

**XXIV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**

***A influência das teorias econômicas sobre as políticas públicas de formação profissional no Brasil nos anos 90***

**GT TRABALHO E SOCIEDADE**

**3ª SESSÃO**

**Marilís Lemos de Almeida**

\* professora do dept. de sociologia /  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

\* doutoranda em Política Científica e Tecnológica /  
Universidade Estadual de Campinas

**Petrópolis, 23 a 27 de outubro de 2000**

## ***A influência das teorias econômicas sobre as políticas públicas de formação profissional no Brasil nos anos 90\****

### **Introdução**

Neste artigo proponho a reflexão e o debate em torno das políticas públicas de formação profissional hoje em vigor no país. Porém, entre os vários caminhos possíveis, escolhi tecer um diálogo com a economia da educação. Não porque considere ser esta a única ou melhor forma de entender as mudanças que ocorreram na política governamental de formação profissional no Brasil nos anos 90, mas porque acredito que olhar, de uma perspectiva sociológica, para tal vínculo possa ser um caminho profícuo. Há, evidentemente, por traz desta escolha o reconhecimento da importância que as abordagens econômicas têm assumido no campo das políticas públicas. A educação, cada vez com mais frequência, é tratada como parte da política econômica.

No Brasil dois grandes movimentos que já vinham se delineando nas décadas anteriores se aprofundaram durante a década de noventa. De um lado mudanças no mundo do trabalho aconteceram em escalas globais modificando a estrutura do mercado de trabalho e de ocupações, com implicações importantes para o emprego e as qualificações. De outro, afirmou-se um novo modelo de desenvolvimento de cunho neoliberal que redefiniu profundamente o papel do estado. Esses dois fenômenos, ao transformarem as relações estado-sociedade, questionaram as institucionalidades criadas tendo como parâmetro o contexto anterior.

A busca da competitividade empresarial tornou-se uma questão de sobrevivência para as empresas neste novo contexto. Estas, ao serem lançadas em processos de reestruturação e até de reconversão produtiva, muitas vezes abruptos e com perdas significativas em termos de postos de trabalho, voltam os olhos para as experiências internacionais exitosas, promovidas por países de industrialização recente, particularmente os Tigres Asiáticos. Procurando identificar o diferencial competitivo que explicaria suas performances mais bem sucedidas, os investimentos realizados em educação são destacados como fator de êxito.

---

\* Este artigo foi elaborado a partir do paper "Educação e desenvolvimento econômico: uma questão recolocada", escrito em co-autoria com Ruy de Quadros Carvalho. Neste artigo agradeço a leitura

Assim a revalorização da educação e da qualificação observada atualmente está vinculada ao papel que lhes é atribuído no aumento da competitividade de países que lograram posições privilegiadas na economia mundial. A educação passa a ser vista, também, como um condicionante do processo inovativo, o que se torna especialmente importante em um período em que as vantagens comparativas residem, cada vez mais, na capacidade de inovar em produtos e processo.

É nesse contexto que o sistema em vigor de ensino geral e de educação profissionalizante passou a ser fortemente contestado e do qual emergiram novas propostas para a educação profissional que resultaram na realização de reformas, a partir da segunda metade dos anos noventa, não só no Brasil, mas também em vários outros países desenvolvidos ou em desenvolvimento<sup>1</sup>.

Se por um lado é possível identificar um consenso em torno de uma tese geral que destaca a importância da educação e sua incidência sobre o processo de desenvolvimento, por outro há discordâncias entre os economistas quando se desce para um nível mais detalhado da discussão. As diferenças começam a aflorar quando se discute como, por exemplo, de fato esse processo opera, como e em que condições a educação pode se constituir em impulsionador do desenvolvimento e, mais detalhadamente ainda, em que tipo de educação é preciso investir?

Os caminhos apontados para a superação dos problemas de desenvolvimento e crescimento econômico são variados e mais ainda as relações estabelecidas entre economia e educação. Neste artigo optamos por trabalhar com as abordagens que contribuíram para a compreensão das conexões entre educação e desenvolvimento econômico, buscando estabelecer relações entre elas e a recente reforma promovida no sistema educacional brasileiro, em um esforço para identificar as bases teóricas e as visões de desenvolvimento e crescimento que a embasam.

---

cuidadosa e sugestões de Rodrigo Fonseca.

<sup>1</sup> Um balanço sobre reformas nos sistemas de educação profissional implementadas em alguns países da Europa foi realizado por DEDDECA, C. S. "As políticas de qualificação e formação e seus efeitos sobre o mercado e as relações de trabalho: algumas experiências européias". Relatório de Pesquisa. Campinas: Unicamp/IE, 1998. (mimeo)

## Educação, crescimento econômico e desenvolvimento: abordagens econômicas

Para cumprir tal objetivo retoma-se criticamente a Teoria do Capital Humano (Schultz, 1973), os documentos do Banco Mundial sobre educação (1989 e 1995), as teorias sobre Sistemas Nacionais de Inovação (Nelson, 1993) e os estudos que apontam para o surgimento das economias baseadas no conhecimento (OCDE, 1996). Antes de prosseguirmos, retomo de forma abreviada algumas ressalvas que já fiz anteriormente e acrescento uma nova<sup>2</sup>: a) nem todos os autores aqui analisados dedicam-se exclusivamente ou privilegiam o tema da educação em seus trabalhos, porém foram escolhidos por se acreditar que seus estudos contribuíram para difundir uma nova visão sobre os nexos entre educação e desenvolvimento econômico; b) não se trata de reproduzir um debate, mas de construir, a partir de contribuições vindas de diferentes perspectivas teóricas, o caminho pelo qual a educação foi incorporada ao discurso econômico; c) alguns textos selecionados são mais focados em questões analíticas e teórico-metodológicas, enquanto que outros em questões empíricas relativas às mudanças observadas na sociedade, sendo que o peso atribuído à educação é diferente em cada um deles; d) embora tenha optado por não agrupar os autores segundo as abordagens, evitando assim algumas arbitrariedades, ressalvo que as mesmas não formam um *continuum*, sendo antes alternativas e visões que em alguns casos, embora não em todos, se contrapõem.

\*\*\*

A Teoria do Capital Humano (THC) obteve maior reconhecimento e difusão após a Segunda Guerra Mundial, especialmente a partir dos trabalhos de Theodore Schultz realizados nos Estados Unidos. Embora as idéias e o conceito de capital humano já tenham sido utilizado anteriormente, ele foi sistematizado e integrado à teoria econômica em um período em que crescia a preocupação com a planificação e o controle de gastos. Os estudos sobre o capital humano, portanto, têm origem nesta preocupação com os gastos crescentes em educação que vinham sendo realizados e seu possível retorno para o crescimento econômico dos Estados Unidos. A teoria do

---

<sup>2</sup> Educação e desenvolvimento econômico: uma questão recolocada (em co-autoria com Ruy de Quadros Carvalho), Alast, Buenos Aires, 2000.

capital humano forneceu os elementos para alcançar uma “alocação ótima de recursos” na área da educação, entendida aqui, como a previsão dos retornos a serem gerados a partir de um dado montante de investimentos realizados em cada nível de ensino.

Schultz preocupa-se com a importância do capital humano (medido pela escolaridade da população) para explicar diferenças salariais e de crescimento econômico. Para o autor, quanto maior o estoque de capital humano de um dado país, maior será seu crescimento. A tentativa de determinar o valor econômico da educação é a tarefa a que se propõe Schultz e para tal ele define três medidas de estoque, a saber: anos de escolaridade completados, anos escolares constantes completados<sup>3</sup> e custo real de um ano de escola. Ao se obter uma definição do valor econômico da educação seria possível planejá-la e financiá-la considerando a taxa de rendimento em relação à taxa de investimento. A hipótese que orienta os estudos é a de que a educação altera a distribuição pessoal de renda e que, portanto, explica desigualdades salariais.

O principal problema decorrente desta visão foi que a educação passou a ser concebida a partir do cálculo econômico dos custos e retornos, subordinando a perspectiva social da educação e do conhecimento a uma lógica econômica. O resultado aplicado desta abordagem traduziu-se na visão, equivocada, de que a educação seria a panacéia para os problemas de crescimento de qualquer país.

Quanto a essa perspectiva pode-se, ainda, apontar os seguintes problemas: 1) dificuldade metodológica em mensurar o valor econômico da educação, especialmente em distinguir educação enquanto consumo da educação como investimento e em medir as parcelas de investimento que se convertem, ou não, em serviços produtivos; 2) mais educação não é o único condicionante das diferenças salariais e nem sempre é suficiente para promover a superação das barreiras existentes no mercado que bloqueiam a mobilidade social; 3) redução da explicação da produtividade e do crescimento econômico à educação; a inovação tecnológica não é incorporada ao modelo de análise; 4) a importância da educação é analisada de forma agregada em termos de estoque, como uma variável dada externamente, não sendo explicada sua

---

<sup>3</sup> Refere-se aos anos escolares completados após a realização de ajustes tomando por base a carga horária anual escolar de forma a permitir a comparação entre diferentes anos.

dinâmica e forma de funcionamento no estímulo à produtividade e ao crescimento econômico.

Os documentos do Banco Mundial possuem um caráter propositivo, diferenciando-se dos estudos apresentados anteriormente, a preocupação central não é o desenvolvimento de modelos de análise e interpretação. Contudo a elaboração de propostas para a educação nos países em desenvolvimento, no caso do documentos aqui analisados, nutrem-se desta mesma fonte teórica, fato reconhecido pelo Banco Mundial em seus documentos (Banco Mundial, 1989).

A educação básica é a prioridade do Banco Mundial recomendada para os países em desenvolvimento, por ser a que mais contribui para a redução da pobreza e, portanto, onde o Estado deveria concentrar recursos com uma retirada paulatina de sua presença como financiadora dos demais níveis. O acesso ao ensino superior, nos países em desenvolvimento, é percebido como uma possibilidade real para poucos e, portanto, não justificaria gastos elevados em sistemas de ensino propedêuticos para todos. Esta proposição recoloca a questão da dualidade estrutural do ensino médio.

Em relação à educação profissional, o Banco Mundial preconiza que esta deveria buscar uma melhoria na flexibilidade, eficiência e na qualidade do treinamento, com enfoque na produtividade, ou seja, os sistemas de formação seriam mais “custo-eficientes” ao focalizar o “treinamento para o emprego produtivo, equilibrando a oferta de pessoas treinadas com a demanda de empregos”.

Há um pressuposto de que existe um equilíbrio perfeito do mercado e que este é rompido por políticas de intervenção, criando “distorções” nos mercados de trabalho e capital com implicações para a oferta de empregos e a demanda por mão-de-obra qualificada. Segundo esta visão, tais distorções reduzem o custo-eficiência dos programas de formação e a solução apontada é *“permitir que os preços dos mercados de recursos humanos e de produtos retornem a seus níveis competitivos”*. Para isso é necessário: 1) medir e pesar o custo econômico de distorções do mercado induzidas por determinadas políticas sobre a formação do capital humano; 2) se as distorções forem significativas, estabelecer preços-sombra como um “guia para a alocação eficiente de recursos para o desenvolvimento de mão-de-obra”; 3) o planejamento deve apoiar-se em técnicas de planejamento de mão-de-obra baseadas nos mercados para guiar os investimentos a serem realizados nos programas de Formação Técnico

Profissional (FTP). Nestas orientações, tanto a preocupação com a produtividade, quanto a orientação para o mercado são explícitas.

Para aumentar a produtividade é necessário aumentar a flexibilidade<sup>4</sup> da força de trabalho e dos sistemas de treinamento, melhorar o equilíbrio entre oferta e demanda de habilidades e atingir uma série de necessidades de treinamentos especializados. As opções, para atingir tais objetivos, apontadas pelo Banco Mundial são:

1) fornecer educação generalizante que dota a força de trabalho de maior flexibilidade;

2) separar treinamento e educação, retirando dos ministérios da educação os programas de formação profissional como forma de aumentar a flexibilidade dos currículos, flexibilizar os requisitos para ingresso e a duração dos cursos. O pressuposto aqui é de que apenas os cursos pós-secundários requereriam maior instrução teórica;

3) encorajamento ao fornecimento de treinamento pelo setor privado. Este é um aspecto também ressaltado quando se discute o papel do Estado na formação, que segundo os documentos do Banco, deve transitar de provedor direto e financiador da FTP para os papéis de regulamentador, mantenedor do controle de qualidade e orientador do sistema através de incentivos, passando a FTP para a iniciativa privada que estaria em maior sintonia com o mercado e seria mais flexível para atender às mudanças de demandas.

Nestas orientações do Banco Mundial ainda é notável a forte influência da Teoria do Capital Humano, que é inclusive utilizada no próprio documento para justificar o tratamento da educação como forma de investimento.

*Evidências teóricas [Teoria do Capital Humano] e empíricas [estudos de contabilidade econômica, estudos de produtividade e estudos de custo-benefício] demonstram que os investimentos em projetos educacionais e de formação profissional desempenham um papel importante para o desenvolvimento econômico.*(Banco Mundial, 1989)

A perspectiva do capital humano vê a educação como criadora de habilidades que afetam diretamente a produtividade do trabalho que, por sua vez, influi diretamente nas atividades econômicas e no bem-estar social. O capital humano contribuiria

---

<sup>4</sup> Segundo o Banco Mundial, “um trabalhador flexível é aquele que é realmente capaz de aprender no trabalho, assim como de ser reciclado se necessário”. (Banco Mundial, 1989: pg. 4 da introdução)

diretamente ao desenvolvimento econômico através de seus efeitos positivos sobre (i) o grau de absorção do trabalho na economia, (ii) a produtividade física do trabalho, (iii) a mobilidade dos trabalhadores no emprego (entre setores e ocupações de maior produtividade), (iv) a oferta de atividades empresariais e (v) as inovações tecnológicas.

É preciso frisar, entretanto, que o enfoque na produtividade e no mercado são tomados agora como norteadores dos investimentos a serem realizados em formação profissional e, não mais, o direcionamento para a formação de qualificações necessárias, de modo geral, para o desenvolvimento econômico do país. Esta mudança de ênfase é convergente com o cenário dos anos 90 de ascensão do neoliberalismo, mudança do papel do estado, abertura comercial e foco na competitividade empresarial.

Nos estudos de Schultz e, em parte, do Banco Mundial destaca-se o uso de métodos de análise econométricos e estatísticos para estabelecer as relações entre educação, qualificação e crescimento econômico, tendo por base o pressuposto da existência de um equilíbrio perfeito no mercado. Com base nestes cálculos chega-se a elaboração de recomendações sobre em quais níveis educacionais os investimentos seriam mais custo-efetivos.

Sem deter-se nos problemas/distorções decorrentes da adoção do paradigma do mercado perfeito, destaca-se nestas abordagens a ausência de outros aspectos que também são importantes para explicar os diferenciais de crescimento, como por exemplo, as relações assimétricas entre norte e sul, a histórica desigualdade nas relações de trocas entre os países e a crise da dívida externa. A isso pode-se acrescentar que este tipo de análise não consegue demonstrar como de fato opera a educação e qualificação sobre o crescimento econômico, tornando-se, como diz Singh, “conclusões de princípio”.

*“Por consiguiente, toda conclusión de principio en el sentido de que la ampliación de la enseñanza primaria aumentará el crecimiento económico a medio plazo, y concretamente durante el resto del decenio actual, es aventurada incluso com relación a los países africanos. No es un procedimiento muy útil el de intentar sacar conclusiones de principio acerca del papel de la instrucción en el crecimiento económico a partir de un modelo implícito basado en el supuesto de que existen pleno empleo y una competencia perfecta, y en el que se efectúan análisis interseccionales comparativos. (...)*

*Los aspectos importantes de la relación entre la enseñanza, las calificaciones y el crecimiento económico no suelen captarse mediante análisis econométricos o estadísticos” (Singh, 1994, 199)*

Com enfoque e objetivos diferentes, a abordagem neoschumpeteriana, ao endogeneizar o progresso técnico em seu modelo de análise do desenvolvimento econômico, volta-se para o estudo da inovação procurando compreender a sua dinâmica. Esse enfoque joga luz sobre a importância da educação para o processo inovativo, porém, ao mesmo tempo, demonstra não ser esta uma condição suficiente, uma vez que outros aspectos concorrem igualmente para a explicar as diferentes performances. Assim, pode-se tomar a perspectiva neoschumpeteriana como um contraponto à abordagem do capital humano, que analisa a importância da educação para o desenvolvimento econômico dos países de forma agregada, tomando o estoque acumulado e desconsiderando que as necessidades em termos de educação não são gerais, mas específicas, variando entre países, setores e empresas.

Particularmente a partir dos anos 70 cresceu o interesse de estudiosos da inovação sobre os Sistemas Nacionais de Inovação<sup>5</sup>. Essa abordagem foi em parte impulsionada pela crise dos anos 70 nos países industrializados, pela elevação do Japão a potência econômica e, pelo crescimento de países de industrialização recente como Coreia e Taiwan. Os estudos sobre os Sistemas Nacionais de Inovação de diferentes países buscaram identificar similaridades e diferenças entre eles capazes de explicar as “performances” competitivas. Por trás do crescente interesse em torno dos Sistemas Nacionais de Inovação está a crença de que o comportamento inovativo<sup>6</sup> das firmas pode ser influenciado por políticas governamentais.

Nelson (1993), ao tratar dos Sistemas Nacionais de Inovação, considera a educação uma infra-estrutura fundamental para o processo inovativo. Porém, as pesquisas recentes realizadas desde esta perspectiva têm mostrado que existem diferenças notáveis entre os países, entre suas instituições, as trajetórias das empresas, enfim, diferenças que demonstram que não basta haver um acervo geral de conhecimento acumulado, mas que este conhecimento necessita ser adequado e relacionado com as especificidades das empresas. Além disso, ser competitivo significa

---

<sup>5</sup> O conceito de Sistema Nacional de Inovação se refere a um conjunto de instituições que pode abarcar firmas, órgãos públicos e regras orientadas à promoção do ambiente competitivo que favorece o desenvolvimento da ciência e tecnologia.

<sup>6</sup> A inovação está sendo tomada em sentido amplo, i. e., mais do que a liderança em um determinado tipo de tecnologia, refere-se a uma performance competitiva (Nelson, 1993). A inovação pode ou não ser tecnológica, podendo também incluir mudanças em marketing, produtos e processos, que podem significar alterações radicais em relação ao padrão anterior ou apenas incrementos e adaptações em tecnologias já existentes, mas ainda não dominadas pela firma ou setor que a está implantando.

diferentes coisas em diferentes países. Pode ser a fronteira tecnológica, mas também a capacidade de aprendizado, transferência e adaptação de tecnologias já existentes. O que há de universal é a necessidade de manter-se continuamente inovando para ser competitivo.

No estudo realizado por Nelson (1993) sobre os Sistemas Nacionais de Inovação de quinze países examina-se sob que condições as empresas assumem um comportamento inovador. É importante salientar que a efetividade dos instrumentos utilizados e investimentos realizados para promover a inovação – se pesquisas em universidades ou laboratórios governamentais, se a aposta na alta tecnologia ou na qualificação da força de trabalho de nível médio – deve estar estreitamente relacionado com as especificidades de cada país e setor e com as necessidades das empresas. A interação com as empresas implica, além do desenvolvimento de pesquisas orientadas, a disseminação de informações e a resolução de problemas. Portanto, a configuração dos sistemas nacionais de inovação pode representar um importante determinante econômico.

O estudo identifica a importância da qualificação e do esforço inovativo interno das próprias firmas, que são consideradas o agente central da inovação. Firmas com comportamento inovativo, na concepção de inovação expressa anteriormente, não necessariamente devem ser grandes ou investir pesadamente em pesquisa e desenvolvimento, mas devem buscar continuamente melhorias em produtos ou processos.

O que explica a propensão à inovação é uma teia complexa de fatores que diferem, muitas vezes, de país para país e que ultrapassam os limites da empresa. Estes elementos que podem criar um ambiente propício à inovação incluem aspectos como tamanho do mercado interno e externo, renda nacional, recursos naturais disponíveis, vantagens comparativas e políticas nacionais de desenvolvimento tecnológico.

É destacável que a abordagem neoschumpeteriana, ao alçar a firma como agente inovativo central, permite identificar uma variedade de situações e particularidades ligadas às trajetórias das firmas, às trajetórias tecnológicas e ao ambiente nacional que remetem à necessidade de elaborar políticas direcionadas e compatíveis com as características locais.

Nelson identificou duas características centrais do ambiente nacional capazes de afetar e incentivar a habilidade inovativa das firmas: o nível educacional da força de trabalho e o clima macroeconômico, ambos sob responsabilidade dos governos nacionais nos quinze países estudados. A educação e o sistema de treinamento que supria as firmas com um fluxo de pessoas com conhecimentos e qualificação era uma característica comum aos países que possuíam firmas com comportamento competitivo e inovativo.

Tomando-se a educação como infraestrutura básica para a promoção do processo inovativo, tem-se, a partir desta perspectiva, que a melhoria do nível educacional da força de trabalho é uma condição necessária e inclusive pode, em casos como o da Coréia e Taiwan, explicar em grande parte o sucesso desses países. Por outro lado, os casos de Israel e Argentina são elucidativos de que, embora importante, o elevado nível educacional da força de trabalho não é uma condição suficiente para promover o comportamento inovativo, pois, para atingir tal objetivo, ela deve ser adequada às necessidades e especificidades dos setores e firmas e concebida em consonância com a estratégia de desenvolvimento nacional adotada.

O estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) “Employment and growth in the knowledge-based economy” parte do reconhecimento de que crescentemente as economias são baseadas sobre conhecimento e informação e dedica-se a investigar o papel da informação, tecnologia e aprendizado na performance econômica dos países neste novo contexto. Embora o conhecimento sempre tenha sido importante para explicar o desenvolvimento econômico e social dos países, o que distingue a situação atual da anterior é que ele é considerado, não apenas o *input*, mas o próprio produto da atividade econômica e principal setor gerador de riquezas. O conhecimento é apontado como o fator que preside o crescimento econômico e a produtividade e passa a ser tomado como objeto de investigação.

A análise da OCDE inclui o exame a) da crescente codificação do conhecimento e sua transmissão através de redes, levando alguns autores a caracterizar a existência de uma “sociedade da informação”, b) da necessidade de qualificação da força de trabalho e de aprendizado contínuo ao longo da vida, o que vem sendo chamado de “economia de aprendizado”, c) dos “sistemas nacionais de inovação”, pelo importante papel que podem assumir tanto na produção, quanto na distribuição do conhecimento,

d) das implicações das economias baseadas no conhecimento sobre o emprego e e) do papel do estado no desenvolvimento e manutenção de uma base de conhecimento.

Na perspectiva neoschumpeteriana a ênfase recai sobre a capacidade de inovar como elemento central para explicar o crescimento econômico, tendo como agente central do processo inovativo as firmas. Assim, trata-se de criar um ambiente capaz de elevar a capacidade inovativa e, por decorrência, a competitividade das empresas. A qualificação e o conhecimento da força de trabalho, nesta perspectiva, desempenham um papel de infraestrutura e somente serão efetivos na promoção da inovação se estreitamente vinculados e orientados às necessidades das empresas.

Para os estudos sobre economias baseadas no conhecimento, o crescimento econômico é explicado, sobretudo atualmente, pelo conhecimento. A distribuição deste conhecimento é estratégica para a performance econômica. Uma vez que se considera o conhecimento como um bem apropriável privadamente, então tem-se que a sua distribuição se dá de forma assimétrica entre indivíduos, empresas e países, reservando para os estados um importante papel na sua distribuição e manutenção. Essa distribuição se dá através de redes formais e informais, o que reforça a necessidade de compreender melhor como operam as redes de conhecimento e os sistemas nacionais de inovação.

As abordagens de Nelson e da OCDE, de cunho mais heterodoxas, têm como foco de análise as empresas, os sistemas nacionais de inovação e as redes de inovação (que muitas vezes ultrapassam os limites nacionais) dialogando, em alguns casos, com estudos de economia do desenvolvimento. A metodologia utilizada é mais próxima à da pesquisa social, sendo a interdisciplinaridade com as ciências sociais saudada ao final do texto da OCDE como um fértil caminho para o avanço da área.

Tanto o enfoque, quanto a metodologia refletem a preocupação de (para usar um termo corrente na área) “abrir a caixa preta” da inovação contribuindo, assim, para dimensionar a importância da educação para a competitividade dos países.

As conclusões indicam que é inconsistente apontar de forma geral um tipo de investimento em educação como mais “acertado” que outro. Educação, qualificação e desenvolvimento são pensados de forma vinculada às necessidades e especificidades de países, setores econômicos e empresas, de um lado, e às estratégias nacionais, mercados, renda nacional, recursos naturais e vantagens comparativas, de outro.

## **As teorias econômicas e a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB 9394/96)**

Retomamos agora o objetivo inicial de analisar as mudanças que ocorreram na política governamental formação profissional no Brasil nos anos 90, buscando identificar a influência das teorias econômicas apresentadas anteriormente sobre as mesmas.

Evidentemente o desenho final das políticas educacionais é moldado por múltiplas influências. As mudanças promovidas pelo MEC na educação básica e profissional estão integradas a um projeto mais amplo de reforma do estado, procuram responder a um novo momento do desenvolvimento capitalista, refletem as disputas entre projetos políticos diferentes para a educação nacional e a influência de determinadas teorias econômicas que articulam educação e desenvolvimento. Ao destacar este último aspecto estamos tão-somente delimitando um campo de análise, o que não significa desconhecer a importância dos demais condicionantes. Além disso, apontar a presença de influências – no caso deste artigo, privilegia-se, a influência das teorias econômicas – não significa dizer que há uma completa adesão de toda a política educacional a uma determinada perspectiva e tampouco que esta é a única influência existente.

Dito isso, vamos aos primeiro ponto. A influência da teoria econômica para pensar a educação é evidenciada pelo fato de que ela passa a ser tratada como parte integrante da política econômica. Cada vez menos a educação é tratada como política social capaz de promover o resgate da dívida social, crescendo nas justificativas para investimento em educação seu papel/contribuição para a reestruturação competitiva da economia. Segundo Silva & Mello, acerca da política educacional dos anos 90:

*A educação é assim deslocada do quadro das políticas sociais e passa a ser considerada, juntamente com outras áreas estratégicas, tais como infra-estrutura urbana, meio ambiente, ciência e tecnologia, fonte potencial de dinamismo para romper o quadro de instabilidade macro-econômica e estagnação das atividades que vem ocorrendo desde os anos 80. (SILVA & MELLO, 1992, 245)*

Contudo, a associação entre educação, crescimento econômico e desenvolvimento perpassa todas as abordagens analisadas anteriormente. O que as distingue é a forma como cada uma delas entende essa conexão e, derivado desta concepção, as propostas sobre investimentos em educação. É insuficiente, portanto,

afirmar a influência de teorias econômicas sobre as políticas educacionais dado que, como salientamos anteriormente, coexistem, dentro do campo econômico, diferentes abordagens, algumas complementares, mas outras absolutamente divergentes. O que me parece central é analisar qual a proposta que prepondera na reforma atual, implantada pela LDB/96, e a que tipo de projeto de desenvolvimento se associa. Este é o segundo ponto a ser tratado.

Na LDB/96 reencontramos aspectos que remetem à Teoria do Capital Humano, como a preocupação com os retornos de investimentos, a determinação da demanda por educação, o estabelecimento de relações entre despesas com educação e crescimento da produção e a escolha de focalização dos investimentos entre diversos segmentos de ensino – os mais e os menos rentáveis – visando uma alocação ótima de recursos.

Porém, não é possível afirmar que trata-se apenas de uma reedição da TCH, pois há algumas mudanças. O enfoque anterior da “educação orientada para o desenvolvimento”, presente durante a influência da TCH na década de 70 no Brasil e que orientou a Lei 5692/71, é substituído por uma versão mais operacional de “educação orientada para o mercado”, tornando os conceitos de produtividade e flexibilidade centrais. Neste aspecto, destaca-se a influência das orientações do Banco Mundial. Há crescente preocupação com a flexibilização da oferta dos cursos, tanto em termos de conteúdos, quanto de duração e já não se procura fazer uma contabilidade para calcular a demanda, mas se ressalta que a educação profissional deve ter enfoque na produtividade.

Considerando o novo marco regulatório dos anos 90, não chega a ser surpreendente constatar que as abordagens heterodoxas tenham pouca influência sobre a LDB, na qual predomina, muito fortemente, as orientações do Banco Mundial, ainda embasadas, com algumas revisões, na Teoria do Capital Humano. Elas sinalizam uma convergência com o conjunto das reformas implementadas no país, que incluem redução do estado, liberalização comercial, desregulamentação financeira e flexibilização das relações de trabalho.

Dado que os limites deste trabalho torna impossível proceder a uma análise detalhada do conjunto das modificações implementadas pela LDB/96 na educação

média e profissional<sup>7</sup>, selecionamos alguns pontos da nova Lei para fins de análise à luz das abordagens vistas anteriormente. São eles:

- a) prioridade à educação básica
- b) separação entre ensino médio e profissional
- c) educação profissional organizada em três níveis
- d) sistema modular

A **prioridade à educação básica**, entendida de forma ampliada incluindo ensino fundamental e médio, é uma necessidade premente para o país e indiscutível. Trata-se de uma dívida social que precisa ser urgentemente resgatada, preceito constitucional ainda não cumprido, apresentando resultados extremamente negativos do ponto de vista quantitativo (apenas 30% dos jovens brasileiros ingressam no ensino médio) e qualitativo, atestado pelas próprias avaliações do MEC<sup>8</sup>.

Por outro lado, a prioridade à educação básica torna-se problema quando é tratada não como um fim em si mesmo – necessário, meritório e inadiável – mas como meio de atacar problemas de crescimento econômico e quando se dá em detrimento do investimento em outros níveis de ensino, como o superior. Segundo o Banco Mundial a prioridade à educação básica (entendida de forma mais restrita do que exposto anteriormente) é o meio mais eficiente de alívio à pobreza e de estímulo ao crescimento, daí suas recomendações para que os investimentos sejam concentrados neste nível de ensino<sup>9</sup>. Acerca deste ponto é interessante resgatar a advertência feita por Singh:

*“é difícil sustener que la situación económica en los países latinoamericanos a medio plazo (...) vaya mejorar mediante a una mayor inversión en la enseñanza primaria. El fracaso económico de los países latinoamericanos durante la `década perdida´ de 1980, difícilmente podría atribuirse a una insuficiencia en el sector de la educación. Es difícil demostrar que la enseñanza – y en particular la primaria y la secundaria – sea necesariamente un factor decisivo cuyas*

---

<sup>7</sup> Em dezembro de 1996 a nova LDB (9394/96) é aprovada e em abril de 1997 é promulgado o Decreto 2208/97 que regulamenta a nova LDB nas questões relativas à educação profissional.

<sup>8</sup> Educação, força de trabalho e competitividade. Relatório do IX Fórum Nacional elaborado por Salm, C. e Fogaça, A. São Carlos, SP, 1998.

<sup>9</sup> Na síntese do documento “Priorities and strategies for education” (1995) essa visão é reafirmada: “The World bank’s strategy for reducing poverty focuses on promoting the productive use of labor – the main asset of the poor – and providing basic social services to the poor. Investment in education contributes to the accumulation of human capital, which is essencial for higher incomes and sustained economic growth. Education – especially basic (primary and lower secondary) education – helps reduce poverty by increasing the productivity of the poor, by reducing fertility and improving health, and by equipping people with the skills they need to participate fully in the economy and in society”(www.worldbank.org)

*deficiencias puedan frustrar el crecimiento económico de dichos países.” (Singh, 1994, 198)*

No parecer 17/97 do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica a importância da Educação Profissional, aliada à educação básica, é considerada “a chave do êxito das sociedades desenvolvidas”. Permanece no discurso, como elemento de justificação, a visão da educação como elemento chave na promoção do desenvolvimento, embora outros estudos econômicos citados anteriormente, especialmente de Nelson sobre os Sistemas Nacionais de Inovação, já tenham feito a crítica desta perspectiva, defendendo que a educação é uma condição necessária, mas não suficiente para promover o desenvolvimento econômico dos países.

A nova LDB estabelece a **separação entre Educação Profissional e Ensino Médio**. Pela nova legislação a educação fica dividida entre básica e superior, sendo que a primeira inclui a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. O ensino médio assume um caráter propedêutico, com duração de três anos e a educação de jovens e adultos, a educação profissional e a educação especial são consideradas modalidades de educação. Assim a formação profissional deixa de ser equivalente ao ensino médio, torna-se complementar, com um currículo específico separado da educação geral e passa a ter caráter de terminalidade.

Segundo o decreto Nº 2208/97 a educação profissional deverá ser desenvolvida “em articulação” com o ensino regular, o que é de fato bastante vago, especialmente se considerarmos que a **educação profissional foi reorganizada em três níveis** com pré-requisitos muitos diversos quanto à escolaridade. Para o nível básico não há pré-requisito de escolaridade, o nível técnico pode ser realizado por alunos matriculados no nível médio, porém o diploma de técnico de nível médio só é concedido mediante comprovação da conclusão do ensino médio. Por fim, o nível tecnológico destina-se a egressos do ensino médio e técnico.

Por um lado a separação entre ensino médio e profissionalizante pode indicar uma valorização dos conhecimentos gerais e, nesta mesma direção, a exigência de que o candidato a técnico de nível médio conclua o ensino médio pode ser entendida como reconhecimento de que os conhecimentos curriculares deste nível de ensino são

indispensáveis para a formação profissional de qualidade<sup>10</sup>. De outro lado, se considerarmos as características, tanto do mercado de trabalho, quanto do perfil dos alunos que realizam estudos profissionalizantes, várias dúvidas se colocam sobre a efetividade desta política. Segundo dados do Inep, apresentados por Stark (1999,75) apenas 17% do total de alunos do ensino médio pretendem realizar estudos profissionalizantes, o que questiona a idéia de que os alunos de cursos profissionalizantes obterão, através da articulação com o ensino médio, uma sólida base geral e tecnológica. Ainda segundo Stark:

*“O aluno que trabalha e que vê no curso técnico a possibilidade de melhorar sua colocação no mercado de trabalho, fatalmente terá que fazer o pós-médio. A própria avaliação já comprovou que estes alunos já têm uma defasagem de idade e um baixo desempenho escolar, resultante, segundo as próprias notícias do Inep, de um processo de escolarização truncado por sucessivas reprovações, bem como um nível de expectativas baixo no que diz respeito às possibilidades de dar continuidade aos estudos. Se o próprio governo coloca que a expectativa quanto à continuidade dos estudos é baixa, será que este aluno passará a buscar o nível técnico proposto como pós-secundário?” (Stark, 1999, 76)*

Não é desprezível o risco de que a separação entre ensino médio e educação profissional reforce a divisão social empurrando para a educação profissional os segmentos da população que necessitam ingressar no mercado de trabalho mais rapidamente. Embora esteja colocada a possibilidade de se realizar o ensino médio simultânea ou seqüencialmente é previsível que apenas um pequeno contingente da população consiga fazê-lo de fato. Desta forma aqueles que não conseguirem realizar os estudos do ensino médio, mesmo completando todos os módulos relativos à educação profissional,<sup>11</sup> não obterão a habilitação de técnico e terão um currículo de cunho muito mais técnico-operacional do que técnico-científico.

---

<sup>10</sup> Segundo o MEC, “No modelo adotado pela nova legislação brasileira, a educação profissional foi concebida como complementar à formação geral. Isso significa reconhecer que para enfrentar os desafios de hoje o profissional precisa cumprir duas exigências fundamentais: ter uma sólida formação geral e uma boa educação profissional. Os profissionais que vão enfrentar o mundo moderno devem estar preparados para o trabalho e para o exercício da cidadania. Não mais a formação para um posto de trabalho que prepare o homem ‘executor de tarefas’. A nova educação profissional forma o trabalhador pensante e flexível, no mundo das tecnologias avançadas.” (www.mec.gov.br)

<sup>11</sup> O decreto possui pontos que permitem interpretações flexíveis, assim algumas escolas estabeleceram pré-requisitos como já ter ingressado no ensino médio ou mesmo já ter concluído o primeiro ano do ensino médio para poder matricular-se em alguns módulos de educação profissional.

Os cursos de nível básico da educação profissional<sup>12</sup> têm sido alvo de inúmeras objeções. A oferta de cursos rápidos, baratos, adequados à demanda e não acompanhados por projetos de elevação de escolaridade encontram-se convergentes com as orientações do Banco Mundial que define que os programas de formação devem se orientar pela flexibilidade, promovendo cursos rápidos e adequados à demanda por serem mais custo-efetivos. Porém, isso parece incongruente com o próprio discurso do MEC que ressalta o baixo nível educacional dos trabalhadores brasileiros como principal problema a ser enfrentado, inclusive porque a qualificação específica para postos de trabalho “não é o maior problema que as empresas brasileiras enfrentam no campo de recursos humanos” (Salm, 1998, 6). Segundo Salm, “repete-se a fórmula tradicional de oferecer cursos de qualificação de duração variável, centrados exclusivamente na formação específica e que, por isso mesmo não contribuem para a elevação do nível de escolaridade do trabalhador”.

A **organização do ensino de forma modular** visa proporcionar flexibilidade à educação profissional, que deste modo passa a oferecer também cursos rápidos e adequados a um cenário de constantes entradas e saídas das pessoas do mercado de trabalho. Com isso o trabalhador poderia fazer frente às possíveis mudanças de ocupação e à alternância entre situações de emprego e desemprego.

A idéia de que o sistema modular confere maior flexibilidade ao trabalhador/aluno é convergente com as recomendações do Banco Mundial sobre produtividade, eficiência e flexibilidade. Contudo, a escolha e montagem do currículo profissional, através da realização de módulos, pressupõe uma racionalidade econômica do aluno que o levaria a investir acertadamente em determinados tipos de treinamento em resposta aos sinais do mercado. Mesmo que aceitássemos a existência de uma “ação maximizadora racional” por parte do indivíduo, não há como negar que esta ação seria enormemente condicionada por restrições objetivas, tais como o leque de módulos de cursos disponíveis, a adequação aos horários do alunos e ao local de moradia, para ficar em alguns exemplos bem concretos. Além, disso tal flexibilidade pode levar o aluno a acumular várias certificações, porém, dada a falta de organicidade entre os

---

<sup>12</sup> A Educação Profissional de Nível Básico é uma modalidade de educação não-formal, de duração variável e sem regulamentação curricular. Não há pré-requisito de escolaridade para a realização dos cursos, que darão direito a um certificado de qualificação profissional. As instituições que ministram a

módulos e de articulação com uma base geral de conhecimentos, será incapaz de formar o “trabalhador pensante e flexível” que o MEC propõe como meta da educação profissional. Quanto a este aspecto, finalizo com o questionamento de Ferretti:

*“... deve-se perguntar que condições efetivas terão as escolas técnicas de formar os profissionais polivalentes sofisticados que o documento propõe, na medida em que o conhecimento orgânico que essa formação exige parece pouco compatível com a concepção implícita na estrutura modular que toma tal conhecimento como o resultado do somatório de várias habilitações específicas, que poderão ser certificadas em diferentes escolas. Ou se pretende, de forma pouco realista, a homogeneização de todas elas?” (Ferretti, 1999, 5)*

\*\*\*

A análise da LDB aponta para a influência das teorias econômicas que enfocam a educação como um tipo de capital, orientando os investimentos a serem realizados a partir da relação custo-eficiência. A educação aparece funcionalmente subordinada à política econômica, sendo considerada como um caminho para elevar a competitividade do país. Há um deslocamento da idéia de educação como insumo para o desenvolvimento – enfoque presente na década de setenta, quando a TCH igualmente influenciou fortemente a política educacional – para a de educação orientada para o mercado, com atribuição de centralidade a aspectos como produtividade, flexibilidade e eficiência.

Um problema central, do ponto de vista educacional, é que métodos econométricos e estatísticos são inadequados e principalmente incapazes de dar conta das particularidades do funcionamento do sistema escolar, do processo pedagógico e de ensino-aprendizagem. Aliado a isso, considerar os gastos em educação como parte de um problema de alocação ótima de recursos, pode ser eficiente como um momento do processo de definição de prioridades, porém não pode orientar estas. Educação, antes de econômica, é uma questão social.

Do ponto de vista do desenvolvimento do país, nada indica que se possa depositar esperanças em um determinado modelo de ensino profissional por ele ter resultado em sucesso em outros países, tampouco, que a prioridade à educação básica, em detrimento de outros níveis, seja o meio mais eficiente de aumentar a competitividade do país e resolver problemas de crescimento e desenvolvimento econômico. Não há um modelo de ensino adequado à cada fase de desenvolvimento

de um país, seu desenho final é, como diz Calloids, “reflejo de sua historia y de sus tradiciones culturales, de su nivel de desarrollo, de sus estrategias de industrialización, así como de las relaciones existentes entre las distintas partes interesadas: estado, empresas, representantes de los empresarios y de los trabajadores. (Callois, 1994, 280)

O desafio com o qual o país ainda se confronta é a promoção de um modelo de desenvolvimento inclusivo. A partir deste objetivo, considera-se que o investimento em educação básica de qualidade é uma obrigação do estado e direito de todos, assim como o desenvolvimento do ensino superior e a transformação do sistema de educação profissional em consonância com as mudanças no sistema produtivo são questões estratégica para o país. Contudo, não se pode transformar a educação em panacéia ou em “chave do êxito” para os problemas de desenvolvimento do país. Os efeitos dos investimentos neste setor só serão efetivos se acompanhados pelo enfrentamento de outros problemas que afetam de forma drástica as possibilidades de o Brasil alcançar um padrão de desenvolvimento dinâmico, sustentado e igualitário para seus cidadãos.

Por fim, finalizo ressaltando que a análise realizada tomou por base a concepção da política educacional do MEC para a educação profissional tal como foi formulada nos documentos, leis e decretos. Se por um lado, este é um momento privilegiado para se observar as influências de diferentes perspectivas e abordagens, por outro, não se pode perder de vista que a construção de uma política não se encerra em sua formulação, mas se prolonga e se redefine ao longo de todo o processo de implementação, gestão e execução.

## **Bibliografia**

- ALMEIDA, M. e QUADROS CARVALHO, Ruy. Educação e desenvolvimento econômico: uma questão recolocada. III Congresso da Alast, Buenos Aires, 17 a 20 de maio de 2000.
- AMSDEN, A. Asia's next giant. New York, Oxford University Press, 1988.
- AZEREDO, B. Políticas públicas de emprego. A experiência brasileira. São Paulo: ABET, 1998.
- BANCO MUNDIAL. Programas de formação e treinamento profissional nos países em desenvolvimento: políticas para flexibilidade, eficiência e qualidade. Banco Mundial, Divisão de Educação e Emprego, ago. 1989. (mimeo)
- CALLOIDS, F. Rasgos convergentes en el mosaico de sistemas de formación profesional. Revista Internacional del trabajo, v. 113, 1994, n. 2, 279-297.
- CASALI, A. et al. Empregabilidade e educação. Novos caminhos no mundo do trabalho. São Paulo: EDUC, 1997.
- CASTRO, C. M. O secundário: esquecido em um desvão do ensino? [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

- CEPAL / UNESCO. (1992) Educacion y conocimiento – eje de la transformacion productiva con equidad. Santiago do Chile.
- CUNHA, L. A. Ensino médio e profissional: da fusão à exclusão. Texto apresentado na 20ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu, Minas Gerais, 1997.
- CUNHA, L. A. Ensino médio e ensino técnico: de volta ao passado. Revista Educação e Filosofia, 12 (24), 65-89, jul/dez, 1998.
- DEDDECA, C. S. As políticas de qualificação e formação e seus efeitos sobre o mercado e as relações de trabalho: algumas experiências européias. Relatório de Pesquisa. Campinas: Unicamp/IE, 1998. (mimeo)
- FERRETI, C. Comentários sobre o documento Diretrizes Curriculares para a educação profissional de nível técnico MEC/CNE. 1999 (mimeo)
- FIDALGO, F. A formação profissional negociada: França e Brasil, anos 90. Texto apresentado na 22ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu, Minas Gerais, 1999.
- FRANCO, M. C. Formação Profissional nos anos 90. uma questão fora de foco. In: LEITE, M. P., NEVES, M. A. (orgs.) Trabalho, qualificação e formação profissional. São Paulo, Rio de Janeiro: ALAST, 1998.
- GALLART, M. A. La articulación entre la educación y el trabajo en el fin de siglo. In: GALLART; M. A. (org) La formación para el trabajo en el final de siglo. Buenos Aires, RELET, 1995.
- GITHAY, 1994. Reestruturação produtiva, trabalho e educação na América Latina. in GITHAY, L. (org) Reestructuración productiva, trabajo y educación en America Latina. Buenos Aires, RELET, 1994.
- [HTTP://www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)
- [HTTP://www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)
- [HTTP://www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- IANNI, O. Estado e planejamento econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- KUENZER, A. Z. A questão do ensino médio no Brasil: a difícil superação da dualidade estrutural. In Coletânea CBE. Educação e Trabalho. São Paulo: CEDES, Papirus, 1994.
- KUENZER, Acácia. Ensino Médio e Profissional: as políticas do Estado neoliberal. São Paulo: Cortez, 1997.
- LEHER, R. Para fazer frente ao apartheid educacional imposto pelo Banco Mundial: notas para uma leitura temática trabalho-educação. Texto apresentado na 22ª Reunião Anual da ANPEd/99. Caxambu, Minas Gerais.
- MACHADO, L. R. S. O “modelo de competências” e a regulamentação a base curricular nacional e de organização do ensino médio. In: Revista Trabalho e Educação, ago./dez. 1998, n. 4, Belo Horizonte.
- NELSON, R. (ed) (1993) National innovation systems. Oxford: Oxford University Press.
- NEVES, L. M. W. Ensino médio, ensino técnico e educação profissional: delimitando campos. Texto apresentado na 21ª Reunião Anual da ANPEd/98. Caxambu, Minas Gerais.
- OECD. (1996b) Employment and Growth in the Knowledge-based economy. Paris.
- OIT, 1998. Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999 – Empleabilidad y mundializacion: papel fundamental de la formacion. Genebra, OIT, 1998.
- PERONI, V. A redefinição do papel do Estado e as políticas educacionais no Brasil nos anos 90. Tese de Doutorado defendida na PUC/SP, 1999.
- POSTHUMA, A. C. Transformations in the Brazilian vocational training system. Santiago, Equipo Consultivo Multidisciplinario de la OIT. in OIT. Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999 – Empleabilidad y mundializacion: papel fundamental de la formacion. Genebra, OIT, 1998.

- SALM, C. e FOGAÇA, A. Educação, força de trabalho e competitividade. IX Forum Nacional, Seminário Especial. (relatório) São Carlos, SP, 1998.
- SCHULTZ, T. (1973) O capital humano: investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar
- SINGH, A. Transformación económica mundial, cualificaciones profesionales y competitividad. Revista Internacional del Trabajo, v. 113, 1994, n. 2,189-208.
- STARK, R. E. Reflexões sobre a educação profissional a partir da nova LDB. In: Revista Trabalho e Educação, jan./jun. 1999, n. 5, Belo Horizonte.
- TOMMASI, L., WARDE, M. J., HADDAD, S. O banco mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, Ação Educativa, 1996.
- World Bank. Priorities and strategies for education. A World Bank review. (documento síntese). World Bank, Washington DF, 1995. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- SILVA, Rose Neubauer da, MELLO, Guiomar Namó. Política educacional para os anos 90. In: ANPED. Estado e Educação. Campinas: Papirus, 1992.