o trabalhador cidadão produtivo ou o ser humano emancipado? **Trabalho, Educação e Saúde**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, n. 1, p. 45-60, 2003.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003**, Brasília: IPEA, 2000.

JAMESON, Fredric. **Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Ática, 2002.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do estado regulador. **Novos Estudos**, São Paulo: CEBRAP, n. 76, p. 139-156, nov. 2006.

MOORE JUNIOR, Barrington. **As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Celia (Org.). **Os Sentidos da Democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes, 1999.

PASSOS, Alessandro Ferreira; NEVES JUNIOR, Leonardo Ferreira; PAIVA, Luiz Henrique. A focalização das políticas de emprego e renda. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, n. 25, jun./dez. 2002.

PEREIRA, Luiz. **Ensaio de Sociologia do Desenvolvimento**. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1978.

SAES, Denio. **República do Capital: capitalismo e processo político no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2001.

SALLUM JUNIOR, Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, v. 11, n. 2, p. 23-47, fev. 2000.

SENNETT, Richard. **A Corrosão do Caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

SOARES, Ricardo Pereira; NETO, Carlos Campos Alvarez Silva. Parcerias público-privadas no plano plurianual: proposta de um conceito. **Texto Para Discussão**, Brasília: IPEA, n. 924, dez. 2002.

SOLA, Lourdes. Reformas do Estado para qual democracia? O lugar da política. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos et al. **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999.

Eliza Bartolozzi Ferreira é professora adjunta do Departamento de Educação, Política e Sociedade do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFES. É historiadora e doutora em Educação pela UFMG, Belo Horizonte, MG, Brasil. É Secretária-Adjunta da Anped (gestão 2009-2011). Atua na área de política e gestão educacional.

E-mail: eliza.bartolozzi@gmail.com

