

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ - UNIOESTE  
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM  
EDUCAÇÃO  
NÍVEL DE MESTRADO/PPGE  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO**

**A NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA CEPAL NAS REFORMAS DO  
ENSINO MÉDIO NO BRASIL NA DÉCADA DE 1990**

**CLAUDIMARA CASSOLI BORTOLOTO PREDOLIM**

**CASCADEL/PR**

**2011**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ - UNIOESTE  
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM EDUCAÇÃO  
NÍVEL DE MESTRADO/PPGE  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO**

**A NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA CEPAL NAS REFORMAS DO  
ENSINO MÉDIO NO BRASIL NA DÉCADA DE 1990**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, área de concentração: Sociedade, Estado e Educação para a obtenção do título de Mestre em Educação. Orientadora: Prof. Dra. Maria Lucia Frizon Rizzotto.

CASCAVEL/PR  
2011

**Ficha catalográfica**  
**Elaborada pela Biblioteca Central do Campus de Cascavel – Unioeste**

P933n Predolim, Claudimara Cassoli Bortoloto  
A noção de desenvolvimento da CEPAL nas reformas do ensino médio no Brasil na década de 1990. / Claudimara Cassoli Bortoloto Predolim.— Cascavel, PR: UNIOESTE, 2011.  
195 f. ; 30 cm

Orientadora: Profa. Dra. Maria Lucia Frizon Rizzotto  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná.  
Bibliografia.

1. Educação profissional. 2. Ensino médio. 3. Desenvolvimento econômico e educacional. 4. CEPAL. I. Rizzotto, Maria Lucia Frizon. II. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. III. Título.

CDD 21ed. 370.71

**Bibliotecária: Jeanine da Silva Barros CRB-9/1362**

UNIOESTE - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

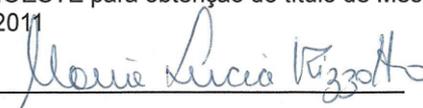
A NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA CEPAL NAS REFORMAS DO  
ENSINO MÉDIO NO BRASIL NA DÉCADA DE 1990

**Autor:** Claudimara Cassoli Bortoloto Predolim

**Orientador:** Maria Lucia Frizon Rizzotto

Este exemplar corresponde à Dissertação de Mestrado defendida por Claudimara Cassoli Bortoloto Predolim aluna do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE para obtenção do título de Mestre em Educação.  
Data: 20/04/2011

Assinatura:  
(orientadora)

  
\_\_\_\_\_

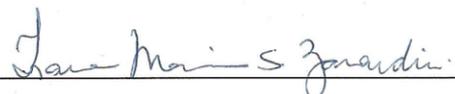
COMISSÃO JULGADORA:

  
\_\_\_\_\_

Profa. Dra. Eneida Oto Shiroma

  
\_\_\_\_\_

Prof. Dr. Roberto Antonio Deitos

  
\_\_\_\_\_

Profa. Dra. Isaura Monica Souza Zanardini

## **AGRADECIMENTOS**

À professora Dra. Maria Lucia Frizon Rizzotto, pelas ricas e valiosas orientações, pela seriedade, comprometimento e dedicação com que trata o ensino e a pesquisa dentro da universidade pública.

Aos professores Dra. Eneida Oto Shiroma, Dr. Roberto Antonio Deitos e Dra. Isaura Monica Souza Zanardini, por aceitarem compor a banca examinadora e pelas contribuições fundamentais ao desenvolvimento desta pesquisa.

A todos os professores que compõem o Mestrado em Educação da Unioeste, em especial à professora Maria Lucia Frizon Rizzotto, à professora Liliam Faria Porto Borges, à professora Francis Mary Guimarães Nogueira, ao professor Ramón Casanova, à professora Edaguimar Orquizas Viriato, ao professor Adrian Alvarez Estrada, ao professor Paulino José Orso, pelas disciplinas ministradas, cujos ensinamentos foram imprescindíveis para a realização deste trabalho e para a minha formação enquanto pesquisadora.

Ao Grupo de Pesquisa em Políticas Sociais – GPPS, que há seis anos me acolheu e proporcionou a continuidade da minha formação intelectual e de pesquisadora, através do rigor teórico, científico e comprometimento com a pesquisa dentro da universidade pública.

À Sandra Maria Gausmann Köerich secretária do Programa do Mestrado, pelo trabalho atenciosamente desenvolvido.

A minha filha Karina Fernanda, que mais do que ninguém soube ser paciente e compreensiva frente as minhas ausências e dedicação exigida no percurso, e por ter dividido comigo os momentos de felicidade surgidos na construção desse trabalho.

Aos meus familiares, em especial a minha irmã Christiani que compartilhou comigo as aflições e angústias, discussões e idéias, sempre pronta a me ouvir, transmitir força nos momentos mais difíceis dessa caminhada, ao meu cunhado e irmão do coração Nardel, pela dedicação, apoio e ajuda nos momentos de necessidade. Aos meus irmãos Flávio e Bruno pelo apoio. Aos meus queridos pais José e Maria, pelo incentivo, torcida e apoio para a consolidação desse trabalho.

Aos meus queridos amigos Angela, Sheila, Fabiano, Célio e Márcia, pelo prazeroso convívio que me fazia relaxar e me divertir após tantas horas de estudo, e por compartilharem comigo das angústias e incertezas, cujo apoio foi fundamental para que eu desse continuidade;

Aos colegas de trabalho do Colégio Wilson Joffre, pessoas com quem compartilho todos os dias das aflições e angústias que surgem na prática de educar, dos problemas e contradições vividas dentro da escola, e acima de tudo pelo compromisso com a educação pública;

As colegas de trabalho Professora Ana Maria Marques Pelaggi, pela contribuição e disponibilidade para a leitura atenciosa e correção do texto, e Professora Ana Karina

Sartori Ramos pela pronta disposição e ajuda para a confecção do abstract;

Aos colegas alunos do Mestrado, especialmente a Débora Villetti Zuck, Silvana Lazzarotto Schmitt e Neide da Silveira Duarte de Matos, pelas ricas contribuições dadas nas aulas e no seminário de pesquisa, pela possibilidade de compartilhar o conhecimento, as alegrias e angústias, enfim pela conquista de novas amizades que passaram a partir dessa experiência a fazer parte da minha vida.

Aos meus alunos do Ensino Médio e profissional, razão de ser da minha vida profissional, ao longo da prática docente tem me possibilitado o aprimoramento do ato de educar e a preocupação em garantir o conhecimento científico apesar dos limites impostos pela realidade da escola pública nos dias atuais.

**RESUMO:** Esta pesquisa de caráter exploratória teve como objetivo investigar em que medida as reformas do Ensino Médio, implementadas no Brasil na década de 1990, incorporaram a noção de desenvolvimento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Essa instituição, criada em 1948, tem, desde então, orientado os governos dos países latinoamericanos, por meio da divulgação de estudos e propostas que visam fundamentalmente pensar o desenvolvimento econômico da região. Nas formulações teóricas recentes da CEPAL os conceitos de produtividade e de equidade ganham centralidade, tornando-se, no presente trabalho, categorias analíticas das reformas para o Ensino Médio nos anos de 1990 no Brasil. Trata-se de compreender como as reformas consubstanciadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nº 9394/96, na Emenda Constitucional Nº 14 de 1996, no Decreto Federal Nº 2.208/97, no Parecer CNE Nº 15/98 que outorga as Diretrizes Curriculares Nacionais de educação e nos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio traduziram a referida noção de desenvolvimento. Essa noção aparece nas reformas por meio de categorias como democracia, consubstanciada tanto no aumento da participação popular como na redução das desigualdades sociais; equidade que deve contribuir para ampliar as possibilidades de oportunidades para que todos possam ter condições de inserir-se no sistema produtivo, além de educação e conhecimento serem colocados como eixos da transformação produtiva, recuperando e reforçando a teoria do capital humano, que concebe a relação entre educação e economia como condição para a promoção do desenvolvimento do país. Para o desenvolvimento do estudo utilizou-se de fontes primárias tais como documentos emitidos pela CEPAL, a legislação relativa às reformas do Ensino Médio e o banco de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP). Os dados secundários, obtidos na bibliografia consultada, serviram para compor o marco teórico e para auxiliar na análise e interpretação dos dados. Entre os achados do estudo destacam-se: o caráter dual dessa modalidade de ensino, traduzida na educação geral e educação profissional; as transformações na organização produtiva como determinante para a organização do Ensino Médio; a vinculação entre educação e desenvolvimento; e a constatação da incorporação de elementos da proposta da CEPAL na legislação referente às reformas do Ensino Médio na década de 1990.

**Palavras-chave:** Ensino Médio, Educação profissional, Desenvolvimento econômico e educação, CEPAL.

**ABSTRACT:** This paper, which has an exploratory point of view, intends to investigate how much did the Secondary Level Teaching renovation, that happened in Brazil in 1990, involve the notion of development of the Economic Committee for Latin America and Caribbean (CEPAL). This institution, created in 1948, has oriented, since then, the governments of Latin America countries by publishing studies and propositions about the economical development of these countries. The concepts of production and equity are important part of CEPAL recent studies and these concepts are both analytical categories of 1990 Secondary Level renovation. It's all about understanding the renovation proposed by the Law of Directives and Bases of Education, number 9394/96, of Constitutional Amendment number 14 of 1996, as stated in Federal Decree number 2.208/972, in opinion of CNE, number 15/98. The Curriculum in Education for Secondary Levels has the referred notion of economical development. It is clear in categories of embodied democracy – as in the increase of population participation as in the reduction of social inequality. The concept of equality must contribute to enlarge the possibilities of everyone to be inserted in the productive system. Besides that, education and knowledge must be a very important part of the productive transformation, recovering and strengthening the Human Capital Theory, which designs the relation between education and economy as a condition to a country development. To write the present paper, the legislation of Secondary Level renovation, the documents produced by CEPAL and the data from The National institute of Research and Studies (INEP) were researched. Among the most important study finds are the dual character of Secondary Level teaching: Regular and Professional classes; the transformations of the productive organization as a determining point to Secondary Level curriculum; the relation between education and development and the understanding of the presence of CEPAL proposition in Secondary Level renovation of 1990 in Brazil.

**Key words:** Secondary Level, Professional Education, Economical Development and Education, CEPAL.

## LISTA DE SIGLAS

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CCQ - Círculo de Controle de Qualidade  
CEB - Câmara de Educação Básica  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CNE - Conselho Nacional de Educação  
CONSED - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação  
DCNEM – Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio  
EUA – Estados Unidos da América  
FUNDEB - Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério  
GPPS – Grupo de Pesquisa em Políticas Sociais  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MEC - Ministério da Educação  
OCDE - Organização para a Cooperação Econômica Européia  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OPAS - Organização Pan- Americana de Saúde  
PCNEM – Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio  
PIB - Produto Interno Bruto  
PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPP - Projeto Político Pedagógico  
PROEM - Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná  
PROEP- Programa de Expansão da Qualificação Profissional  
SEMTEC - Secretaria de Ensino Médio e Tecnologia  
TQC – Total Quality Control /Controle de Qualidade total  
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNIOESTE - Universidade Estadual do Oeste do Paraná

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DAS TAXAS ESPERADAS DE CONCLUSÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO BRASIL 1985-1995. ....	133
TABELA 2 - EDUCAÇÃO BÁSICA - MATRÍCULAS ESTIMADAS: BRASIL – 1995-2010. ....	134
TABELA 3 - NÚMERO DE INSTITUIÇÕES POR NÍVEL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL SEGUNDO DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA. ....	153
TABELA 4 - NÚMERO DE CURSOS POR NÍVEL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, SEGUNDO O NÍVEL E A DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	154
TABELA 5 - NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, SEGUNDO O NÍVEL E A DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA. ....	155

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
1. APONTAMENTOS METODOLÓGICOS.....	14
<b>CAPÍTULO I - PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS</b> .....	19
1.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	19
1.2 A CEPAL E A PRODUÇÃO TEÓRICA ACERCA DO DESENVOLVIMENTO LATINOAMERICANO.....	29
1.3 TEORIA DO CAPITAL HUMANO: SUBSÍDIOS PARA COMPREENDER A RELAÇÃO ENTRE EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO.....	42
<b>CAPÍTULO II - A PROPOSTA DA CEPAL PARA A AMÉRICA LATINA A PARTIR DA DÉCADA DE 1990: A EDUCAÇÃO COMO EIXO DA TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE</b> .....	53
2.1 O PONTO DE PARTIDA PARA A ELABORAÇÃO DE UMA NOVA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE.....	54
2.2 OS DESAFIOS INTERNOS E EXTERNOS PARA PROMOVER O DESENVOLVIMENTO LATINOAMERICANO.....	59
2.3 A PROPOSTA CEPALINA DE TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA.....	63
2.4 EQUIDADE: A CONDIÇÃO PARA A TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA..	71
2.5 EQUIDADE E EDUCAÇÃO.....	79
2.6 O PAPEL DO ESTADO NA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO COM EQUIDADE.....	83
2.7 EDUCAÇÃO, CONHECIMENTO E TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA..	87
2.8 ENSINO MÉDIO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL: DISTANCIAMENTO DAS DEMANDAS PRODUTIVAS.....	96
<b>CAPÍTULO III - ENSINO MÉDIO PROFISSIONAL NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM O MUNDO DO TRABALHO</b> .....	108
3.1 CARACTERIZANDO A TRAJETÓRIA DO ENSINO MÉDIO NO BRASIL	108

3.2 AS TRANSFORMAÇÕES NO PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO E SUAS REPERCUSSÕES NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL.....	116
3.3 MUDANÇAS NA ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA NO BRASIL E AS CONSEQUÊNCIAS PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DE NÍVEL MÉDIO.....	121
3.4 MUDANÇAS ESTRUTURAIS DO MUNDO DO TRABALHO E AS REFORMAS DO ENSINO MÉDIO NOS ANOS 1990.....	132
<b>CAPÍTULO IV – AS REFORMAS DO ENSINO MÉDIO E A NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA CEPAL.....</b>	<b>136</b>
4.1 AS REFORMAS DO ENSINO MÉDIO NOS ANOS 1990 E A INCORPORAÇÃO DA NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA CEPAL..	139
4.1.1 A LDB e as categorias constitutivas da noção de Desenvolvimento da CEPAL.....	140
4.1.2 O Decreto 2.208/97 e as categorias constitutivas da noção de desenvolvimento da CEPAL.....	149
4.1.3 As reformas curriculares e as categorias constitutivas da noção de desenvolvimento da CEPAL.....	163
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>179</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>187</b>

## INTRODUÇÃO

A escolha de um objeto de pesquisa é em grande medida de ordem subjetiva e resulta das aproximações e do envolvimento do pesquisador com o objeto a ser pesquisado. Acreditamos também que a escolha do objeto não é desprovida de interesses, nem neutra, no entanto, isso não dispensa o compromisso com o rigor científico e com a verdade. O pesquisador deve buscar reduzir as interferências das pré-noções condicionadas pelo seu envolvimento com o tema da pesquisa, sem isenção da responsabilidade intelectual e política. Isso obriga a uma busca constante de aspectos e elementos da realidade que ultrapassem as aparências, e revelem as relações e conexões que compõem a dinâmica da sociedade.

Este estudo tem como hipótese verificar em que medida as reformas do Ensino Médio colocadas em prática nos anos de 1990 no Brasil incorporaram a concepção de desenvolvimento elaborada e difundida pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), a partir do final da década de 1980, quando começava a ficar evidente o esgotamento do modelo desenvolvimentista.

Este tema vem sendo objeto de inquietação desde a minha inserção no Curso de Especialização em Fundamentos da Educação,<sup>1</sup> iniciada em 2008, onde esta etapa de ensino foi tema de estudo. A compreensão sobre as políticas para o Ensino Médio não foram esgotadas naquele estudo e como resultado desta primeira aproximação ao tema surgiram questões que busco responder na presente pesquisa. Dentre elas a relação entre e educação.

De início é importante destacar a relevância da CEPAL e de suas proposições/orientações para o desenvolvimento latinoamericano, e para os governos que fazem a gestão do Estado nessa região. Nas formulações teóricas recentes da CEPAL os conceitos de produtividade e de equidade ganham centralidade tornando-se, no presente trabalho, categorias analíticas centrais ao lado das reformas para o Ensino Médio nos anos de 1990 no Brasil.

O recorte temporal se justifica por dois fatores, um está relacionado com a crise estrutural do capital - iniciada na década de 1970 - com sérias repercussões para toda a América Latina, incluindo o Brasil, e o outro, pelo amplo conjunto de

---

<sup>1</sup>A pesquisa desenvolvida nessa especialização teve como título: A CEPAL e as políticas educacionais para o Ensino Médio nos anos 1990: consensos ou contradições.

reformas implantadas no Ensino Médio, no Brasil, como desdobramento das reformas no campo econômico e político, colocadas em prática a partir desse período.

Os estudos sobre as políticas educacionais e organismos internacionais, em sua maioria se concentram em instituições financiadoras, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>2</sup>, havendo pouca produção que tratam especificamente da CEPAL e as reformas do Ensino Médio. Talvez a ausência de estudos sobre o tema se justifica pelo fato de essa instituição não ser fonte de financiamento de projetos, mas fundamentalmente de diagnóstico e de proposição de políticas.

Ressalta-se que a CEPAL não é uma instituição que tem como objeto central os setores sociais em específico, contudo, os documentos que elabora influenciam a construção de documentos setoriais de outros organismos como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização Pan- Americana de Saúde (OPAS) entre outros.

Além disso, o interesse sobre a CEPAL decorre também de minha inserção junto ao Grupo de Pesquisa em Políticas Sociais (GPPS) da UNIOESTE, onde uma das linhas de investigação trata dessa instituição. O acesso aos textos emitidos na década de 1990, e o estudo dos mesmos nos possibilitou ir estabelecendo relações com as políticas de educação implantadas em nosso país.

Considerando a relação que tem se estabelecido, sobretudo nas últimas décadas, entre educação e desenvolvimento, o presente estudo tem como objetivo geral: identificar em que medida as reformas do Ensino Médio, implementadas no Brasil na década de 1990, pautaram-se na concepção de desenvolvimento da CEPAL. Como desdobramento deste objetivo definiu-se como objetivos específicos: Aprofundar os estudos sobre a teoria de desenvolvimento da CEPAL; Analisar a relação entre desenvolvimento econômico e educação; Estudar as principais reformas do Ensino Médio brasileiro nos anos de 1990, identificando a sua relação com as categorias de produtividade e de equidade centrais na elaboração mais recente da CEPAL acerca do desenvolvimento latinoamericano.

---

<sup>2</sup> Através de busca em sites de periódicos científicos como Scielo e no Banco de Teses da Capes por meio de palavras chave como: CEPAL e Ensino Médio, CEPAL e educação, e CEPAL e ensino profissional obtivemos como resultado apenas um artigo científico que incorpora o tema pesquisado, produzido por Ramon de Oliveira, pesquisador vinculado a Universidade Federal de Pernambuco, cuja referência encontra-se no final do trabalho.

Para o desenvolvimento do presente estudo utilizou-se de fontes primárias e secundárias. As fontes secundárias foram importantes para a construção do marco teórico. Os Documentos emitidos pela CEPAL, nos anos de 1990, bem como a legislação e os projetos nacionais sobre o Ensino Médio, constituíram as fontes primárias da pesquisa complementadas com dados estatísticos divulgados por órgãos do governo sobre o Ensino Médio, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

## **1. Apontamentos metodológicos**

O desenvolvimento da escrita permitiu ao homem a produção de registros sobre a sua história e, simultaneamente, propiciou um acúmulo de documentação, característica das sociedades complexas e letradas. O excesso de documentação, ao mesmo tempo em que permite um amplo conhecimento sobre a sociedade, pode se colocar como um problema para os pesquisadores que tomam documentos como fonte para extrair informações e realizar análises sobre o seu objeto de estudo. Marconi e Lakatos (2003) entendem que isso depende da atitude do pesquisador, que deve ter clareza quanto aos objetivos de sua investigação para filtrar os documentos que serão por ele investigados. Ao estabelecer os objetivos, o pesquisador tem condições de selecionar quais documentos dentre a diversidade existente são fundamentais para a sua investigação. Contudo, os problemas não acabam com a seleção dos documentos, essa é apenas a primeira etapa do processo, outras questões surgem, como por exemplo, o que fazer com eles? Como analisá-los? O que extrair dos documentos? Létourneau (2006, p. 82) destaca que *“En verdad, no existe un modelo capaz de agotar la realidad. A fin de cuentas, la forma que adquiere el comentario depende del contenido del documento y de las preocupaciones del investigador”*.

O autor ressalta a preocupação metodológica que deve ter o pesquisador na exploração e análise de documentos. Os problemas que se evidenciam, nas análises, estão relacionados com a complexidade do conteúdo que constitui o documento. Tal complexidade se resolve com a definição de objetivos, pois é deles que partem as perguntas centrais que devem nortear a exploração documental e a construção do instrumento para registro dos dados.

El cuestionario elaborado para un texto revela en parte el contenido de ese texto. Sin embargo, este cuestionario debe ser lo suficientemente abierto, flexible y complejo como para que evite que se olviden elementos del contenido que, como consecuencia de su riqueza o de su singularidad, podrían obligar al investigador a modificar o a revisar sus objetivos de búsqueda y en consecuencia sus hipótesis implícitas. (LÉTOURNEAU, 2006, p. 80).

Tomar qualquer documento como objeto de análise impõe certos desafios para aqueles que pretendem fazê-los. Létourneau (2006) ressalta também que essa tarefa não é fácil, pois exige do pesquisador um conjunto de procedimentos como atenção e vigilância sobre o seu conteúdo, um bom conhecimento de sua origem e do contexto de produção, bem como o desenvolvimento da interrogação e imaginação.

Dentre os desafios que se colocam um deles é fazer a crítica ao documento, de modo a não desqualificá-lo ou impor pré-noções ao seu conteúdo, diferentemente disso, deve-se tentar proceder tendo em vista o contexto em que o documento foi elaborado, sem querer cobrar dos documentos aquilo que eles não se propõem a responder.

Fazer a crítica é desconstruir o documento, decifrá-lo, estar atento às palavras que dão sentido aos enunciados ou, conforme sugere Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 439) compreender os conceitos que a primeira vista parecem desprovidos de importância, mas quando interpretados podem situar seu significado no conjunto do documento “O estudo aprofundado sobre que conceitos e argumentos são privilegiados e quais os intencionalmente 'desprezados' nos aproxima da lógica ou da racionalidade que sustenta os documentos”.

Além disso, no estudo documental é importante a curiosidade do pesquisador em relação ao documento.

Un comentario de texto desprovisto de curiosidad investigativa es un ejercicio intelectual imposible en la práctica, en la medida en que podría ser conducido demasiado lejos y en múltiples direcciones a un mismo tiempo, todo ello con el riesgo de caer en detalles irrelevantes desde un punto de vista heurístico. (LÉTOURNEAU, 2006, p. 80).

A curiosidade investigativa conduz o pesquisador a ater-se ao que deve explorar no documento, sob essa perspectiva, Létourneau (2006) destaca a necessidade de desconstruir os documentos considerando quatro partes principais

que se constituem em procedimentos metodológicos, sendo elas: a contextualização do documento associada com o problema exposto; a determinação do marco histórico em que surge o documento; a reconstrução do esquema e análises do documento, e por último, o balanço geral do documento, ou seja, as sínteses possíveis de serem elencadas pelo pesquisador após a sua desconstrução. Tais procedimentos metodológicos são fundamentais para serem seguidos e assim atingir os objetivos em uma análise documental.

Shiroma, Campos e Garcia (2005), ressaltam que se deve observar nos documentos oficiais a bricolagem, que consiste na forma como os conceitos são retomados e ressignificados, onde o que já existe passa a assumir condição de novo. Além da bricolagem dos conceitos presentes nos documentos, as autoras chamam a atenção para a importância da hegemonia do discurso, a linguagem enquanto palavras chaves, cujo objetivo é a construção de consenso para legitimar as reformas propostas, além da intertextualidade - sendo essa uma técnica que se baseia na confrontação do documento com outros da mesma época, que permite ao pesquisador identificar as contradições existentes nos documentos, bem como a sua construção a partir de fragmentos de outros.

(...) o conceito de intertextualidade aponta para a produtividade dos textos, para como os textos podem transformar textos anteriores e reestruturar as convenções existentes; esse movimento, que atesta a historicidade intrínseca dos textos, pois implica uma dupla relação - dos textos na história e da história nos textos -, permite compreender também os processos intertextuais. (FAIRCLOUGH *apud* SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 440).

Do ponto de vista teórico, filiamo-nos ao pensamento crítico que em nosso entendimento é o que dá mais conta de revelar os conflitos e as contradições existentes no mundo real, na medida em que trata o fenômeno como parte de uma totalidade histórica, em constante processo de mudança. Pois como afirma Rizzotto (2000, p. 09) “Quanto mais rica de determinações for a representação que se faz do real, mais próxima da verdade estará”. A representação do real exige dar às categorias o seu caráter histórico, de forma a revelar as contradições que decorrem das relações sociais determinadas pelo modo de produção e pela conjuntura específica. Aproximar-se mais da verdade não significa que a compreendemos como absoluta, mas sim possibilita entendê-la melhor, compreendendo a sua essência, objetivo de todo trabalho científico que se propõe a desvelar um

determinado objeto. A realidade modifica-se, por isso é suscetível a novas explicações, nunca sendo totalmente apreendida. Ademais, a interação entre sujeito e objeto, possibilita não só provocar mudanças na realidade, pelo próprio conhecimento que produzimos sobre ela, mas transformar o próprio pesquisador, que se propõe não só a conhecer a realidade, mas a transformar.

O resultado da presente pesquisa é apresentado em quatro capítulos a saber: O primeiro capítulo visa realizar uma discussão sobre as principais categorias que norteiam a estrutura da pesquisa como a teoria do desenvolvimento, e a importância da CEPAL como sua principal disseminadora na América Latina e o Caribe. A teoria do capital humano e a sociedade do conhecimento, noções intrínsecas a certa noção de desenvolvimento, pois surgem como um desdobramento dessa teoria. Para finalizar esse capítulo ressalta-se a importância que essas categorias adquirem no sentido de reforçar a relação que se estabelece entre educação e desenvolvimento econômico.

No segundo capítulo, realiza-se uma análise de dois documentos emitidos pela CEPAL sendo eles: *Transformacion Productiva con Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (1990)* e *Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação Produtiva com Equidade (1995)*. Desses documentos buscou-se extrair a concepção de desenvolvimento da CEPAL e as estratégias e propostas para alcançá-lo, nesta etapa de desenvolvimento capitalista. Destaca-se o papel central que a educação adquire como mecanismo para promover o desenvolvimento na região. A análise dos referidos documentos foram produzidas de forma a priorizar alguns conceitos chaves que sintetizam a concepção de desenvolvimento assumida pela CEPAL nas últimas décadas. Tais conceitos envolvem a ampliação da democracia, transformação produtiva com equidade, progresso técnico, educação e conhecimento.

O terceiro capítulo visa caracterizar o Ensino Médio, historicamente estruturado como etapa de junção entre educação geral e profissional, reflexo da dualidade estrutural de classes, bem como manifestação da diferença entre trabalho manual e intelectual. Para a compreensão das políticas de educação de

nível médio profissional<sup>3</sup>, analisou-se as transformações ocorridas no mundo da produção, com substituição do modelo produtivo no Brasil, assentado no taylorismo/fordismo para o modelo japonês a partir dos anos de 1970, e os desdobramentos nessa etapa de ensino.

Esses elementos fundamentam as análises do quarto capítulo, que tem como objetivo estudar as principais reformas do Ensino Médio, nos anos 1990, sendo elas: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9394/96, a Emenda Constitucional Nº. 14 de 1996, o Decreto Federal Nº. 2.208/97, o Parecer CNE N.15/98 que outorga as Diretrizes Curriculares Nacionais de educação, e os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, buscando identificar nelas a incorporação do conceito de desenvolvimento presente nos documentos da CEPAL, de forma a observar em que medida essas reformas foram influenciadas pelas propostas cepalinas.

Por fim, como síntese do trabalho, estão as considerações finais onde destacamos os principais achados da pesquisa.

---

<sup>3</sup> Existem diferentes denominações para este nível de ensino trazidas pelo conjunto de autores que utilizamos nesse trabalho, como: Ensino Médio, Ensino Secundário, Ensino Médio Profissional. As diferentes denominações são utilizadas indistintamente ao longo do texto como sinônimos.

## CAPÍTULO I

### PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS

#### 1.1 Desenvolvimento econômico

Historicamente a educação tem se constituído como mito para o desenvolvimento, e como todo mito tem uma eficácia prática, que nesse caso se materializa na discriminação daqueles que se encontram desprovidos de educação e do acesso a um posto de trabalho. Através da discriminação o mito cumpre seu objetivo, que é mascarar a realidade, tratando o desemprego não como consequência das relações sociais de produção e, nas últimas décadas, da reestruturação do modo de produção capitalista, mas, como uma consequência do fracasso pessoal daqueles desprovidos de instrução ou qualificação.

O discurso do acesso à educação para todos, contribui para reforçar esse mito, já que o emprego concebido como a ocupação da força de trabalho no interior da sociedade capitalista torna-se paraíso de poucos, os supostamente mais esforçados. Shiroma (2011) ao discutir sobre a origem do conceito de empregabilidade destaca que a heterogeneidade da reestruturação produtiva ocorrida em vários países, contribui para a homogeneidade de um discurso que tenta disseminar a idéia de que tudo se transforma e pode se reestruturar, inclusive o trabalho, uma evidência concreta da metamorfose estrutural. A autora classifica esse discurso como neodarwinismo, em que “na selva do mercado de trabalho sobreviverão apenas os mais aptos, mais qualificados, mais educados, mais competentes” (SHIROMA, 2011, p. 06).

Nesse contexto, a premissa que coloca a educação como meio para atingir o desenvolvimento, ganha centralidade na medida em que o próprio capitalismo revela as suas impossibilidades e limites, como o aumento das taxas de desemprego, apesar dos elevados índices de escolarização e capacitação.

Para Shiroma (2011), a realidade brasileira por possuir um saudoso dinamismo econômico auferido principalmente nos anos de 1970, com o modelo de substituição de importações, estruturação do mercado de trabalho formal e do setor secundário, associado à proteção e subsídio estatal ao mercado, se contrapõem a realidade dos anos de 1990, marcada por uma situação inversa com a

desestruturação das relações de trabalho e elevados índices de desemprego.

As diferentes décadas têm em comum a educação, sempre colocada como central para o processo de desenvolvimento. Nos anos de 1970, ela era fundamental para a conquista de postos de trabalho com ascensão as melhores carreiras e salários, já nos anos de 1990, ela torna-se uma condição para os trabalhadores manterem seus postos de trabalho, de forma a fazer com que as exigências por qualificação contribuíssem para tornar o trabalhador cada vez mais vulnerável, ou suscetível ao desemprego.

Daí surge o discurso tão recorrente de empregabilidade, que é a capacidade do trabalhador manter-se empregado, um antídoto a vulnerabilidade recorrentemente atrelada a educação. O desemprego não é dessa forma ocasionado pelo próprio processo e desenvolvimento do capital, mas apenas a consequência de uma situação dada pela ausência de qualificação e preparo dos menos esforçados nessa sociedade, que não se encontram aptos para enfrentar as demandas do processo produtivo.

Para melhor compreender a relação que se estabelece entre educação e empregabilidade, contribui a discussão da noção de desenvolvimento, já que é anterior e articula educação com viabilidade para o progresso e crescimento econômico.

Segundo Xavier (2007) a noção de desenvolvimento é tão antiga quanto Aristóteles, e está relacionada à passagem de um estágio de desenvolvimento a outro. Aristóteles ao elaborar a explicação da passagem da potência em ato, da essência a materialização, permitiu a compreensão dessas passagens como estágios de desenvolvimento que determinado fenômeno poderia alcançar.

Essa concepção foi posteriormente incorporada pelas ciências naturais como método de interpretação dos fenômenos naturais, criando a explicação pautada na existência de leis gerais que regem os fenômenos naturais. Essa perspectiva influenciou o pensamento de boa parte dos pensadores do século XIX, os quais transpuseram essa explicação para a compreensão da realidade social, de forma a concebê-la como regida por leis gerais.

Contudo, essa expectativa, não de todo equivocada, expressa uma crença, partilhada por boa parte dos intelectuais do século XIX, na existência de leis que regem, tal como se dá no mundo natural, a existência social e de que, portanto, a história, ciência social por

excelência, permite a apreensão de uma trajetória inexorável da realidade social. (XAVIER, 2007, p. 10).

Ao incorporar tal crença, ao contrário de se compreender a realidade social como resultado do movimento dialético e das ações dos sujeitos históricos, que agem de acordo com determinadas circunstâncias, e interpretada como resultante de determinado estágio evolutivo e linear que regula a realidade social. Essa forma de pensamento justifica os processos históricos de produção e reprodução do sistema capitalista, como as práticas de colonização<sup>4</sup> e neocolonização<sup>5</sup>, bem como a concepção do desenvolvimento e o progresso social como um estágio evolutivo que todas as nações deveriam passar.

Cunha (1980) ao explicitar sobre a gênese desse termo ressalta que o mesmo teve sua origem na linguagem biológica, cujo sentido está relacionado às diferentes fases que passam qualquer organismo vivo. “Dá-se então, o nome de desenvolvimento às transformações que um organismo sofre, fazendo-o passar de uma fase à outra. Cada espécie tem suas próprias fases e, por isso, as transformações são previsíveis”. (CUNHA, 1980, p. 15). Essa idéia é adotada pelo liberalismo que preconiza como justa a organização social capitalista, no sentido de que todos os indivíduos têm o direito à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei, permitindo-lhes o desenvolvimento de suas potencialidades individuais e simultaneamente o alcance de etapas de desenvolvimento.

A concepção de desenvolvimento como um estágio que poderia ser alcançado por qualquer sociedade, gera por sua vez outro conceito que acaba caracterizando os países que ainda não lograram a consolidação de tal estágio. É o conceito de subdesenvolvimento que conforme Bettelheim (1976, p. 52):

O termo “países subdesenvolvidos” evoca, com efeito, idéias que são cientificamente falsas. Este termo sugere que os países que ele designa estão simplesmente “em atraso” com relação aos outros, que são, aliás, designados expressão “países avançados”.

---

<sup>4</sup> O termo colonização conforme o Dicionário de Política é definido como: “o processo de expansão e conquista das colônias, e a submissão, por meio da força ou da superioridade econômica, de territórios habitados por povos diferentes dos da potência colonial” (BOBBIO, MATTEUCI, PASQUINO, 2002, p.181).

<sup>5</sup> De acordo com Bottomore, a fase de neocolonização, se dá posteriormente a independência política das principais colônias, cujas formas de dominação exigem a reprodução capitalista industrial das economias avançadas, necessariamente, com a imposição de uma forma específica de capitalismo colonial que desarticula o setor interno dos países dominados e que conduz ao empobrecimento da população nativa. (BOTTMORE, 2001, p. 68)

Para esse autor, quando o conceito subdesenvolvimento não é submetido a crítica, há uma tendência em concebê-lo como atraso, tal concepção contribui para mascarar a realidade e as relações de dominação que estão por trás, de forma a conservar a dominação de um país sobre outro e simultaneamente oculta sua real conotação que é a exploração. Nesse contexto Bettelheim (1976, p. 64) infere que o conceito de países subdesenvolvidos deveria ser substituído por países explorados. “Esses fatos mostram como seria mais justificado falar em países de “economia sufocada ou estrangulada” do que em países subdesenvolvidos”.

Para Xavier (2007, p.11) a noção de desenvolvimento como categoria econômica, é relativamente recente entre nós, pois “Esse conceito emergiu como categoria econômica e se difundiu no período pós-guerras, mas esteve presente no próprio cerne da ideologia liberal produzida no século XVIII”.

Rizzotto (2000), com base em Singer, identifica a emergência dessa ideologia a partir da década de 1940, como resultado da elaboração de intelectuais do mundo capitalista, e infere que além da eficácia em legitimar a idéia de cooperação e ajuda dos países desenvolvidos para viabilizar o processo de industrialização dos países em desenvolvimento, ela se colocava em oposição a teoria marxista:

A teoria do desenvolvimento, uma aplicação da macroeconomia de inspiração keynesiana, elaborada a partir da década de 40 por intelectuais do mundo capitalista, tinha duplo sentido: se opor à teoria marxista e encontrar estratégias para que os países capitalistas desenvolvidos pudessem ajudar os países “atrasados” a encontrar o caminho da industrialização e do ‘enriquecimento’ (SINGER *apud* RIZZOTTO, 2000, p. 72)

Em seus estudos sobre a teoria do desenvolvimento Leher (1998) menciona que a idéia de desenvolvimento e subdesenvolvimento surge para ressaltar e afirmar a hegemonia econômica e política dos Estados Unidos frente ao mundo, ao mesmo tempo em que visava impedir a expansão das experiências socialistas.

Bettelheim discutiu o contexto do surgimento da noção de subdesenvolvimento, situando-se no pós-Segunda Guerra e caracterizou a noção como uma ideologia produzida para impedir a expansão do comunismo nos países capitalistas dependentes. A noção de “subdesenvolvimento” joga aqui um papel indispensável para a coerência do novo sistema de pensamento. (LEHER, 1998, p. 52).

Frente à reconfiguração do sistema capitalista delineada pela Segunda Guerra Mundial, cujo resultado foi a vitória dos Estados Unidos, e a destruição dos países rivais, era necessário garantir o apoio desses países, apesar dos efeitos e das conseqüências perversas da guerra, para firmar sua hegemonia na nova ordem imperialista mundial e, simultaneamente combater a ameaça do comunismo, principalmente nos países periféricos.

Cardoso (1978) tratou a teoria do desenvolvimento como ideologia e identificou a sua eficácia no Brasil ao estudar os discursos de Juscelino Kubitschek, que preconizava a necessidade de se aliar aos Estados Unidos através da Aliança para o Progresso<sup>6</sup>, a cooperação dos países desenvolvidos para com os não desenvolvidos, para juntos combater a pobreza, já que a sua disseminação poderia conduzir à subversão e colocar em risco o sistema como um todo.

Trata-se de um problema econômico (pobreza), que origina um perigo político (subversão). Para ele se propõe uma solução econômica, investimento para a industrialização, com a cooperação internacional. Transformar, portanto, a economia pré-industrial responsabilizada em si mesma, sem qualquer questionamento quanto aos vínculos do seu estabelecimento com o sistema global de que faz parte. (CARDOSO, 1978, p. 128).

A autora ao discutir sobre a ideologia do desenvolvimento enfatiza que essa antes de qualquer coisa necessita ser entendida como uma estrutura ideológica determinada pela base econômica. E ratifica que o desenvolvimento do sistema capitalista ocorre por meio da produção econômica e da produção ideológica.

Com este propósito, a primeira exigência passa a ser não olhar as ideologias com óculos construídos pelas conjunturas econômicas, sem, contudo, deixar de pensar a ideologia como parte de uma estrutura determinada pela base econômica. (...) O desenvolvimento capitalista se faz assim por meio da produção econômica e da produção ideológica. Nesta, o principal papel cabe ao poder do Estado, voltado primordialmente para o crescimento e o fortalecimento da economia. A estrutura ideológica capitalista é montada sob a dominância do seu campo ideológico político, a partir dos aparelhos do Estado, e neste campo a dominância cabe a ideologia econômica, com a formulação de políticas destinadas a permitir e a garantir a expansão econômica, com a qual a forma do Estado é condizente. (CARDOSO, 1978, p. 88).

---

<sup>6</sup> A aliança para o Progresso foi a união entre países latinos americanos e os EUA, consolidada principalmente pelos governos desses países que clamavam pela ajuda dos Estados Unidos como possibilidade de impulsionar a industrialização, promover o desenvolvimento, superar a pobreza e principalmente combater dessa forma o avanço do comunismo.

Os EUA necessitavam do apoio dos países estratégicos para se consolidar como nova potência mundial, com o objetivo de superar o domínio da Inglaterra e, simultaneamente, conter o avanço da União Soviética. Tal apoio se efetivou através das relações de subordinação econômica desses países decorrentes de financiamento para a reconstrução, conforme ocorreu com o Japão e a Alemanha.

Com a doutrina Truman posta em prática, havia que se rever os rígidos acordos econômicos estabelecidos em Bretton Woods, para que a Alemanha e o Japão, estrategicamente colocados no mapa do mundo, pudessem contribuir para “conter” o avanço do mundo comunista no leste europeu. (NOGUEIRA, 1999, p. 34).

As dificuldades econômicas sofridas pelos países centrais que viveram a guerra contribuíram para que se tornassem aliados dos EUA, e a sua consolidação como nova força hegemônica com amplo poder de intervenção e de imposição junto aos demais países do mundo. Esse poder de intervenção, conforme enunciamos acima, firma-se na América Latina através da Aliança para o Progresso.

Se países centrais se subordinaram economicamente aos EUA a partir da necessidade de contrair financiamentos para a sua reconstrução física frente ao caos provocado pela Segunda Guerra Mundial, nos países periféricos, tal subordinação se materializa na ajuda para promover a industrialização, bem como na necessidade de controle da pobreza e da defesa da paz mundial, por meio do combate ao comunismo.

Ganhou espaço desde o pós-guerra, no interior da sociedade americana, “embriagada” pela responsabilidade de ser a “liderança moral e política que a história havia lhe reservado”, a noção amplamente difundida de que a segurança dos Estados Unidos seria inócua sem a estabilidade social e política do mundo e, portanto, como Nação líder do bloco capitalista, teria o direito inalienável de combater o comunismo. (NOGUEIRA, 1999, p. 34).

A discussão aludida acima contribui para localizar a emergência da teoria do desenvolvimento e a sua difusão junto aos países latinoamericanos, tendo em vista a posição desses países frente à organização do sistema capitalista. Essa região se constitui por um conjunto de países que passaram por diferentes processos de colonização, correspondendo à determinada fase de reprodução do capital.

Pode-se afirmar que na América Latina essa teoria tem sido difundida pela CEPAL que ao passar a conhecer a realidade dos países da região, destaca a participação desigual desses na distribuição dos resultados do progresso técnico, ao passo que defende a transformação da região, baseada na cooperação entre países centrais e periféricos para promover o desenvolvimento.

Furtado (1975) ressalta que a partir de uma perspectiva macroeconômica, a teoria do desenvolvimento explica as causas e mecanismos do aumento persistente na produtividade do fator trabalho, a forma de como a sociedade organiza e distribui o produto social. Para esse autor, a produção de excedente em uma determinada sociedade está na base do processo de desenvolvimento. No entanto, não basta produzir excedente para ter desenvolvimento econômico, mas é necessário aplicá-lo no processo produtivo para produzir o lucro. Quanto ao subdesenvolvimento, o autor caracteriza como um processo histórico e autônomo resultante da expansão da economia capitalista, descolado da concepção de estágio de desenvolvimento pelo qual tenha necessariamente passado as economias que alcançaram grau superior de desenvolvimento. Tal concepção conduz o autor a tratar o desenvolvimento dos países periféricos como um mito, ou seja, caracteriza como uma ilusão pensar que o desenvolvimento praticado e liderado pelos países industrializados pode ser universalizado, levando os demais países a alcançarem o desempenho dessas economias.

Como para Furtado todo mito tem uma função, nesse caso o desenvolvimento tomado como mito nos países periféricos contribui para que os povos desses países - imbuídos na idéia de um possível desenvolvimento, ou estágio a ser alcançado - desenvolvam certa conformação com a situação de miserabilidade e degradação das suas condições de vida, já que isso seria uma etapa que esses países estariam passando, e que já foram experimentadas pelas economias centrais. Ao conformarem com tal situação de dominação, os povos da periferia reforçam a naturalização do domínio dos países centrais sobre os periféricos, e conseqüentemente deixam de imprimir demandas significativas compatíveis as suas reais necessidades.

Temos assim a prova definitiva de que o desenvolvimento econômico – a idéia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos – é simplesmente irrealizável. Sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão desenvolvidas, no sentido

de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista. (...) Cabe, portanto, afirmar que a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abrem ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento. (FURTADO, 1974, p. 75-76).

Ao se contrapor a idéia do desenvolvimento como uma suposta universalização do processo de industrialização europeu e sua irrealizável aplicação nos países periféricos, Furtado é interpretado por autores como estagnacionista.<sup>7</sup>

Ao explicar o modelo estagnacionista de Furtado, Tavares (1981) ressalta que para esse autor, enquanto os países cêntricos se industrializaram sem manter setores tradicionais remanescentes ou então os absorveram como resultado do processo, nos países latinoamericanos a industrialização ocorre com a manutenção de setores pré-capitalistas. Essa característica levou a um modelo que reforçou a concentração de renda, cuja industrialização girou em torno das necessidades desse pequeno grupo, substituindo as importações anteriormente contraídas junto aos países desenvolvidos. O resultado desse processo é a industrialização, apoiada na substituição de importação, sem integração ao mercado mundial, impossibilitada de diversificar a produção para exportação, principal componente para o processo de concentração de renda e ampliação das desigualdades sociais, convertendo no que o autor denomina de estagnação econômica.

Furtado vincula a estagnação econômica à perda de dinamismo do processo de industrialização apoiado na substituição de importações. Nesse sentido, centra sua análise na evolução e comportamento da estrutura da demanda dependente, por sua vez, da distribuição da renda. Considera que a industrialização não foi de modo algum capaz de alterar substancialmente os padrões de distribuição da renda, altamente concentrados, herança da economia primárioexportadora, falhando em criar um mercado socialmente integrado e orientando o mesmo para a satisfação da demanda diversificada dos grupos de renda mais altas. (TAVARES, 1981, p. 160).

É cabível considerar que Furtado faz a análise da forma como se deu o

---

<sup>7</sup>Sobre essa classificação ver Goldenstein (1994). A autora sugere que a partir de Celso Furtado a CEPAL tem uma visão estagnacionista, quando esse autor destaca o irrealizável alcance da periferia ao mesmo padrão de consumo auferidos pelas economias centrais.

processo de industrialização na América Latina e a conseqüência do rumo desse processo para a estagnação do desenvolvimento econômico, por esse motivo foi-lhe atribuído a pecha de estagnacionista. No entanto, deve-se ressaltar que ao inferir que os países periféricos jamais lograrão o mesmo padrão de desenvolvimento dos países centrais, embora tenha identificado os problemas da estagnação econômica na América Latina o autor não recusa a idéia de que os países possam ter crescimento econômico, ou desenvolvimento. Isso pode ocorrer a partir da identificação dos problemas que inibem o desenvolvimento e que são específicos ao subdesenvolvimento, conforme se observa na citação que segue:

O desenvolvimento econômico é um fenômeno com uma nítida dimensão histórica. Cada economia que se desenvolve enfrenta uma série de problemas que lhe são específicos, se bem que muitos deles sejam comuns a outras economias contemporâneas. O complexo de recursos naturais, as correntes migratórias, a ordem institucional, o grau relativo de desenvolvimento das economias contemporâneas singularizam cada fenômeno histórico de desenvolvimento. (FURTADO, 1975, p. 05-06)

Furtado é um dos mais importantes teóricos da CEPAL, seus estudos contribuíram para a consolidação de dois objetivos dessa instituição: diagnosticar os obstáculos do processo de industrialização e desenvolvimento da América Latina e, conhecer a realidade específica dos países que compõem a região.

Os países Latinoamericanos em seu conjunto fazem parte das chamadas economias periféricas e ocupam lugar diferenciado em relação aos países centrais na divisão internacional do trabalho. Fernandes (1981) ressalta que a divisão internacional do trabalho define os países que serão produtores de ciência e tecnologia e aqueles que serão apenas consumidores dessa tecnologia. Para o autor, esses países serviram num primeiro momento de extratores de riquezas, através da extração de matéria prima e, posteriormente, consumidores de máquinas e tecnologias que eram consideradas obsoletas nos países centrais.

Numa perspectiva semelhante Leher (1998), trabalha com o conceito de polarização, que para o autor se reflete na forma da divisão do mundo em países industrializados por oposição aos países não industrializados. O autor argumenta que para compreender o sentido da ideologia do desenvolvimento é necessário considerar de antemão o subdesenvolvimento, pois segundo ele, após a Segunda Guerra Mundial a industrialização tornou-se condição para o desenvolvimento, cujo

objetivo era a abolição da polarização ou do subdesenvolvimento.

Marini (2005) ressalta que a história do subdesenvolvimento da América Latina, integra a história do desenvolvimento do capitalismo mundial. Para o autor há uma dupla tragédia no desenvolvimento, em que além desses países serem vítimas e servirem aos interesses dos países centrais para impulsionar a acumulação de capital, posteriormente tiveram que compensar o atraso industrial, fomentando esse processo em um mundo inundado pelos artigos manufaturados produzidos por uma indústria madura nos países centrais.

De acordo com Rizzotto (2000, p. 72), a concepção de desenvolvimento ganhou espaço na América Latina a partir de 1949, com a publicação de um artigo de Raúl Prebisch intitulado *O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas*. Prebisch ressaltou, pela primeira vez, que o “atraso” ou insuficiente desenvolvimento econômico dos países periféricos era decorrente da posição ocupada por eles na divisão internacional do trabalho, que “concentrava, nos países centrais, a produção industrial, inibindo-a nos países periféricos.” Foi Prebisch também que introduziu os conceitos de centro e periferia, de forma a chamar a atenção para os antagonismos existentes no mundo produtivo.

Prebisch, apesar de reconhecer e denunciar a posição diferenciada que os países centrais e periféricos ocupavam na divisão internacional do trabalho e a desigualdade na participação dos resultados do progresso técnico, não via nessas características obstáculos para o desenvolvimento das economias periféricas, mas ao serem constatadas poderiam ser superadas e conseqüentemente permitir o desenvolvimento da região conforme experiências exitosas de países que se encontravam em situações parecidas, e que se desenvolveram.

O autor desconsidera a existência de antagonismos entre os países centrais e periféricos, e propõe como uma das alternativas para o desenvolvimento das economias periféricas a cooperação entre esses países, desconsiderando a hegemonia que ocupa os países centrais, e que a manutenção dessa condição depende, sobretudo da dependência econômica da periferia em relação a esses países.

Apesar de reforçar a posição desigual ocupada pelos países centrais e periféricos, a CEPAL em momento algum considera a luta de classes ou relações de dominação efetivadas entre centro e periferia, conforme sugere Goldenstein (1984, p. 28) “Apesar da linguagem e da ênfase bastante diferentes (não se fala em

luta de classes nem em imperialismo), esta concepção da CEPAL assemelha-se à de certos setores da esquerda que se destacavam no debate à época”.

A relação que Goldenstain (1994) faz da CEPAL e sua aproximação ao debate feito por setores da esquerda se daria pela crença desses grupos nos anos 1950 e 1960, que anteriormente ao processo de revolução social era necessário desenvolver na América Latina a revolução burguesa, de forma a romper com o imperialismo e promover o desenvolvimento das forças produtivas. Esse pensamento, segundo a autora, era sustentado pelo Partido Comunista. Era a manifestação mais contundente de aplicação de um modelo universal de desenvolvimento, que foi duramente criticado por Caio Prado Júnior (1966).

## **1.2 A CEPAL e a produção teórica acerca do desenvolvimento latinoamericano**

A CEPAL foi criada em 1948 com o objetivo de monitorar as políticas para o desenvolvimento econômico da região latinoamericana, assessorar as ações encaminhadas para a promoção dos países da região, além de contribuir para reforçar as relações econômicas desses países. Desde a sua criação esteve vinculada a Organização das Nações Unidas (ONU) <sup>8</sup>.

Prebisch foi um dos seus principais teóricos, e desde a criação da CEPAL em 1948, atuou nessa instituição contribuindo com o propósito de produzir conhecimento sobre a realidade dos países da região.

O ponto de partida para o entendimento da contribuição da CEPAL à história das idéias econômicas deve ser o reconhecimento de que se trata de um corpo analítico específico, aplicável a condições históricas próprias da periferia latino-americana. (...) Uma característica adicional das idéias geradas e divulgadas pela CEPAL é o fato de que nunca foi uma instituição acadêmica, e que seu público-alvo são os *policy-makers* da América Latina. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 16-17)<sup>9</sup>.

A CEPAL será um dos primeiros organismos multilaterais a enfatizar a necessidade do desenvolvimento dos países da América Latina e do Caribe e sua

---

<sup>8</sup>Para maior esclarecimento sobre a CEPAL ver: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org). **Cinquenta anos do Pensamento da CEPAL**. V 1 e 2, Rio de Janeiro: Record, 2000.

<sup>9</sup> Esse texto encontra-se na coletânea Cinquenta anos do Pensamento da CEPAL, que reuniu a síntese das principais obras publicadas desde a origem dessa instituição.

produção teórica tem relevada importância e interferência junto aos Estados latinoamericanos. A produção cepalina se sustenta no método histórico estruturalista, e em geral se constitui de estudos realizados por pesquisadores autóctones, que buscam conhecer a realidade latinoamericana por dentro:

A política de desenvolvimento tem que se basear em uma interpretação autêntica da realidade latino-americana. Nas teorias que recebemos e continuamos a receber dos grandes centros, há com frequência uma falsa pretensão de universalidade. Toca-nos, essencialmente, a nós, homens da periferia, contribuir para corrigir essas teorias e introduzir nelas os elementos dinâmicos que requerem, para aproximar-se da nossa realidade. (PREBISCH, 1964, p. 27).

O método estruturalista busca de forma sistemática diagnosticar problemas na estrutura dos países que constituem a América Latina e simultaneamente propor as mudanças que se fazem necessárias para dar direção e consolidar o desenvolvimento econômico.

É possível afirmar que na América Latina a teoria do desenvolvimento é sustentada, sobretudo, pela CEPAL, em face da centralidade desse discurso em seus documentos, que no limite justifica a condição desigual da América Latina na divisão internacional do trabalho, buscando estabelecer as condições para viabilizar a superação dessa desigualdade.

Na América Latina, a realidade vem destruindo o antigo esquema da divisão internacional do trabalho que, depois de adquirir grande vigor no século XIX, continuou prevalecendo em termos doutrinários, até data muito recente. Nesse esquema, cabia à América Latina como parte da periferia do sistema econômico mundial, o papel específico de produzir alimentos e matérias primas para os grandes centros industriais. Nele não havia espaço para a industrialização dos países novos. (PREBISCH, 2000, p. 71).

Por meio da divisão internacional do trabalho ideologicamente se estabelece as funções dos países periféricos e centrais, e conseqüentemente a participação equitativa desses países no resultado do progresso técnico. De fato isso fica no plano das idéias, pois na prática Prebisch (2000) denuncia o distanciamento prático entre esses países, onde aos primeiros fica a função de produzir ciência e tecnologia enquanto os segundos se restringem a produção de produtos primários. Esse distanciamento entre países centrais e periféricos conforme o autor vem causando sérias conseqüências, tendo como as principais a participação desigual

dos resultados do progresso técnico e o aumento do fosso entre esses países.

É certo que o raciocínio concernente aos benefícios econômicos da divisão internacional do trabalho é de incontestável validade teórica. Mas é comum esquecer-se que ele se baseia numa premissa que é terminantemente desmentida pelos fatos. Segundo essa premissa, o fruto do progresso técnico tende a se distribuir de maneira eqüitativa por toda a coletividade, seja através da queda dos preços, seja através do aumento correspondente da renda. (PREBISCH, 2000, p. 71).

A teoria do desenvolvimento reforça a idéia de que todos os países podem se tornar desenvolvidos, um estágio a ser alcançado independentemente das diferenças e do papel que lhes cabe na divisão internacional do trabalho, basta para isso cumprir determinadas etapas.

Desde os primeiros documentos cepalinos há a defesa da necessidade de mudanças estruturais para melhorar a vida da população latinoamericana. Moraes (1995) ressalta a influência do pensamento Keynesiano nos documentos da CEPAL, principalmente nos escritos de Prebisch, um de seus teóricos mais influentes na origem da instituição. Ao afirmar que os países participavam de forma desigual na distribuição dos resultados do progresso técnico, ou das vantagens comparativas, contraria a lógica da divisão internacional do trabalho e oferece elementos que revelam a exploração na dinâmica capitalista mundial. Nesse sentido trata de um pensamento progressista, a questão está na solução proposta, já que a CEPAL defende uma solidariedade entre países centrais e periféricos que na prática não se efetiva.

Os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável àquela que logrou desfrutar a população desses grandes países. Daí as acentuadíssimas diferenças nos padrões de vida das massas destes e daquela, assim como as notórias discrepâncias entre as suas respectivas forças de capitalização, uma vez que a massa de poupança depende primordialmente do aumento da produtividade. Existe, portanto, um desequilíbrio patente e, seja qual for sua explicação, ou a maneira de justificá-lo, ele é um fato indubitável, que destrói a premissa básica do esquema da divisão internacional do trabalho. Daí a importância fundamental da industrialização dos novos países. Ela não se constitui um fim em si, mas o único meio de que estes dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas. (PREBISCH, 2000, p. 72).

Segundo esse autor, os males que afligem a economia latinoamericana, são

oriundos da ineficácia e escassa aptidão do sistema econômico devido às falhas estruturais, que devem ser corrigidas para lograr e manter um ritmo de desenvolvimento que corresponda ao crescimento da população e o atendimento de suas demandas e necessidades. (PREBISCH, 1964).

Haveria uma ausência de esforço racional para lograr o desenvolvimento, e resolver o problema das precárias condições de vida e de pobreza que se encontram os países da região. A estrutura social da América Latina, segundo Prebisch, era obstáculo ao progresso técnico e ao desenvolvimento econômico e social, que se manifestava de três formas:

a) uma tal estrutura entorpece consideravelmente a mobilidade social, isto é, a origem e crescimento dos elementos dinâmicos da sociedade, dos homens com iniciativa e energia, capazes de assumir riscos e responsabilidades, tanto na técnica e na economia quanto nos outros aspectos da vida coletiva; b) a estrutura social se caracteriza em grande parte pelo privilégio da distribuição de riqueza e, assim, da renda; o privilégio debilita ou elimina o incentivo à atividade econômica, em detrimento do emprego eficaz dos homens, das terras, e das máquinas; c) esse privilégio distributivo não se traduz em forte ritmo de acumulação de capital, a não ser em formas exageradas do consumo nas camadas superiores da sociedade em contraste com a precária existência das massas populares. (PREBISCH, 1964, p. 12).

Portanto, mudanças estruturais seriam necessárias além de transformações como o exagerado consumo das classes dominantes, a má distribuição de renda, as altas taxas demográficas, a insuficiente formação de recursos humanos, a baixa disseminação de progresso técnico e o ínfimo desenvolvimento industrial.

A redistribuição de renda, segundo Prebisch (1964), não estaria relacionada com a transferência de renda da elite minoritária para as massas populares, ou seja, não altera em nada a estrutura que configura o sistema capitalista, mas está relacionada com a capacidade de consumo da classe dominante. Para o autor, quando se restringe o poder de consumo da classe dominante, simultaneamente ocorre a acumulação de capital que deve ser investido na economia. A racionalidade e a acumulação de capital se impõem da mesma forma para o economista como um meio de obter crescimento econômico. Para tanto, a conversão do consumo em investimento econômico permite a classe privilegiada investir em capital, e, paralelamente, desenvolver empregos e dessa forma gerar renda para a classe trabalhadora, para esse propósito é necessário também a

utilização da tecnologia, bem como de investimento financeiro ou cooperação internacional.

Nessa perspectiva, Furtado (1975) destaca que a produção de excedente e a sua aplicação no processo produtivo é o segredo para o desenvolvimento. Tavares (1981, p. 26) também corrobora essa idéia quando infere que:

O processo de acumulação teria de ser o núcleo central de uma análise teórica deste tipo, porque define e determina o movimento profundo do capitalismo e, em consequência, é o lugar privilegiado das contradições econômicas e sociais.

No entanto, para os representantes do pensamento cepalino, é certo que somente acumulação não basta para prover o desenvolvimento, mas destacam que essa acumulação, resultante do aumento da produtividade do trabalho, deve ser redistribuída através do aumento da renda *per capita* e utilização do produto social dada com investimento no processo produtivo.

Dissemos mais acima que o aumento da produtividade do trabalho e suas repercussões na distribuição e utilização do produto social constituem o problema central da teoria do desenvolvimento. (...) O aumento de produtividade econômica no plano da empresa significa, algumas vezes, apenas aumento da taxa de lucros para o empresário, sem repercussão no nível da renda global. Não se deve, portanto, confundir aumento de produtividade - no plano microeconômico - com desenvolvimento, o qual dificilmente se poderia conceber sem elevação da renda *per capita*. (FURTADO, 1975, p. 07).

A CEPAL segundo Moraes (1995) coloca a industrialização como forma de reter na periferia os frutos do progresso técnico e romper com os efeitos perversos da divisão internacional do trabalho. A industrialização além de incorporar o progresso técnico e agregar valor aos produtos era defendida como fundamental para reverter à situação da região que se limitava apenas em ser produtora e exportadora de matérias primas.

Ainda de acordo com Prebisch (1964) é a restrição dos preços dada com a desvalorização de matérias primas exportadas em menor valor e quantidade, associada à elevada valorização dos preços de produtos industrializados importados pela região dos países centrais, que permite a esses reter os frutos do progresso técnico. O pensador cepalino denomina esse processo de estrangulamento exterior.

O estrangulamento exterior do desenvolvimento não é apenas consequência da lentidão com que tendem crescer as exportações primárias em face da rapidez com que o fazem as importações industriais, provenientes dos grandes centros, e do pequeno intercâmbio recíproco entre países latino americanos, mas também obedece em grande parte, nos últimos anos, à restrição da relação de preços de intercâmbio, que tanto afeta o poder de compra das exportações. (PREBISCH, 1964, p. 17).

A cooperação internacional poderia resolver o problema estrutural por meio do intercâmbio do financiamento, condição *sine qua non* para promover a industrialização e consolidar o desenvolvimento. Ouriques (1995) afirma que para a CEPAL é a industrialização que pode superar a deteriorização dos termos de troca. Para o autor esse organismo ao disseminar essa proposta como uma solução a ser desencadeada pelos Estados latinoamericanos não avança em aspectos teóricos fundamentais.

Sob essa mesma perspectiva, Moraes (1995) afirma que a CEPAL ao dimensionar a cooperação internacional como uma condição para impulsionar o desenvolvimento da região de forma a financiar a industrialização e pela transferência do conhecimento e progresso técnico, ignora o antagonismo existente entre centro e periferia.

Que razões teriam Prebisch e a CEPAL para supor (ou fazer supor...) que a modificação no “concerto das nações”, alterando os mecanismos seculares de sucção de excedentes, não iria instabilizar o centro, exigindo aí transformações dolorosas e não desejadas? Não seria essa ingenuidade – o que aparece como inadmissível para aqueles beneficiados pela “sucção”? O intolerável no universo harmônico e reformado de Prebisch não estaria justamente na sua impossibilidade? Se, por um lado, temos uma ilusão entorpecedora, por outro, a própria impossibilidade aparece como denúncia do capitalismo irracional da realidade. (MORAES, 1995, p.55).

A característica apresentada por Moraes da produção cepalina, não tira da CEPAL os méritos quanto à produção teórica sobre a região, que produziria informações relevantes quanto à viabilidade do desenvolvimento e transformação dessa realidade. A retomada dessa produção nas diferentes décadas é fundamental para que possamos captar o conceito de desenvolvimento e como ele foi sendo delineado pela CEPAL no conjunto de suas obras. Esse exercício é fundamental quando temos como propósito testar a hipótese desse trabalho que se

configura na verificação da influência do conceito de desenvolvimento desse organismo, nas reformas do Ensino Médio nos anos de 1990.

Haffner (1996) ao fazer esse exercício destaca que a CEPAL vai promover mudanças de pensamento sobre o conceito de desenvolvimento nas diferentes décadas, acompanhando o desenvolvimento estrutural pelo qual passou a sociedade no período. Essa mudança é, portanto, uma dinamização da forma de seu pensamento que não se processa de maneira estável, mas que tende a se adaptar conforme as novas necessidades de compreensão do desenvolvimento produtivo.

As dificuldades que foram encontradas, tanto a nível interno como externo, para elaborar um pensamento que refletisse os problemas latinoamericanos foram grandes. Em consequência, o pensamento da instituição foi se alternando no compasso das mudanças ocorridas nos países da região e foi se adaptando aos acontecimentos que ocorreram nas quatro últimas décadas. Por esses motivos, é importante valorizar o grande esforço da CEPAL, ou seja, o de adequar a teoria à realidade latinoamericana. (HAFFNER, 1996, p. 105-106).

Ao empreender essa análise, Haffner (1996, p. 10) destaca as principais características do pensamento cepalino nas diferentes décadas, iniciando suas análises nos anos de 1960 até os anos de 1990. No entanto apesar de não destacar os anos 50 do século XX, a autora se reporta a criação da CEPAL como uma estratégia para a promoção da industrialização visando a contornar os impactos da Segunda Guerra Mundial, que também teriam sérias consequências para a região, “A CEPAL foi criada após a Segunda Guerra para fazer frente aos problemas decorrentes da crise mundial do pós-guerra e às dificuldades que a América Latina estava encontrando para se desenvolver e se industrializar”. Ao discutir esse período Tavares (1981) ressalta que houve um desfavorecimento das condições externas para a região, no entanto o desenvolvimento havia conseguido um dinamismo suficiente para dar continuidade. Houve dessa forma a intensificação da industrialização pela via da substituição de importação, que fora estimulada pelo Estado brasileiro em parceria com o capital privado interno.

Cardoso (1995) destaca que, no Brasil, até os anos 50 o Estado promovera a industrialização interna, que ocorreu sem a presença do capital estrangeiro, de acordo com o autor a luta se consubstanciava em dois objetivos: o de industrializar

a periferia e simultaneamente combater o imperialismo, que se manifestava via organização dos *trusts* que impedia a inserção de novos atores no mercado mundial.

Os anos 60 herdaram os impactos da recessão pós guerra, cujas reformas estruturais viriam em direção à correção das distorções e promoção do dinamismo econômico. É nessa década que começa a ser colocada em prática as proposições da CEPAL, cujo processo de industrialização era a sua maior expressão. Apesar do empreendimento industrial, a CEPAL chega a um consenso de que esse processo não estava sendo aplicado conforme havia proposto, e que as condições impostas pelos EUA para viabilizar esse processo, limitava a efetivação das propostas cepalinas.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que os EUA financiavam a transformação produtiva, simultaneamente impôs condições contrárias aos interesses da CEPAL, que preconizavam maior autonomia do processo industrial da periferia com diversificação da produção para concomitantemente colocar esses países a competirem em condições de igualdade com as economias centrais.

No entanto, percebia-se que a industrialização não conseguia dar conta dos principais problemas que afligiam a região, como a concentração de renda, aumento do desemprego e da inflação, o que por sua vez aumentava a precarização das condições de vida da população.

Também nesta década, percebeu-se que a industrialização não estava sendo processada da forma idealizada pela CEPAL. Estavam surgindo certas manifestações do capitalismo que não eram esperadas, motivo pelo qual se fez uma análise de como estava sendo implantada a industrialização na América Latina. (HAFFNER, 1996, p. 87)

Dessa forma, transformação produtiva era o conceito de desenvolvimento, qual poderia ser alcançado via industrialização e transformação das forças produtivas. Como isso não se processou como fora planejado, a CEPAL ainda nos anos 1960 incorpora em suas propostas a crítica ao processo de industrialização e a discussão sobre os aspectos sociais, que passariam a ser considerados e simultaneamente viabilizaria a desobstrução dos obstáculos para a efetivação do que fora planejado enquanto transformação produtiva via industrialização.

No entanto, de acordo com Cardoso (1995) apesar dos aspectos sociais serem incorporados na teoria cepalina, a CEPAL não abandona seus principais

pressupostos. O autor, entretanto, percebe que os aspectos sociais ao não contemplarem a exploração de classes, que ficou em segundo plano, deixou assim de ser um complemento das teses cepalinas sobre a transformação produtiva, e se manifestou como um fator de perturbação na análise de acumulação e desenvolvimento. Esses aspectos ficavam restritos às críticas sobre os entraves para a industrialização.

Não se pense, contudo, que este movimento reflexivo foi feito em desmedro completo do pensamento anterior. As teses centrais permaneceram, voltando-se inclusive a falar do caráter *temporário* da necessidade de recursos externos. Não obstante, no documento que resume o pensamento cepalino dos primeiros anos da década de sessenta passam a ser introduzidos aspectos sociais. Contraditoriamente, o que poderia ter sido um acrescentamento a teoria, foi fator de perturbação quanto à análise da acumulação e do desenvolvimento. (CARDOSO, 1995, p. 61).

Para impulsionar o processo de industrialização ainda nos anos de 1960, se tem a entrada do capital estrangeiro, principalmente das multinacionais, como uma das características que vai romper com os anos 1950, contudo a CEPAL deu continuidade ao discurso que privilegia a acumulação de capital, via industrialização, sendo essa característica central do período.

Se até meados dos anos 1950 a luta em prol da industrialização periférica era, *ao mesmo tempo* uma luta antiimperialista, porque os *trusts* investiam pouco no setor secundário da periferia, a partir desta data a industrialização passou a ser um objetivo do capital estrangeiro em alguns países da periferia. (CARDOSO, 1995, p. 60)

Os anos 70 e 80 do século XX se caracterizaram por profunda estagnação econômica, provocada principalmente pelas conseqüências da grande depressão mundial, cujas implicações foram nefastas aos países periféricos. Além disso, na maioria dos países teve a deflagração de ditaduras militares com governos autoritários, a crise do petróleo o aumento da dívida externa e a intensificação da globalização, principalmente do domínio do capital financeiro que foram elementos que travaram e estagnaram a economia.

Esse período conforme veremos posteriormente nos documentos da CEPAL, emitidos nos anos de 1990, foi caracterizado por profunda ausência de dinamismo econômico, sendo a década de 1980 alcunhada de década perdida. A estagnação da economia aumentou a desigualdade social, com aumento da precarização das

condições de vida da população, queda nos salários, esgotamento do modelo de substituição de importação e ampliação do fosso que separava os países centrais dos periféricos.

Essa situação levou a CEPAL a impor maior racionalidade em suas propostas, de forma a conter o problema onde ele se engendrava, a solução encontrada se daria na melhor distribuição social do excedente, para que ao invés de ser apropriado por um grupo minoritário se colocasse em benefício da coletividade, acompanhado dessa medida viriam outras que não poderiam ficar de fora, como absorção produtiva da força de trabalho, as exigências distributivas pública e privada e o incentivo aos empresários (HAFFNER, 1996). Esse discurso por sua vez rejeita a regulação da economia pelo livre mercado, ou decisões de um Estado autoritário, o que reforça a tese inicial da CEPAL do Estado como um dos principais agentes de transformação, cujas decisões autoritárias deveriam dar lugar às voltadas para o fortalecimento da democracia.

Para modificar esta situação, seria necessário haver uma transformação a qual tornaria possível uma distribuição social do excedente, o que implicaria tomar decisões de como usar de forma tecnicamente racional e politicamente democrática os recursos. Em outras palavras, trata-se de usar o excedente de forma que responda aos interesses da coletividade e que se decida pelos mecanismos de utilização via planejamento democrático. (GURRIERI apud HAFFNER, 1996, p. 104).

Contudo, embora a CEPAL tenha desenvolvido diagnóstico e proposto recomendações para as mudanças estruturais que impediam o desenvolvimento, os países latinoamericanos chegaram à década de 1990 sem alcançar o desenvolvimento pretendido. Além disso, essa região agudizava as conseqüências da crise dos anos de 1980, alcunhada por esse organismo como década perdida, resultado da ausência de dinamismo dos países latinoamericanos em lograr a industrialização e o desenvolvimento. A CEPAL não faz uma associação direta da crise dos anos de 1980 com a crise iniciada nos anos de 1970, que teve repercussão nas décadas seguintes, principalmente na periferia do capitalismo.

Em síntese, a década de 1980 constituiu, em termos históricos, um ponto de inflexão entre o padrão de desenvolvimento anterior na América Latina e no Caribe, e uma fase ainda não completamente perfilada, mas sem dúvida diferente, que marcará o futuro desenvolvimento da região. Essa década de desenvolvimento

perdido, de aprendizagem dolorosa equivaleu, possivelmente, a conjunturas históricas que tiveram que ser vivenciadas em todas as experiências bem sucedidas, de industrialização tardia. Talvez seja essa base a partir da qual a região poderá tomar o caminho do crescimento, com modalidades distintas quanto as instituições e políticas, desta vez acompanhadas de um esforço contínuo de superação dos atrasos no âmbito da competitividade e da equidade internacional e um contexto sustentável em termos ambientais. (CEPAL, 2000, p. 891).

No novo padrão de desenvolvimento proposto o importante seria dinamizar a economia através da industrialização e incorporação do progresso técnico, para da mesma forma que lograram outros países de industrialização tardia, impulsionar o desenvolvimento na América Latina. Com esse propósito a CEPAL lança, em 1990, um documento com análises e proposições a serem seguidas pelos Estados Nacionais para, enfim, se desenvolverem. O objetivo era superar a crise dos anos de 1980 e impulsionar o crescimento econômico, tendo a educação um papel estratégico na disseminação do progresso técnico e a indústria como motora do desenvolvimento.

A esse respeito, convém reconhecermos a dimensão de aprendizagem e disseminação dos conhecimentos disponíveis no nível internacional, prerrogativa essa que foi insuficientemente utilizada pela região no passado (...). A Industrialização constitui o eixo da transformação produtiva, principalmente por ser portadora da incorporação e difusão do progresso técnico, mas também porque, na nova situação, deve ultrapassar o estreito contexto setorial em que foi abordada e se vincular com a exploração de produtos primários e a área de serviços, de maneira a integrar o sistema produtivo e tender para homogeneização progressiva dos níveis de produtividade. (CEPAL, 2000, p. 895).

Embora a CEPAL sempre tenha contemplado a educação em sua produção teórica, nos anos de 1990 esse setor passa a assumir amplo destaque como fator de desenvolvimento dos países latinoamericanos. A partir desse período se verifica a ênfase na relação entre educação, progresso técnico, equidade e crescimento econômico.

Mas esse crescimento não poderia ocorrer sem gerar a melhoria da qualidade de vida da população, por isso associado a essas propostas é incorporada a equidade, que visa acima de tudo valorizar a força de trabalho e romper com a forma de organização, baseada no tipo capitalista exploratório, com baixos salários e depreciação dos recursos humanos.

Se nos anos 1960 foram incorporadas as questões sociais na teoria cepalina, a profunda desigualdade e a recessão econômica, manifestadas nos anos de 1980, levaram a CEPAL a incorporar a crítica ao consumismo das classes dominantes e as suas conseqüências para o aumento das desigualdades sociais, já que tais classes se apropriavam do excedente produtivo. Nessa perspectiva, aparece já nos anos 1980 a ênfase no conceito de equidade, que vai dar a nova tônica da teoria cepalina sobre o desenvolvimento da região.

A equidade, na concepção da CEPAL, traduz-se em desenvolvimento com melhor distribuição de renda, melhoria das condições de vida da população e igualdade de oportunidade para todos, para que dessa forma se estimule e se crie oportunidades para que todos possam participar do processo produtivo<sup>10</sup>.

O tema equidade toma uma nova dimensão nos anos 90. A existência de uma sociedade mais equitativa, com maior igualdade de oportunidade e com maior capacidade de integração, com uma cidadania efetiva nos níveis econômico e social, torna-se absolutamente necessária para a vida em harmonia em termos éticos e políticos. (HAFFNER, 1996, p. 112).

Conforme dito anteriormente, a categoria econômica de desenvolvimento será disseminada no pós Segunda Guerra Mundial, como um estágio possível de ser alcançado por todos os países que não o lograram, de modo a superar seu atraso econômico e social. A CEPAL será o primeiro órgão a disseminar essa teoria na América Latina<sup>11</sup>, entendendo o desenvolvimento como um estágio a ser alcançado e também diagnosticando os problemas ou obstáculos que estariam inviabilizando a superação do “atraso” econômico e a consolidação do desenvolvimento. Dada a não superação da situação de subdesenvolvimento, bem como a intensificação das desigualdades entre e intra países, a CEPAL estabelece, nos anos 1990, outros conceitos que associados à industrialização vão contribuir para reforçar a teoria desenvolvimentista que nascera com esse organismo. Trata-se da educação e do conceito de equidade colocadas como eixos para a

---

<sup>10</sup> Para melhor compreensão desse conceito ver Rizzotto e Predolim (2011).

<sup>11</sup> Paralelamente ao pensamento cepalino, desenvolveu-se outra teoria sob o desenvolvimento da América Latina e o Caribe caracterizada como Teoria Crítica da Dependência. A fundamentação teórica está filiada ao pensamento marxista, e tem como principal tese a crítica a dependência dos países periféricos, condicionada a lógica de reprodução do capital, obtida pela superexploração do trabalho e baixos salários. Essa teoria tem como seus principais representantes Teotônio dos Santos (2002); Fernandes (1981); Marini (2005); e outros autores que estudam e revisam a teoria da dependência como: Ouriques (2005); Goldenstein (1994); Transpadini e Stédile (2005).

transformação produtiva, conforme discutiremos no segundo capítulo.

Contudo, apesar das críticas impostas pela teoria da dependência em relação ao desenvolvimento dos países latinoamericanos, não se pode deixar de ressaltar a influência desse organismo para a transformação econômica da região. Embora a maioria desses países não tenha superado tais desigualdades, é fato que em maior ou menor medida ocorreram transformações nos modelos econômicos, podendo ser citado, como exemplo, o processo de industrialização do Brasil, México e Argentina.

Nesse sentido, Cardoso (1995, p. 70-71) destaca a atuação da CEPAL na América Latina e o Caribe nas diferentes décadas como seu principal legado:

Mas a originalidade da CEPAL reside também no esforço para transformar essa interpretação na matriz de um conjunto de políticas favoráveis à industrialização. Neste sentido, o pensamento da CEPAL gerou *ideologias* e motivou a ação, abrindo-se à prática política.

Ouriques (1995) ressalta que há estudos que se equivocam quando atrelam a industrialização à superação da dependência. Isso não só está presente nos discursos cepalinos, mas também em autores como Carlos Nelson Coutinho e Francisco Weffort, que ao analisarem a situação política do Brasil, defendem a idéia de que o conceito de dependência não se opera em países que lograram a industrialização, já que para eles se tem dependência não tem industrialização.

Ouriques (1995) demonstra que o Brasil se industrializou mesmo sendo dependente, e que esse processo não significou nada no que se refere à situação que ocupa dentro da divisão internacional do trabalho, uma vez que ao impulsionar a industrialização contribui para estimular o consumo de máquinas e tecnologias que são consideradas obsoletas nos países centrais, garantido dessa forma a continuidade com passos à frente da inovação e produção tecnológica.

Se a industrialização não é sinônimo de superação da dependência, ela tem contribuído para a valorização do discurso que associa educação e desenvolvimento, sendo considerada nos anos 1990, um dos principais eixos para a transformação conforme veremos.

### **1.3 Teoria do Capital Humano: subsídios para compreender a relação entre educação e desenvolvimento**

O ideário pedagógico que colocou a educação como condição para lograr o desenvolvimento e superar as mazelas sociais não é recente entre nós, conforme Xavier (1990) sua origem data os anos de 1930 com o movimento escolanovista. No entanto, tal ideário ganha força com a teoria do desenvolvimento e, mais especificamente, com o seu desdobramento na teoria do capital humano.

Nessa perspectiva, Frigotto (1984) ressalta que apesar de essa teoria surgir anteriormente aos anos de 1950, sua utilização ideológica e formulação sistemática é verificada somente a partir do final da década de 50 e início dos anos de 60. Para esse autor, a teoria do capital humano é endógena a teoria do desenvolvimento, surge como estratégia de recomposição da nova ordem mundial, com os EUA como a grande potência mundial.

Frente às relações imperialistas, a teoria do capital humano vai sustentar a concepção linear de desenvolvimento, estruturada na idéia de que o desenvolvimento é um estágio superior que se consolidará com a superação do subdesenvolvimento. O desenvolvimento seria, portanto, uma questão de tempo e de um esforço de modernização dos países subdesenvolvidos.

A teoria do capital humano foi formulada por Theodore W. Schultz, na década de 1940, e à época sofreu sérias críticas com base nas teorias econômicas clássicas, as quais eram contrárias à concepção do homem como uma forma de capital<sup>12</sup>. Para o autor a evidência do progresso científico não era suficiente para explicar certos ganhos de produtividade, o mesmo defenderá outra condição considerada por ele eminentemente importante que é o investimento no homem. (SCHULTZ, 1973)

Schultz (1973) ressalta que até então os economistas apesar de terem consciência sobre a relevância do investimento nas pessoas para a produção de riquezas, não deram a devida importância para isso, sendo inclusive hostis a idéia de tratar os homens dessa forma. O autor destaca alguns poucos economistas que deram ênfase ao ser humano como fonte de riqueza, entre eles, Adam Smith, H. Von Thunen, Irving Fischer, Alfred Marshall, porém, não tratavam dessa forma, pois isso era inconcebível para a economia da época. Enfatiza que apesar de Marshall

---

<sup>12</sup> Dentre os economistas podemos citar Stuart Mill, que discordava que as pessoas poderiam ser tomadas como um item de riqueza, sendo que esta só existe para beneficiá-las. (SHULTZ, 1973).

destacar em seus escritos a relevância do capital humano, esse conceito foi raras vezes incorporado ao núcleo formal significativo da ciência econômica.

Apesar das críticas sofridas, Schultz inaugura uma nova tese dentro da economia, que é a teoria do capital humano. Para ele o pensamento econômico até então havia negligenciado o exame de duas classes de investimento que são de extrema importância nas circunstâncias em que surgem, sendo elas o investimento no homem e na pesquisa. Schultz sofre influência de dois economistas; Marshall, cuja idéia central é a ênfase na importância do investimento para viabilizar o crescimento econômico e Gary S. Backer, que preconizou a idéia do aumento dos salários relacionado à escolarização. (SCHULTZ, 1973).

Nesse sentido, para Marshall, o estoque de capital é ampliado pelo investimento e os serviços produzidos pelo capital adicionado que fazem aumentar as rendas, sendo para esse autor a essência do crescimento econômico. Nessa perspectiva, Schultz ressalta que a economia clássica em suas explicações sobre o crescimento e a abundância moderna dá importância para três categorias denominadas de classificação tripartite de produção: terra, trabalho e capital.

Ao restringir as explicações sobre o crescimento econômico a esses três elementos, os economistas teriam negligenciado uma importante categoria que é a do investimento, que por sua vez aumenta o estoque de capital e as rendas. Mesmo os economistas que voltaram seu pensamento ao crescimento econômico não conseguiram decifrar o mistério da abundância moderna. O autor chamou a atenção para uma importante parte da economia que teria sido deixada de lado, e que simultaneamente ajuda a decifrar tal mistério, o estado das artes. (SCHULTZ, 1973).

O estado das artes segundo Schultz (1973) seria o emprego dos fatores de produção como as mudanças técnicas e a tecnologia, que para os economistas clássicos mantinham-se sempre constantes, o que influenciava na determinação do índice de crescimento de uma economia em vias de modernização. Esse estado constante decorria, segundo os economistas, do lento processo de mudanças institucionais, o enraizamento do progresso econômico na divisão do trabalho e na ampliação do acervo de capital homogêneo com algum retardamento simplificado advindo dos rendimentos decrescentes em relação à terra.

Schultz (1973) discorda dessa premissa e ressalta que o estado das artes, embora esquecido pelos economistas, que o consideram invariável tanto em

relação às mutações técnicas como à tecnologia, possui mais um elemento central, que ao mesmo tempo em que dinamiza a economia, contraria a idéia de estática e possibilita o crescimento econômico. Esse elemento advém, segundo o autor, de um domínio intrínseco dos sujeitos dotados de investimento, sendo por isso considerado pelos economistas clássicos como exógeno à economia, mas que para Schultz pode ser parte integrante da teoria econômica. No entanto, a teoria econômica tratou com desdém o estado das artes ao desconsiderar a importância do investimento em capital humano, limitando-se as interpretações das mutações técnicas e da tecnologia como constantes, quando na verdade elas não o são e contrariamente, constituem-se como fundamentais para o crescimento econômico, sendo que negá-las seria ir contra o crescimento moderno.

A tradição teórica da economia é abstrair-se da mutação técnica; um dos pressupostos básicos da formulação clássica da teoria econômica é que a tecnologia permanece constante. Para os primeiros economistas, isto era uma engenhosa simplificação; e a teoria que daí resultou era, em geral, relevante para os problemas então sob consideração. Mas, no momento, em que precisamos lidar com o moderno crescimento econômico, de há muito que se tornou óbvio que a suposição de que a tecnologia permanece constante, é absolutamente contrária aos fatos do crescimento moderno. Não obstante, a despeito da forte prova empírica que mostra que os progressos no campo da tecnologia tornaram-se uma fonte de maior calibre do crescimento econômico, a mutação técnica ainda não se transformou numa componente integral da teoria econômica. (SCHULTZ, 1973, p. 22).

Schultz destaca a nova teoria que formula dentro da economia, que é a do capital humano. Para o autor investir em capital humano significa ampliar o próprio conceito de capital, sendo produto de investimento deliberado no homem. Essa forma de capital torna-se parte do homem, está configurado nele, na medida em que se constitui como fonte de satisfação e bem estar. Disso se deduz que o investimento que o autor denomina de capital humano, dá sustentação para a vinculação entre educação e desenvolvimento econômico.

O maior investimento em educação, em saúde, treinamento no local de trabalho, busca de informações sobre oportunidades de emprego e investimento em migração, é o que determina a renda e os salários dos sujeitos, considerado por Schultz como capital humano. A educação, além de investimento é interpretada como forma de consumo, ou seja, ela interfere nos rendimentos dos salários e

simultaneamente viabiliza o aumento do consumo. Os rendimentos formados pela educação, segundo Schultz (1973), se constitui de duas partes: de um consumo futuro e de componente de futuros rendimentos. Constitui-se, portanto, como uma fonte de maior importância para o crescimento econômico, com potencial de desenvolver seja a agricultura ou a indústria moderna. Além do potencial no desenvolvimento de altos valores culturais, ela se converte em um investimento nas pessoas, à medida que aperfeiçoa suas capacitações, aumenta a produtividade os futuros rendimentos auferidos pelos indivíduos.

Embora a educação seja, em certa medida, uma atividade de consumo que oferece satisfações às pessoas no momento em que obtém um tipo de educação, é predominantemente uma atividade de investimento realizado para um fim de aquisição de capacitações que oferece satisfações futuras ou que incrementa rendimentos futuros da pessoa como um agente produtivo. (SCHULTZ, 1973, p. 79).

Como a educação se torna parte da pessoa, podendo auferir futuros rendimentos, que serão maior ou menor de acordo com a quantidade de investimento, assim o que reverte dele é interpretado como uma forma de capital.

Os trabalhadores transformaram-se em capitalistas, não pela difusão da propriedade das ações das empresas, como o folclore colocaria a questão, mas pela aquisição de conhecimentos e de capacidades que possuem valor econômico. Esse conhecimento e essa capacidade são em grande parte o produto de investimento e, combinados com outros investimentos humanos, são responsáveis predominantemente pela superioridade produtiva dos países tecnicamente avançados. (SCHULTZ, 1973, p. 35).

Para Schultz (1973) a educação é uma condição para o desenvolvimento, que seria inviabilizado se as pessoas fossem predominantemente analfabetas ou sem qualquer qualificação ou capacitação profissional. Porém esse investimento deve ser feito preferencialmente naquelas pessoas que possuem menos de trinta anos, pois para Schultz é um desperdício investir em pessoas mais velhas, uma vez que o tempo de produtividade para elas e retorno para a sociedade tornam-se nesses casos menores, não compensando os investimentos feitos.

O investimento em capital humano não se limita a maior escolarização e qualificação dos sujeitos, o autor compreende também como parte desse investimento as formas de migração, que possui elevado potencial para a

adaptação dos trabalhadores às diferentes oportunidades de trabalho, e concomitantemente contribui a melhor distribuição e qualificação da força de trabalho. Assim como a capacitação, a migração também é sugerida para os jovens.

O crescimento econômico exige muita migração interna de trabalhadores, para ser ajustada às flutuantes oportunidades de emprego. Jovens rapazes e moças movem-se muito mais prontamente do que os trabalhadores já mais idosos. Sem dúvida, isso tem sentido econômico, quando se reconhece que os custos de uma migração como esta é uma forma de investimento. Os jovens têm mais anos pela frente do que os trabalhadores mais idosos, durante os quais poderão realizar um investimento desta categoria. (SCHULTZ, 1973, p. 36).

Para firmar sua tese do capital humano, Schultz se apóia em dados empíricos da sociedade norte-americana, ressalta que esse capital é uma característica que mais se destaca no sistema econômico daquele país, e que sem esse investimento haveria apenas trabalho rudimentar, manual e a pobreza. O autor fundamenta esse discurso ao analisar a situação dos países pobres, com baixa renda, sendo para ele conseqüência do pouco investimento em capital humano. Destaca a necessidade de cooperação dos países desenvolvidos para com os não desenvolvidos, no sentido de que aqueles viabilizem o crescimento econômico destes. No entanto, o autor faz uma crítica aos países periféricos, os quais negligenciaram o investimento em capital humano. Esses países quando ajudados privilegiaram a estruturação do capital não humano, e como via de superação da situação em que se encontram, devem priorizar investimentos no homem (SCHULTZ, 1973).

Os argumentos acima aludidos sobre a tese do capital humano se configuram nas idéias do seu criador e principal representante, apesar de haver controvérsias entre os economistas, essa teoria se consolidou e teve repercussões incontestáveis não só nos Estados Unidos, mas, principalmente nos países periféricos. Ao discutir sobre as conseqüências dessa teoria no Brasil, Frigotto (1984) destaca que a mesma se mostra fecunda enquanto ideologia, de forma a provocar um falseamento da realidade, sendo, portanto, uma visão reducionista que se coloca como um elemento explicativo do desenvolvimento e da equidade social.

Essa teoria tem como função principal escamotear a realidade, uma vez que esconde a verdadeira natureza dos fenômenos, sendo para Frigotto (1984) uma pseudo concreticidade.

É, então, dentro do contexto do desenvolvimento que a teoria do capital humano vai erigir seu *corpus* de postulados e vai apresentar como sendo um dos fatores explicativos do desenvolvimento e da modernização. O desenvolvimento da idéia de capital humano nos países latino-americanos segue rigorosamente a trajetória das relações imperialistas que vão se dar no âmbito econômico, político e social. (FRIGOTTO, 1984, p. 125).

A teoria do desenvolvimento, especialmente a idéia de modernização coincide e reforça o intervencionismo do Estado, ao mesmo tempo em que legitima a ação imperialista nas regiões ditas não desenvolvidas, o que viabiliza o intervencionismo dos EUA de forma a submeter os Estados Nacionais aos seus interesses.

A teoria do capital humano mascara as relações imperialistas, passando a idéia de que o subdesenvolvimento nada tem a ver com as relações de poder, mas estão relacionadas a mudanças provocadas em alguns fatores, constituindo-se como principais o investimento em capacitação e formação de recursos humanos.

Para Oliveira essa teoria é retomada pelos organismos multilaterais, estando a CEPAL entre eles, os quais justificam o investimento em educação como possibilidade real para superar as desigualdades sociais. Apoiando-se em Frigotto, o autor destaca que a defesa por educação preconizada pelos organismos multilaterais não vem acompanhada de uma discussão crítica sobre a internacionalização da economia, bem como das suas conseqüências para os países periféricos. Se não há uma perspectiva crítica, a solução é jogar para a educação a responsabilidade pela subordinação dessas economias, à medida que se atribui a ela a responsabilidade em promover a profissionalização e garantir a competitividade no mundo do trabalho.

Oliveira (2011) constata que uma das principais influências da propagação da teoria do capital humano nas reformas educacionais encontra-se principalmente na educação profissional, qual a partir dos anos 1990 revela modificações na agenda governamental, que principalmente através das críticas do Ministério do Trabalho reforçavam o discurso da marginalidade e desigualdade social decorrente

da ausência de uma formação realmente condizente com as necessidades do processo produtivo.

As principais instituições de formação profissional deveriam direcionar cursos voltados a profissionalizar os setores marginalizados da população, que até então estiveram alijados da sociedade, por não possuir qualificação profissional, ou não corresponder as demandas exigidas pelo processo produtivo.

Tais mudanças explicitaram ou tornaram mais aguda a crise de modelos tradicionais de EP (educação profissional), em particular os mais antigos e consolidados, como o SENAI, SENAC e escolas técnicas federais. Defrontaram-se com um novo perfil de trabalho e qualificação exigido pelo setor produtivo, no contexto de democratização e participação, mas também de crise econômica e debilidade do modelo de emprego tradicional. Estavam preparadas para ministrar uma formação única, sólida até, para um bom e estável emprego; não para a mudança, a flexibilidade, a polivalência cobradas pelo setor produtivo. Sabiam disciplinar para a assiduidade, pontualidade e obediência; não para a iniciativa, o imprevisto, a decisão e a responsabilidade. Muitas dispunham de laboratórios, oficinas e técnicos de primeiro mundo, adequados a um setor de ponta cada vez mais enxuto; não concebiam abrir tudo isso à massa crescente de trabalhadores e produtores "informais". Dominavam tecnologias de produção de currículos e materiais didáticos pedagogicamente corretos, mas fora da lógica do setor produtivo. Formavam premiados "operários-padrão", bons técnicos e ótimos vestibulandos; mas não tinham estratégias para formar cidadãos. (BRASIL apud OLIVEIRA, p. 04, 2011).

O Ministério do Trabalho contribui para reforçar a idéia que coloca para os indivíduos a responsabilidades pela sua inserção produtiva, já que compreende que o desemprego da população marginalizada, decorre da insuficiência de formação profissional ofertada pelas diversas estruturas de ensino, que não são compatíveis com as demandas impostas pelo processo produtivo, ao passo que oculta as explicações desse fenômeno decorrentes da organização estrutural do capital.

Nessa mesma perspectiva, Santos (1997, p.36) destaca que esse discurso, que visa a enfatizar o desajuste entre educação e demandas do setor produtivo, é uma das manifestações da teoria do capital humano no Brasil, ao passo que na América Latina: “Esta teoria teve expressiva repercussão, onde a escola passou a ser vista como *lócus* prioritário da formação de mão de obra para o mercado de trabalho”.

Cabe, portanto, a escola se adequar e transmitir aos trabalhadores novos atributos exigidos pelo mundo do trabalho, ao mesmo tempo em que se tornam expressões máximas da manifestação da teoria do capital humano no Brasil e na América Latina. (SANTOS, 1997),

A ênfase na sociedade do conhecimento e nas novas atribuições dos trabalhadores como flexibilidade, capacidade de comunicação, participação, são considerados fundamentais no contexto atual e se configuram numa readequação da teoria do capital humano as novas formas de organização desenvolvidas pelo processo de globalização e flexibilização das relações de trabalho, ocultando dessa forma as relações de dominação e exploração, bem como do acirramento das desigualdades sociais.

Ao propagandear a teoria do capital humano os organismos multilaterais

(...) esquecem que o próprio acesso à produção cultural é reflexo das desigualdades geradas por este modelo de produção. Conseqüentemente, não poderia a educação corrigir aquilo que se edifica na própria estrutura econômica existente. (OLIVEIRA, 2011, p. 01).

Frigotto (1984) enfatiza também o caráter meritocrático dessa teoria, em que as desigualdades sociais, bem como as diferenças de classe podem ser superadas a partir do investimento em educação, que potencializa a força de trabalho e se constitui como um elemento chave, de forma a conceber o trabalhador que provido de investimento nele mesmo, torna-se uma espécie de capitalista. A premissa de que pela educação se converte o trabalhador em um capitalista, busca ocultar o conflito e antagonismo de classe, transmutando-o em uma situação de equilíbrio e harmonia.

Dessa forma, a teoria do capital humano ao tornar a educação como propriedade do indivíduo, tem como conseqüência o fortalecimento do discurso que atribui à educação como meio de ascensão social, onde o sujeito supera através dela o estágio de detentor da força de trabalho para detentor do capital. (GAIO, 2008).

Essa ideologia que imprime ao trabalhador a condição de capitalista obtida pela educação tem uma operação prática, pois ela oculta a diferença de classes, que para Schultz é ignorada, tendo em vista que o mesmo explica as desigualdades sociais como decorrentes da ausência de investimentos em capital

humano e da sua acumulação pelos indivíduos.

Nesse horizonte teórico não aparece a questão da divisão de classes, uma vez que para Schultz, indubitavelmente não há, pois quando trata das desigualdades sociais as explica através do índice de formação individual, ou da quantidade de capital humano que o indivíduo investe em si e seria capaz de acumular. (GAIO, 2008, p. 97-98).

Nesse sentido, a revolução torna-se um ideal distante, quando não é mais necessário transformar as relações de produção geradoras das desigualdades, bastaria ter acesso à educação, qualificação e capacitação sendo, portanto, mérito daqueles que se demonstrarem mais esforçados e eficientes.

O valor econômico da educação está no seu caráter de agregar valor à força de trabalho, uma vez que as habilidades requeridas pelos sujeitos, por meio da educação e treinamento, ampliariam sua produtividade e por consequência produziria o aumento de sua renda. (GAIO, 2008).

Essa relação que a teoria do capital humano estabelece entre o aumento do salário ao estoque de educação contribui para reduzir e simultaneamente ocultar que os níveis salariais estão condicionados ao processo de luta de classe, não sendo uma mera questão de mais ou menos educação.

Elimina-se do âmbito da análise econômica o problema das classes. O conceito de capital, uma relação social específica, própria de uma sociedade específica, delimitada historicamente, transfigura-se num “fator de produção” universal, existente em qualquer sociedade humana. Reduz-se o capital aos seus aspectos puramente físicos. (...). A remuneração do capital é explicada dentro desta ótica, como consequência da privação abstinência e poupança do capitalista. (FRIGOTTO, 1984, p. 64).

Outra característica que deve ser analisada numa perspectiva crítica é a defesa de Schultz quanto ao processo de migração compreendido por ele como uma forma de investimento que deve ser restrito às pessoas mais jovens. Marx e Engels (1999), ao abordarem a questão da migração tratam-na como consequência do estágio de acumulação de capital, que ao substituir a força de trabalho pela máquina, espolia os trabalhadores do processo produtivo e os obriga a migrar para outros rincões em busca de trabalho. Nesse contexto, os autores ressaltam que o próprio capital toma a função de separar as famílias dos trabalhadores. O que é colocado por Marx e Engels como uma consequência desse modelo de produção,

é para Schultz uma positividade que visa adaptar os trabalhadores a novas relações de trabalho, bem como uma forma de investimento neles próprios.

De fato, a teoria do capital humano ao estabelecer a vinculação direta entre educação e desenvolvimento econômico, reforça o ideário pedagógico, já presente no Brasil desde os anos de 1930, que coloca a educação como panacéia para lograr o desenvolvimento, bem como condição para a superação da miséria e pobreza. A educação é evocada como fator determinante das disparidades regionais, uma alternativa com vistas à correção dos desequilíbrios entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. A modernização dos fatores de produção, em especial a qualificação da mão de obra teria papel especial na superação desse desequilíbrio.

A escola de forma mais contundente recebe essa atribuição, segundo Frigotto (1984) essa instituição apesar de constituir-se como espaço de contradição, em que seu acesso deve ser compreendido como resultado da conquista dos trabalhadores tem sido em grande parte neutralizada pela sua articulação estrutural com predomínio dos interesses e valores burgueses.

A fragmentação dos conteúdos, bem como a negação de parte dos conhecimentos historicamente acumulados pela humanidade, constitui-se historicamente no que Frigotto (1984) denomina de produção da escola improdutiva. Para esse autor, como a escola não transmite os fundamentos do conhecimento científico, mas se limita a reprodução de fragmentos desses conhecimentos, onde formar significa parcializar e desqualificar o trabalhador, de forma a apenas adaptá-lo às novas relações de trabalho.

Na escola a negação do acesso aos instrumentos que facultam a apropriação do saber e a própria visão deformada de formação profissional constituem-se numa disfuncionalidade necessária. Uma 'improdutividade produtiva'. A escola é funcional pelo que nega, e subtrai. (FRIGOTTO, 1984, p. 209).

A negação do saber é, portanto, o que produz a disfuncionalidade da escola, que só é produtiva para a manutenção da divisão social do trabalho, além de contribuir para a manutenção da sociedade de classes. Deve-se ressaltar que a escola não deve ser compreendida apenas como espaço de dominação, mas se constitui como local privilegiado de disputa de interesses de classe.

O Ensino Médio, como já dito anteriormente, reflete a ideologia da escola

como panacéia, sobretudo porque intermedia o ensino fundamental com a educação profissional. Transfere-se para essa etapa de ensino a responsabilidade pelo desemprego, pelo aumento da pobreza, quando relaciona a sua inadequação com as demandas do mundo produtivo.

Tendo em vista essas análises e a importância dada ao capital humano, teoria que nasce no interior da teoria do desenvolvimento, no capítulo seguinte ao analisar os documentos da CEPAL, buscar-se-á identificar como a teoria do capital humano e a teoria do desenvolvimento aparecem nesses documentos e de que forma podem ter influenciado as reformas desta etapa de ensino no Brasil a partir da década de 1990.

## CAPÍTULO II

### **A PROPOSTA DA CEPAL PARA A AMÉRICA LATINA A PARTIR DA DÉCADA DE 1990: A EDUCAÇÃO COMO EIXO DA TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE**

Neste capítulo tomamos dois documentos emitidos pela CEPAL para análise, o primeiro, de 1990, faz uma análise da situação econômica e social da América Latina e apresenta uma proposta visando o desenvolvimento econômico da região. Tal documento denomina-se: *Transformación Productiva con Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. O segundo documento, publicado originalmente em 1992 em conjunto com a UNESCO, trata do setor da educação como uma das estratégias centrais para viabilizar a proposta de desenvolvimento, intitula-se: “Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação Produtiva com Equidade”.

Para a análise dos documentos seguiu-se as recomendações metodológicas de Létorneau (2006), retomando os objetivos do trabalho para orientar a leitura dos mesmos. Assim, para identificar em que medida as reformas do Ensino Médio, implementadas no Brasil na década de 1990, incorporaram a concepção de desenvolvimento da CEPAL, faz-se necessário identificar qual é a concepção de desenvolvimento dessa instituição e como essa concepção articula educação e desenvolvimento. Para verificação da hipótese, partiu-se do pressuposto de que a noção de desenvolvimento não deve ser unicamente buscada no significado da palavra, mas também em categorias como democracia, transformação produtiva com equidade, educação e conhecimento, progresso técnico entre outras. Desse modo buscar-se-á observar o sentido dessas categorias no conjunto da proposta de desenvolvimento em estudo, isso orientará a análise dos documentos referentes às reformas, buscado identificar como essas categorias se manifestam nos documentos.

Considerando as orientações metodológicas explicitadas na introdução, procura-se perceber na análise dos documentos cepalinos, a intertextualidade, e entender como o primeiro documento influenciou a construção do segundo, de forma a identificar os elementos textuais ou conceituais que se repetem e os que se diferenciam, destacando os aspectos centrais nos dois documentos.

O primeiro documento da CEPAL, de 1990, norteador de vários documentos

setoriais publicados na década de 1990, dá ênfase ao desenvolvimento social, político e econômico, que deveria ocorrer a partir de um processo de transformação produtiva com equidade. Esse entendimento vai perpassar o segundo documento, que enfatiza a educação e o conhecimento como elementos centrais para a estratégia de desenvolvimento proposta. Pretende-se, neste trabalho abordar as categorias de forma simultânea estabelecendo relações e identificando semelhanças e possíveis diferenças entre os dois documentos em análise.

De acordo com Létourneau (2006) toda análise documental exige de seu pesquisador a crítica da autenticidade do documento. Dessa forma ressaltamos que o documento *Transformacion Productiva con Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, de autoria da CEPAL, resulta de estudos desenvolvidos por um grupo de pesquisadores da América Latina e Caribe e integrantes da CEPAL. A versão que utilizamos é um dos originais impressos e divulgados pela CEPAL.

Quanto ao segundo documento intitulado: *Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação Produtiva com Equidade* também de autoria da CEPAL, em parceria com a UNESCO, foi publicado originalmente por esses dois órgãos em 1992. Conforme já mencionado, esse documento é um desdobramento do primeiro, mas contém discussões e aprofundamentos de conceitos que ganharam importância central a partir do primeiro documento. A versão que dispomos para análise é uma tradução do documento original, publicada em 1995 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e escritório da CEPAL no Brasil.

## **2.1 O ponto de partida para a elaboração de uma nova proposta de desenvolvimento para a América Latina e o Caribe**

O primeiro documento da CEPAL consiste em um esforço produzido por esse organismo para apresentar os principais ensinamentos deixados pela crise dos anos de 1980 e, simultaneamente, identificar os obstáculos que impedem o desenvolvimento econômico da região. Esses ensinamentos devem servir de norte aos governos da região para que possam impulsionar o desenvolvimento a partir dos anos de 1990. “La propuesta gira en torno a la que se considera tarea

primordial y común a todos los países: la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social.” (CEPAL, 1990, p. 10)

O documento *Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação Produtiva com Equidade*, conforme falamos anteriormente, tem por base o documento acima citado e é produzido em parceria com a UNESCO com o objetivo de enfatizar o papel da educação e do conhecimento para a promoção da transformação produtiva com equidade na região. Esse segundo documento reproduz análises do primeiro, como por exemplo, o diagnóstico da crise dos anos de 1980, a incorporação e difusão do progresso técnico como força propulsora para impulsionar a transformação da região de forma a compatibilizá-lo com a equidade e a democracia, a cooperação internacional para impulsionar o desenvolvimento, a sustentação do caráter indutivo e sistêmico do desenvolvimento, a ênfase nas mudanças institucionais e o papel interventor do Estado. No entanto, apesar desses elementos parecerem apenas uma reprodução do que está expresso no primeiro documento, há algo de novo, na medida em que esses elementos são associados com a educação.

Ao proceder a análise documental, de forma a identificar a concepção de desenvolvimento da CEPAL nos anos de 1990, percebe-se que o primeiro documento, se estrutura de forma a discutir a crise da década de 1980, evidenciando a ausência de dinamismo econômico e suas conseqüências, bem como os motivos e a aprendizagem efetivada pela região como estratégias para driblar a crise, ressaltando os avanços no campo político.

Ao longo desse texto a CEPAL delinea o que seria a transformação produtiva, mantendo uma relação intrínseca com a noção de equidade, sendo que uma não deve se realizar sem a outra. Para entender essa relação é necessário aprofundar o entendimento sobre esses conceitos de forma a apreender os pressupostos que norteiam o pensamento cepalino, sobretudo no que concerne ao conceito de transformação produtiva e de equidade.

A questão do desenvolvimento é enfatizada pela CEPAL, desde sua criação como algo a ser perseguido pelos países latinoamericanos. No final da década de 1980, analisando os resultados dessa década, constataram uma realidade de insuficiente dinamismo econômico que assolava em menor ou maior proporção todos os países da região. A magnitude do fracasso do período em relação ao

desenvolvimento levou a CEPAL a considerar esse período como uma década perdida.

En síntesis, la década de los ochenta constituyó, en términos históricos, un punto de inflexión entre el patrón de desarrollo precedente en América Latina y el Caribe y una fase, aún no completamente perfilada pero sin duda diferente, que marcará el desarrollo futuro de la región. (CEPAL, 1990, p.12).

O baixo desempenho da maioria dos países latinoamericanos impõe o qualificativo de crise, além da identificação das diversas falhas que impediram a inserção dessas economias no mercado mundial. Para a CEPAL os motivos que contribuíram para o surgimento da crise se manifestam em cinco traços marcantes: a perda de dinamismo econômico, o caráter rebelde dos desequilíbrios macroeconômicos, a natureza regressiva do ajuste, a debilitação do setor público e o retrocesso registrado em matéria de formação de capital. (CEPAL, 1990).

A perda de dinamismo econômico se manifesta em três fatores principais, sendo eles: a limitação das exportações aos setores primários, a industrialização apoiada na demanda interna pela substituição de importação e, o crescente investimento público. Esses fatores consubstanciam-se no conjunto de elementos que provocaram a perda de dinamismo, e a queda e perda de valor em relação aos produtos exportados. Associado a esses fatores, a CEPAL (1990) destaca a inadequação entre a produção latinoamericana e a demanda internacional, sendo os produtos da região pouco atrativos para a economia internacional, além do crescente desenvolvimento tecnológico mundial, que permite a concentração de inovação produtiva nos países centrais.

O desequilíbrio macroeconômico também se manifestou em década passadas, porém, se acentuou nos anos de 1980 quando a maioria dos países apresentou elevação da inflação sem redução de déficits externos, com maiores despesas em detrimento das receitas auferidas. Esses desequilíbrios provocaram sérias conseqüências com elevados custos sociais para os setores populares e estratos das classes médias, destacando a intensidade de sacrifícios realizados pelos grupos mais atingidos pelas crises. De acordo com a CEPAL (1990), os trabalhadores urbanos foram os mais prejudicados, perderam poder de consumo, tiveram seus salários deteriorizados e pelo crescente desemprego, houve elevação da informalidade e aumento da pobreza.

La falta de dinamismo económico, las modificaciones en la situación del empleo recién anotadas (que fueron acompañadas por un deterioro del salario real en la mayoría de los países), y las restricciones del gasto público, contribuyeron en conjunto, de una u otra manera, al aumento de la pobreza extrema, especialmente en las áreas urbanas. (CEPAL, 1990, p. 36).

Além disso, registrou-se nesse período elevada taxa demográfica, que associada ao baixo crescimento econômico contribuiu para agravar a pauperização sofrida pelos estratos mais pobres. Já os grupos privilegiados, puderam contornar a situação estabelecendo mecanismos para enfrentar a inflação como o envio de dinheiro para o exterior, que lhes permitia aumentar o consumo, além de migrarem para outros países. A situação de profunda recessão enfraqueceu o setor público, que já se demonstrava comprometido com a organização burocrática e inadequada aplicação de recursos, debilitando os escassos serviços sociais oferecidos à população mais pobre, que aumentava consideravelmente a demanda por esses serviços.

Apesar do retrocesso e ausência de dinamismo nos anos de 1980, a CEPAL, identifica alguns avanços interpretados como de aprendizagem dolorosa. O maior impacto positivo teria sido no âmbito político, com a ampliação da democracia e expressiva participação popular. Na área social se destaca a ampliação da cobertura de alguns serviços básicos como educação e saúde, apesar de não serem acompanhados de aumento de investimento adequado às necessidades da nova demanda, o que debilitou esse atendimento. Mesmo com o insuficiente dinamismo econômico, registrou-se certo desenvolvimento industrial, que emergiu como forma de resistência à crise vivenciada no período.

Para a CEPAL, a crise foi conseqüência da ausência de dinamismo, bem como de falhas estruturais que afastaram o processo produtivo da demanda exigida pelo mercado internacional. Por isso, essas falhas deveriam ser revistas e associadas às experiências exitosas, para viabilizar o desenvolvimento e a transformação produtiva da região com equidade social.

Así, al iniciarse la década que antecede al nuevo milenio, a América Latina y el Caribe enfrentan una encrucijada. Se trata, nada menos de reencontrar o camino para acceder al desarrollo; un camino que parece haberse perdido en el turbulento decenio que recién concluyó. (CEPAL, 1990, p. 12).

A crise não é considerada pela CEPAL como um desdobramento da crise estrutural do capital, que iniciada nos países centrais teve impactos desastrosos na periferia do capitalismo. Em perspectiva distinta Harvey (1989) discute a crise de 1973 ocasionada pela contradição do sistema capitalista. De acordo com esse autor, a vitória dos EUA no pós guerra, permitiu que esse país ampliasse seu mercado fornecendo sua produção aos países perdedores, ao mesmo tempo em que se constituía como reconstrutor desses países, “A América agia como banqueiro do mundo em troca de uma abertura dos mercados de capital e de mercadorias ao poder das grandes corporações”. (HARVEY, 1989, p.129). Essa hegemonia possibilitou a internacionalização do modelo fordista-keynesiano, que ocorreu conforme o desempenho de cada Estado Nação, bem como a participação desses na organização mundial do capital.

A internacionalização da produção em massa não poderia ocorrer sem deixar de gerar as contradições que lhes são inerentes, causando a superprodução de mercadorias. A recuperação de países como Alemanha e Japão - associada ao processo de industrialização por substituição de importações nos países periféricos, principalmente na América Latina, e a excessiva produção das multinacionais nos países do leste asiático - geraram uma onda de industrialização fordista, que acabou provocando a insustentabilidade desse modelo que já encontrava limitações e espaços para “despejar” as suas mercadorias. Esse processo gerou profunda recessão econômica nos EUA, sendo que “A crise manifestou-se fundamentalmente como falta de demanda efetiva por produtos, sendo nesses termos que a busca de soluções começou.” (HARVEY, 1989, p.122).

A alternativa encontrada pelo capital, para superar a crise, foi a transição do fordismo-keynesianismo para a acumulação flexível, inicialmente a alternativa foi o deslocamento temporal territorial, mas essa solução já não se sustentava, uma vez que os territórios consumidores começavam a produzir mercadorias e introduzi-las no mercado mundial, gerando competição e disputa de mercados que antes era de domínio exclusivo da grande potência mundial. Diante desse contexto, Harvey (1989) ressalta que pode ser compreendido como resultante da crise de 1973 a dificuldade de ampliar os espaços para a superacumulação. Quanto aos trabalhadores, as consequências foram aumento do desemprego e subemprego, as políticas de arrocho salarial, a precarização das relações de trabalho e de vida da

classe trabalhadora.

O diálogo com Harvey (1989) permite evidenciar o que não é discutido pela CEPAL, ou seja, a crise na América Latina e Caribe como reflexo não de um problema interno dos países, mas das contradições inerentes ao capital em escala mundial.

Ao recuperar as análises sobre a crise dos anos 1980, a CEPAL/UNESCO (1995) retoma o tema da educação fazendo uma ampla análise do sistema educacional, indicando quais as alternativas de mudanças e as reformas necessárias para viabilizar o projeto pretendido. Nessa mesma direção aborda o progresso técnico, atribuindo à educação a responsabilidade por sua viabilização, a equidade aparece aqui como igualdade de oportunidades no campo educacional. O que aparece de novo é a centralidade na educação e no conhecimento, relacionados ao desenvolvimento, colocando como condição e forma de viabilizar o caráter sistêmico das mudanças que deveriam ser empreendidas.

O documento reforça a relação entre economia e educação, apontando três direções principais que servem como orientador das mudanças. Essas direções contemplam (1) o caráter político, que deve considerar as atividades de produção e difusão de conhecimento como estratégias de longo prazo; (2) os conteúdos, de forma a focar os resultados da educação e o desenvolvimento da ciência e tecnologia, bem como a sua associação com as demandas do setor produtivo; e (3) a ênfase nas mudanças institucionais, com vista a superação do encapsulamento setorial, principalmente das universidades, voltando-as para a produção e transmissão de conhecimento compatíveis com as necessidades do setor produtivo e da sociedade como um todo.

No entanto, para empreender o dinamismo econômico, via educação e conhecimento, os países da América Latina e do Caribe deveriam enfrentar os desafios internos e externos com vistas à consolidação do desenvolvimento da região.

## **2.2 Os desafios internos e externos para promover o desenvolvimento latinoamericano**

A CEPAL, no documento *Transformacion Productiva con Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, destaca

outros elementos que poderiam contribuir para acelerar o desenvolvimento econômico, colocando-os como desafios internos e externos. Os desafios internos se relacionam com os compromissos de cada país para promover mudanças que vão ao encontro das transformações pretendidas. Quanto aos desafios externos, esses se constituem pela retomada e ampliação da cooperação internacional com países desenvolvidos para promover a transformação produtiva da região. Entre os desafios internos destacam-se: o fortalecimento da democracia; o ajuste e estabilização da economia bem como a sua incorporação às mudanças tecnológicas produzidas mundialmente; melhora da distribuição de renda com implantação de padrões austeros de consumo e modernização dos setores públicos com elevação das poupanças. Todos esses desafios deveriam convergir na proposta de transformação da região, a qual ocorreria em um contexto democrático e de desenvolvimento sustentável.

Os desafios internos teriam que ser perseguidos por todos os países, independente das diferenças que possuam entre si, uma vez que a tarefa de promover o desenvolvimento seria comum a todos, além disso, tais esforços não se sustentam isoladamente para consolidar os objetivos propostos, mas devem entremear-se aos desafios externos. Estes são delineados em virtude da importância dos países externos para promoverem as condições de desenvolvimento. Tais condições se viabilizam por meio da cooperação internacional, com a transferência de tecnologia e financiamento de empreendimentos produtivos, além de contribuir para a solução satisfatória da dívida externa. Além dessas, outras formas de financiamento podem ser contraídas, como os investimentos estrangeiros diretos, seja de recursos financeiros ou tecnologias, pelos bancos investidores internacionais. (CEPAL, 1990).

La transformación productiva de la economía regional podría beneficiar-se del aumento de la inversión extranjera directa en sectores portadores del cambio técnico, y en especial los generadores de exportaciones. También ello ofrecería la posibilidad de ensayar nuevas formas de asociación entre el capital nacional y el externo. (CEPAL, 1990, p.47).

Não só a solução da dívida externa e a contração de novos investimentos estrangeiros seriam fundamentais para os países empreenderem as propostas de

desenvolvimento, mas inclui-se a eles, a necessidade de eliminação de medidas protecionistas efetuadas pelos países centrais, que inibem o efeito positivo de crescimento das transações comerciais e internacionais e a transformação produtiva da região. Esses obstáculos se somam a subordinação e sujeição das economias nacionais a imposição de um sistema padrão de moeda que é o dólar estadunidense.

(...) En la práctica, lo que está operando es un sistema patrón-dólar estadounidense con paridades cambiarias variables, y dentro del cual el marco alemán y el japonês son otras monedas de reserva importantes, en tanto que es poco significativo el papel desempeñado por los derechos especiales de giro (DEG). (CEPAL, 1990, p.46).

Na verdade a desvalorização dos produtos exportados está condicionada à cotação da moeda padrão e não das moedas nacionais. Essas estão suscetíveis as desvalorizações, como se fosse uma balança em que o peso pende somente para um lado. A imposição do dólar estadunidense como moeda padrão para a comercialização internacional, tem por conseqüência a desvalorização dos produtos exportados pela América Latina e Caribe e, conseqüentemente, a perda de reservas financeiras que se associam as transferências negativas de recursos para o pagamento da dívida externa, o que favorece a diminuição de reservas financeiras nacionais. (CEPAL, 1990).

A CEPAL aponta como principais obstáculos dos países periféricos para ter acesso à tecnologia moderna o monopólio de redes de informação e serviços de distribuição, assim como as inovações técnicas relacionadas ao setor; os limites que impedem a livre aquisição de tecnologia; a precária formação de pessoal local, com ineficiente participação de provedores nacionais em atividades de investimento e desenvolvimento efetuadas por investimentos estrangeiros e conhecimento insuficiente da verdadeira demanda tecnológica da região, que poderia ser feito com a interação desses países em centros tecnológicos para produzir de acordo com as reais necessidades da região. Como veremos no capítulo seguinte, a precariedade de formação local, dada com a insuficiente formação de capital humano, seria uma das principais justificativas para a implementação das reformas do Ensino Médio nos anos 1990. A análise dos documentos cepalinos demonstra que a teoria do capital humano ganha força nos

anos de 1990 na América Latina e no Caribe pela incorporação e difusão desses documentos. Para viabilizar a formação de capital humano, bem como o acesso ao conhecimento e à tecnologia, é destacada a cooperação internacional, enfatizando a relação entre os países centrais e periféricos. Neste caso, a CEPAL desconsidera possíveis antagonismos entre centro e periferia, principalmente no que se refere à hegemonia do centro na produção científica e tecnológica e na forma histórica de transferência de tecnologias obsoletas aos países periféricos.

Harvey (1989) destaca que nenhuma nova descoberta tecnológica está isenta da intenção de competitividade, a internacionalização do fordismo foi justificada como uma possibilidade de cooperação dos Estados Unidos para com os demais países, mas surgiu em face da necessidade de reprodução e acumulação do capital, principalmente para garantir a maior extração de mais valia:

O acesso ao conhecimento científico e técnico sempre teve importância na luta competitiva; mas, também aqui, podemos ver uma renovação de interesse e de ênfase, já que, num mundo de rápidas mudanças de gostos e necessidades e de sistemas de produção flexíveis (em oposição ao mundo relativamente estável do fordismo padronizado), o conhecimento da última técnica, do mais novo produto, da mais recente descoberta científica, implica a possibilidade de alcançar uma importante vantagem competitiva. O próprio saber torna-se uma mercadoria-chave, a ser produzida e vendida a quem pagar mais, sob condições que são elas mesmas cada vez mais organizadas em bases competitivas. (HARVEY, 1989, p. 149).

Nessa direção Fiori (2001) tratando da situação brasileira afirma que nos anos de 1960 o país promoveu o seu desenvolvimento a partir da subordinação da burguesia interna aos interesses do capitalismo central, onde o desenvolvimento tornou-se uma resposta capitalista tolerada pelos liberais ao projeto socialista para os países periféricos. No entanto, esse desenvolvimento não poderia passar da condição de subordinado, por isso é sempre controlado pelos países centrais por meio da associação dos seus interesses aos da burguesia interna.

De qualquer maneira, o importante é que se tenha claro que esta tutela não foi uma mera imposição externa e, antes do acordo de 1999, comandadas, hoje, por uma aliança bem sucedida, entre o que se poderia chamar de 'cosmopolitismo de cócoras' de uma parte da intelectualidade paulista e carioca atrelada às "altas finanças internacionais", e o 'localismo' dos donos do 'sertão' e da 'malandragem' urbana brasileira. (FIORI, 2001, p. 12).

De acordo com Moraes (1995) a CEPAL ignora o antagonismo entre centro e periferia e dá continuidade a sua forma de interpretação hegemônica de ver esses antagonismos somente no que concerne a participação desigual entre esses países nos resultados dos frutos do progresso técnico, que pode ser resolvido a partir do desenvolvimento da região e de sua inserção no mercado internacional.

### **2.3 A proposta cepalina de transformação produtiva**

A transformação produtiva define-se pela capacidade de transformação do processo produtivo de uma economia. Esse conceito está relacionado à incorporação de outros elementos como o de progresso técnico, à transformação da base industrial com formação de mão de obra compatível com as necessidades produtivas e a competitividade. Tais elementos possuem relação sistêmica sendo que um depende do outro para permitir que o processo de transformação produtiva ocorra.

La transformación productiva no podría ser simplemente la resultante de crear un clima macroeconómico apropiado y estable, o de aplicar una política de “precios correctos”. Exigirá combinar el manejo macroeconómico con políticas sectoriales, así como integrar las políticas de corto y de largo plazo. (CEPAL, 1990, p. 14-15).

A transformação produtiva como um processo que ocorre no sistema produtivo se fundamenta em duas características: ser indutivo e ser sistêmico. O caráter indutivo é a condição dada a todos os países para promover o desenvolvimento, tendo em vista as experiências de outros países que nas mesmas condições o conquistaram. Esse caráter é destacado de forma a apontar as mudanças ocorridas em países de desenvolvimento industrial tardio, como os do leste asiático, China e Índia que foram capazes de diversificar suas economias com a produção de manufaturas e passaram a competir no cenário mundial de forma a garantir a transformação produtiva com equidade social, deixando para trás o caráter de economia dependente.

Los nuevos países industrializados del Sudeste Asiático han abandonado su posición periférica en la especialización productiva

mundial ao converter-se em fuertes exportadores de manufacturas. Otros grandes países del Asia como la China y la India aceleran su diversificación productiva interna, y se lanzan a competir al mercado manufacturero mundial. Por otro lado, aunque con menor gravitación internacional, los países petroleros siguen constituyendo un grupo diferenciado. (CEPAL, 1990, p.43).

Com base na perspectiva indutiva a CEPAL ressalta que os países latinoamericanos e caribenhos podem superar a industrialização ancorada na substituição de importação e na exportação pautada na produção de bens primários com menor valor agregado para a produção de manufaturas. Assim, cumpriria as exigências impostas pelo mercado internacional.

De forma distinta disso, a teoria crítica da dependência vê impossibilidade na superação da dependência econômica na atual lógica, enfatizando o caráter subserviente da burguesia nacional aos interesses externos, com ausência de qualquer projeto autônomo de desenvolvimento, além da região se constituir como parte da internacionalização do capital, que precisa cada vez mais da superexploração da força de trabalho para se reproduzir.

Nessa mesma direção Fiori (2001) destaca que no Brasil, essa subserviência inviabilizou a operação de um projeto autônomo de desenvolvimento e consolidou a dominação pensada e implementada de fora, sendo um *dominium*, que contribuiu para ampliar a dependência, principalmente pela internacionalização da economia e perda de soberania nacional, sucumbida pela efetivação dos interesses externos.

Passada uma década, generaliza-se a convicção de que o recente ciclo de integração econômico financeira das elites cosmopolitas parece ter destruído, quase integralmente a idéia de um desenvolvimento mais autônomo ou nacional. A inviabilidade desse projeto de nossas elites internacionalizantes – que chamamos de '*dominium*' – é que coloca o Brasil frente a um impasse extremamente grave. Suas contradições e inconsistências internas não nos dão a menor esperança de alcançar taxas de crescimento econômico socialmente inclusivas, que poderiam devolver aos nossos governantes a capacidade de governar e, talvez a legitimidade que perderam frente aos seus cidadãos. (FIORI, 2001, p.23).

Fiori faz alusão a dependência e subserviência da burguesia brasileira nos anos de 1990 aos interesses internacionais, realizando sérias críticas à intelectualidade que assumiu o governo no período e colocou em prática um projeto calcado na ampliação da dependência pela maior curvatura da burguesia

interna aos interesses do capital internacional, denominado pelo autor de cosmopolitismo de cócoras.

Como desdobramento dessa sujeição que se deu de forma mais ou menos homogênea nos diferentes países da América Latina, ocorre a reprodução do capital pelos ditames externos, com a total internacionalização da economia, inviabilizando qualquer alternativa de autonomia dessas economias frente ao jugo do capital internacional:

Qual o lugar dos Estados periféricos, como o Brasil, dentro desta ordem de transição? Com toda certeza se manterão na condição de periferia do sistema e, por isso, seguirão condicionados aos seus ciclos. Mas também nestes países, depois das reformas liberais, o que se assiste hoje é uma espécie de retorno ao passado e, de novo, ao século 19. (Fiori, 2001, p.19).

Além dessa análise que identifica o papel da burguesia nacional na condução do processo de transformação associado ao caráter dependente das economias periféricas, Goldenstein (1994) destaca outro fator que permite pensar o processo de desenvolvimento das economias periféricas assentado na intensificação de sua dependência.

Tal fator está associado à ausência de um padrão de financiamento para a promoção do desenvolvimento. Para a autora, as análises que se propuseram a pensar o desenvolvimento do Brasil se deparam com dois pontos fundamentais que têm sido esquecidos e que se constituem em obstáculos ao desenvolvimento do país. O primeiro deles é a dívida externa que se manifesta como certo esgotamento de capacidade financeira do Estado impedindo investimentos para o desenvolvimento. O segundo fator se refere ao próprio financiamento do desenvolvimento econômico, que ao contrário do que ocorre nos países centrais, onde predomina o modelo Schumpeteriano, onde o empresário tem papel central e o Estado é apenas o seu estimulador, nos países periféricos ocorre o contrário, o Estado assume papel preponderante, enquanto os empresários têm papel secundário. O Estado financia isoladamente todo o aparato de transformação produtiva, mesmo sem ter condição financeira para isso. É dessa posição secundária dos empresários, associada ao protagonismo de um Estado débil que se manifesta os limites para o desenvolvimento. Em face à insuficiência Estatal para criar recursos e mecanismos que estimule ou viabilize a participação do setor

privado na promoção do desenvolvimento, além do esgotamento financeiro provocado pela dívida externa, o Estado promoveu esse financiamento intensificando a dependência desses países pela contração de empréstimos estrangeiros, colocando-se simultaneamente como refém do capital internacional e nacional, já que foi utilizado pela burguesia nacional como meio para acentuar a acumulação de capital.

O papel do Estado no Brasil de acordo com Goldenstein (1994) vem na contramão do que foi a atuação dos Estados dos países asiáticos que se desenvolveram apesar de serem países dependentes. Nesses países o Estado se colocou como indutor e estimulador da iniciativa privada, para que essa desempenhasse o papel central na promoção do desenvolvimento, isso foi preponderante para o desenvolvimento dessas economias, que passaram a competir e participar do mercado mundial.

(...) este livro se propôs a desenvolver dois pontos fundamentais que têm sido esquecidos no debate atual. O primeiro diz respeito à crise da dívida externa e à análise errônea que dela se faz, na medida em que não foi percebida como o esgotamento de uma certa estruturação do capitalismo, com profundas implicações para os países periféricos dependentes. O segundo ponto diz respeito à confusão entre padrão de financiamento e sistema financeiro, que tem levado à ilusão de que basta uma reforma no último para a retomada das condições de financiamento da economia. Nossa tese é de que a inexistência de um padrão de financiamento próprio resultou em uma especial vulnerabilidade do Brasil ante o novo cenário internacional. (...) Sem uma base de acumulação própria suficiente para manter este esquema – via arrecadação fiscal ou geração de lucros de suas empresas –, o Estado recorre ao financiamento externo por meio do qual cria a “força” que não possui. É assim que, nos momentos de farta liquidez internacional, o Estado brasileiro, aprofundando os laços de dependência, aparece como o todo-poderoso, que distribui recursos para todos os setores capitalistas. (GOLDENSTEIN, 1994, p. 21, 67).

A CEPAL não vê na dependência um dos elementos que se colocam como obstáculos ao desenvolvimento do progresso técnico na região, além de ressaltar que os obstáculos podem ser superados sem transformações na estrutura da sociedade, apenas na estrutura produtiva. Conforme aludido anteriormente, a transformação no sistema produtivo deve ser indutivo e sistêmico.

Se o caráter indutivo está relacionado à comparação da América Latina aos países que conseguiram lograr desenvolvimento econômico, que colocam como

experiências autênticas da possibilidade de viabilidade do desenvolvimento, o caráter sistêmico se relaciona ao vínculo de amplas categorias ao sistema produtivo. Representa a articulação entre educação, capacitação, ciência e tecnologia, com o sistema produtivo e as múltiplas relações que integram a economia e a sociedade no nível individual e coletivo.

Sobre o desenvolvimento sistêmico, a CEPAL, enfatiza a competitividade.

En el mercado internacional compiten economías donde la empresa constituye un elemento que, siendo crucial, está integrada a una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero: es decir, está integrada a todo un sistema socioeconómico. Desde esta perspectiva, impulsar a transformación productiva requiere esfuerzos decididos, persistentes y sobre todo integrales. (CEPAL, 1990, p.14).

Tendo em vista que o progresso técnico constitui como parte do caráter sistêmico requerido para efetivar o processo de transformação produtiva, o mesmo é definido, pela CEPAL, como a capacidade de mudanças do processo produtivo.

A su vez, el logro o manutención de la competitividad en cualesquiera de las naciones mencionadas supone la *incorporación de progreso técnico*, entendido este como la capacidad de imitar, adaptar y desarrollar procesos de producción, bienes y servicios antes inexistentes en una economía; en otras palabras supone el tránsito hacia nuevas funciones de producción (CEPAL, 1990, p. 70).

Nesse sentido, o progresso técnico deve desenvolver-se integrado aos vários níveis que compõem ou interferem no setor produtivo. Para contribuir com esse propósito a CEPAL destaca a importância da formação de um consenso entre os diversos grupos sociais que compõem a sociedade, para que todos tenham em comum o compartilhamento da importância em apoiar o desenvolvimento do progresso técnico, objetivando a transformação produtiva com equidade. Ao chamar o consenso dos diversos grupos sociais, a CEPAL se aproxima do modelo Schumpeteriano de desenvolvimento, no que se refere a maior participação do empresariado, ressalta que tal consenso é fundamental para a promoção do desenvolvimento. A incorporação de todos os estratos ao consenso permitiria avanços notáveis em relação à participação equitativa dos sacrifícios e benefícios

em relação à transformação, em detrimento dos divergentes interesses que podem por em risco a proposta pretendida.

Finalmente, para determinar el apoyo sociopolítico que la transformación podría recibir, resulta decisivo examinar la composición y las orientaciones de los agentes sociales en cada situación concreta; sólo de ese modo podrá establecerse quiénes y en qué circunstancias podrían respaldar la transformación o, al menos, no convertirse en adversarios decididos de la misma. La situación varía de un agente social a otro, pero debieran rescatarse los aspectos favorables de cada uno de ellos. (CEPAL, 1990, p. 61).

Esse consenso levaria todos os grupos a assimilar seu papel dentro do processo de transformação produtiva e, simultaneamente, inibe que determinado grupo particular atrapalhe esse propósito quando se coloca contra ele. Para a CEPAL, a falta desse consenso se constituiu em obstáculo para efetivar a transformação produtiva da América Latina e Caribe, manifestado na resistência de determinados grupos sociais as mudanças impostas quando essas interferem de forma direta nas aspirações desses grupos, contrariando os seus interesses. Conforme veremos, os pressupostos teóricos que norteiam essa idéia de cooperação entre os diversos países, ou mesmo o consenso estabelecido entre os diversos grupos sociais, para a promoção do desenvolvimento estão na teoria de Rawls (1997, p. 239).

Na teoria da justiça como equidade, compreendemos a unidade da sociedade a partir de sua concepção como sistema de cooperação entre pessoas livres e iguais, a unidade de sociedade e a fidelidade dos cidadãos às suas instituições comuns não estão baseadas no fato de todos aderirem à mesma concepção do bem, mas no fato de aceitarem publicamente uma concepção política da justiça para reger a estrutura básica da sociedade.

Associado ao consenso, a CEPAL estabelece a vinculação entre progresso técnico e competitividade como sendo um dos eixos da transformação produtiva, ressaltando que a competitividade se relaciona com as estratégias desenvolvidas por cada país para promover a inserção internacional. A CEPAL enfatiza a expansão do comércio mundial de manufaturas a um ritmo mais elevado que o comércio mundial, especialmente nos países que possuem menor grau de inovação. O mercado internacional permite inovar e modificar as tecnologias que são nele inseridas, no entanto, a capacidade de inserção internacional, bem como

de solidificação das economias no mercado internacional, com assimilação das tecnologias e inovações, depende dos esforços promovidos por cada país. A competitividade internacional também se insere num contexto sistêmico, uma vez que para ser promovida necessita de outras condições além da inserção das economias no mercado internacional.

Penetrar aquellos mercados exige absorber progreso técnico e innovar de modo de mantenerse en ellos por la única vía que no se agota: la agregación de valor intelectual a los bienes y servicios exportados. Ello supone, a su vez, elevar en forma sostenida la calificación de la fuerza de trabajo y fortalecer la base empresarial interna, incluidas las diversas posibilidades y modalidades de vinculación con las fuentes de inversión extranjera. (CEPAL, 1990, p.77).

Nota-se que a competitividade exige a vinculação de vários elementos para efetivá-la, com destaque para a absorção de progresso técnico, a formação de recursos humanos, além da influência internacional. A defesa da produção de manufaturas com elevado valor agregado é fundamental para promover a inserção internacional, uma vez que elas requerem progresso técnico e estimulam a inovação tecnológica em seu processo. O destaque na formação de recursos humanos repercutirá nas reformas do Ensino Médio nos anos de 1990 no Brasil, conforme veremos nos próximos capítulos, tendo em vista que para a CEPAL, a desvinculação do sistema educacional com o setor produtivo é um problema para superar a falta de dinamismo econômico e para a inserção no mercado mundial.

Além disso, a América Latina se caracteriza por se especializar na exportação de bens considerados menos dinâmicos, distantes das demandas do mercado internacional e que possuem as maiores barreiras de comercialização, especialmente os países desenvolvidos.

A estrutura produtiva pautada no modelo de produção e exportação primária deve dar lugar para a industrialização de manufaturas, cujo objetivo é agregar valor aos produtos, assimilar progresso técnico e inovar tecnologicamente através da competitividade internacional. A dinâmica de competição e concorrência nos mercados estimula cada vez mais a renovação tanto de recursos humanos como de máquinas e equipamentos, condição colocada para a manutenção de qualquer economia no mercado internacional. (CEPAL, 1990).

A ênfase na assimilação de progresso técnico, associada à competitividade impõe mudanças na estrutura produtiva, nesse contexto a CEPAL enfatiza o caráter da industrialização como um dos eixos para a transformação produtiva, ao passo que se torna a principal incorporadora e difusora do progresso técnico.

La industrialización constituye el eje de la transformación productiva, principalmente por ser portadora de la incorporación y difusión del progreso técnico, pero también porque en las nuevas circunstancias debe sobrepasar el estrecho marco sectorial en que se la ha abordado y enlazarse con las exportaciones primarias y el área de servicios de manera de integrar el sistema productivo y propender a la homogeneización progresiva de los niveles de productividad. (CEPAL, 1990, p.14).

O setor industrial na América Latina e Caribe estaria aquém de cumprir os requisitos necessários para se inserir no mercado internacional, dessa forma, deveria substituir a produção de matérias primas por produtos manufaturados, com o objetivo de promover a transformação das relações de produção. No entanto, até conseguir ampla participação no mercado internacional, faz-se necessário aos países da região fomentar o consumo das manufaturas produzidas. Além disso, a produção de manufaturas deve sobrepor o estreito marco setorial, de forma, a incorporar as exportações primárias às áreas de serviços, visando integrar o setor produtivo e ser, dessa forma compatível com a demanda internacional. Quando se ressalta a necessidade de substituir a produção de matéria prima por produto manufaturado, a CEPAL salienta que não há a pretensão de parar de produzir matéria prima, mas essa não pode continuar ocupando o núcleo central da produção, pois conforme já se destacou, esses produtos não possuem valor agregado e já fazem parte da produção de outros países, tornando-se dessa forma quase obsoletos e desvalorizados.

Assim, o caráter preponderante requerido pelo novo padrão de desenvolvimento é a superação do encapsulamento setorial, ou seja, no que compete às indústrias essas devem estar em constante consonância com as necessidades do mercado externo, demandando qualificação de mão de obra compatível com as novas dinâmicas de produção. Além disso, é fundamental que o novo marco industrial se desenvolva num contexto de sustentabilidade ambiental, sendo esse um requisito essencial para a transformação produtiva.

As formas de investimentos compreendem ao conjunto das já citadas para

prover a transformação produtiva, viabilizadas principalmente pela cooperação internacional. No entanto, a CEPAL ressalta a condição da acomodação da política fiscal para elevar a poupança pública e estimular a poupança privada para que, dessa forma, haja ânimo por parte dos empresários em empreender novos dinamismos industriais. Cabe destacar ainda que a indústria e o progresso desempenham uma relação intrínseca, sendo, portanto a principal incorporadora de progresso técnico.

Por fim, ressalta-se novamente a visão da CEPAL de que o desenvolvimento industrial da América Latina e Caribe, além de insuficiente, contou com restrito progresso técnico, sendo um dos fatores que inviabilizou a inovação e obsolescência das indústrias da região.

#### **2.4 Equidade: a condição para a transformação produtiva**

A equidade, assim como a transformação produtiva, são conceitos que permeiam todo o texto analisado. Casanova (2007) afirma que o conceito de equidade, da forma como vem sendo utilizado pelos organismos internacionais, nas últimas décadas, tem raízes no pensamento de John Rawls, pensador vinculado a uma corrente do pensamento liberal do século XX, onde busca retomar a idéia de justiça e de uma sociedade bem ordenada, do que é considerado correto sustentado na significação do que se entende por bem. A partir da importância assumida pelos valores morais que são universalmente construídos pela sociedade, sendo, portanto consenso do coletivo, Rawls se aproxima dos comunitaristas, que defendem a supremacia da comunidade para estabelecer um consenso em detrimento das particularidades ou individualismos de cada sujeito na sociedade. É nesse contexto de formação do consenso pelo coletivo, pautado em valores morais, que Rawls coloca a idéia de justiça, compreendida como resultante desse consenso que tem suas bases na comunidade. Nesta perspectiva, a justiça significa igualdade de oportunidades, para a qual o Estado deve garantir os mínimos sociais.

Seguindo o raciocínio de Casanova (2007) a idéia de justiça se refere a uma forma de ordenamento social baseado na cooperação entre os indivíduos, na reciprocidade econômica e na liberdade de concepções morais que regulam a vida

das pessoas, as quais convergem nas instituições, principais reguladoras das ações individuais. Rawls reforça a importância da sociedade liberal bem regulada, que nos moldes pós modernos nega e anula os conflitos de classe, bem como delinea uma concepção ética que supõem a possibilidade de uma cooperação social capaz de amenizar os efeitos competitivos desagregadores da solidariedade social no mundo capitalista. Rawls não deixa de estar vinculado ao liberalismo por fazer a defesa do Estado compensador, que deve - por meio de políticas sociais - corrigir as desigualdades entre os homens, mas articula numa perspectiva liberal humanista enfatizando o papel do Estado, bem como da cooperação que estabelece práticas coletivas, posição diferenciada do liberalismo conservador pautado no individualismo e no Estado mínimo.

Essa ética moral de solidariedade, no interior da sociedade capitalista, pode ser o que sustenta a CEPAL na defesa da cooperação internacional entre países centrais e periféricos, e a defesa da construção de um consenso entre os distintos estratos da sociedade para promover o desenvolvimento, pois nesse contexto, não se estabelece relações individualistas nem antagônicas, mas prevalece a solidariedade entre os países de forma a anular as contradições entre eles. Casanova (2007), comentando o pensamento de Rawls destaca a importância que este dá para a cooperação como resultante dos valores éticos e comunitários.

Es por la condición contextual de la moral que el lenguaje no es instrumental: un mero recurso para definir normas que encierren derechos de acuerdo con criterios de validez formales. El lenguaje es portador de sentidos que “hablan” de nuestros juicios, expresando hermeneuticamente una forma de vida que resulta del intercambio del yo, del nosotros y de las relaciones con los otros. (CASANOVA, 2007, p. 93).

Ao analisar as obras de Rawls, Silva (2003) destaca que esse autor resgata os contratualistas Rousseau, Locke e Hobbes para expressar a importância das instituições sociais, na ordenação da sociedade. As instituições surgidas nas sociedades resultam da vontade dos homens em viver juntos, sendo elas o ápice da concentração dos valores coletivos a que os homens devem submeter-se. As instituições teriam o poder de formar os homens e, pela educação, transmitir e fortalecer os valores morais existentes na sociedade e que devem ser comum a todos.

O objetivo primário da justiça, na visão de Rawls, é a estrutura institucional

básica que deve corrigir as desigualdades sociais, já que não há problema que os indivíduos nasçam desiguais, o problema estaria em que as instituições básicas da sociedade não consigam corrigir essas desigualdades.

Para Rawls, a distribuição natural não é moral, pois não é justo ou injusto que as pessoas nasçam em alguma posição social específica. O que é justo ou injusto é o modo como as instituições lidam com esses fatos. Definir posições sociais a partir da contingência natural é, portanto, injusto. (SILVA, 2003, p. 39).

Nesse sentido, como todo liberal, Rawls ao enfatizar como natural as diferenças de classes e jogar para as instituições o poder de resolver as desigualdades entre elas, alimenta o capitalismo, uma vez que oculta a idéia da necessidade da transformação dessa sociedade para superar tais diferenças, enfatiza que essa superação pode ser possível no capitalismo, pela via moral, que norteia os valores coletivos da sociedade em prol da justiça social.

Manteniéndonos al interior de la filosofía liberal con respecto a una sociedad justa, Rawls encara el impasse del liberalismo histórico – hobbesiano y lockeano – del argumento en torno a las relaciones entre libertad e igualdad, proponiéndonos escapar de la trampa teórica del sujeto egoísta propia del estado de naturaleza. Y ciertamente que se ocupa de la igualdad social más allá del derecho natural a la propiedad, incluyendo la fundamentación del papel del Estado y el propósito de la política. Aceptando que son indispensables *unos mínimos sociales de equidad*: con bienes primarios básicos, estima que de lo que se trata es de garantizar condiciones adecuadas que protejan a los desfavorecidos siempre que ello no restrinja ni las libertades ni los derechos innatos, sobre todo, el de la propiedad. (CASANOVA, 2007, p.102).

A equidade conforme a CEPAL, está relacionada à justiça redistributiva que supra as necessidades dos setores mais marginalizados da sociedade, até que esses setores estejam inseridos na esfera produtiva.

El imperativo de la equidad exige que la transformación productiva esté acompañada por medidas redistributivas. Por intenso que resulte el esfuerzo de la transformación, seguramente transcurrirá un período prolongado antes de que pueda superarse la heterogeneidad estructural mediante la incorporación del conjunto de sectores marginados a las actividades de creciente productividad. De ahí que será necesario pensar medidas redistributivas complementarias, entre ellas servicios técnicos, financieros, y de comercialización, así

como programas masivos de capacitación destinados a microempresarios, trabajadores por cuenta, propia y campesinos; reformas de diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas; de adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres; fomento de la organización para contribuir a la ayuda mutua y a la adecuada representación de las necesidades de los más desfavorecidos ante el Estado, y aprovechamiento de la potencialidad redistributiva de la política fiscal, tanto del lado de los ingresos como en lo referente a la orientación del gasto público. (CEPAL, 1990, p.15).

A forma de observação empírica da falta de equidade são as grandes desigualdades sociais existentes. Foi por isso que a CEPAL identificou na década de 1980 como o período de maior ausência de equidade, dada pelo maior empobrecimento da população, com a queda do Produto Interno Bruto por habitante, debilitação do setor econômico, com elevadas taxas de desemprego, crescimento da informalidade e queda dos salários, com intensificação da pauperização dos estratos populares e a precarização de suas condições de vida.

Esse quadro impôs para a América Latina e o Caribe a necessidade de viabilizar um novo padrão de desenvolvimento econômico, agora, segundo a CEPAL, deve ser com equidade, uma vez que se constatou que nenhum país conseguiu reduzir as desigualdades existentes. (CEPAL, 1990).

Com isso, a transformação produtiva se apresenta como condição *sine qua non* para promover a equidade, pois ela permite a incorporação dos estratos mais baixos, de forma a elevar o nível de vida dessa população. Mas, para isso é necessário o cumprimento de outras condições que estão diretamente ligadas ao sistema econômico.

Para a CEPAL a cooperação internacional, com transferência de progresso técnico e tecnologia para os países periféricos, bem como a inserção dessas economias no mercado internacional, são fundamentais para mudar a situação econômica da região e viabilizar a equidade. O Estado deve priorizar o investimento no processo produtivo em detrimento da dívida externa, estabelecer as prioridades de investimento de forma a canalizar melhor os recursos públicos, além de realizar amplas reformas nas instituições estatais, cuja característica é o encapsulamento setorial, que funciona de forma isolada das demandas do mercado internacional.

Os desequilíbrios macroeconômicos são um dos elementos que restringem a equidade e a sua intensidade nos anos de 1980 impuseram sérios custos sociais,

traduzindo-se em maiores desigualdades, o que foi colocado como uma lição a ser aprendida, com prioridade pelos Estados em manter o equilíbrio, combatendo o desequilíbrio imediato em suas primeiras manifestações.

A transformação produtiva seria o meio de resolver esses desequilíbrios, que se obtém pela abertura comercial, produção de manufaturas e sua concorrência no mercado internacional, associada à inovação tecnológica, que conduziria os países a competir em condições de igualdade no mercado mundial eliminando dessa forma as disparidades existentes. Outra forma é combatendo a inflação e o desajuste fiscal, pois a inflação inibe o poder de consumo das populações situadas nos estratos mais baixos.

O estímulo às exportações deve convergir com o consumo interno, principalmente no que concerne a importação de produtos, que não deve ser maior que as exportações, cujo controle se faz na observação do consumo dos estratos de alta renda. Além dessas condições a CEPAL destaca a necessidade do controle de gasto público e a contenção dos salários, que contribuiria para a formação de poupança e seu investimento na transformação produtiva.

A relação entre crescimento econômico e transformação produtiva com equidade, permite estimular a produção e viabilizar uma política distributiva, que surge da vinculação da evolução dos salários com o aumento da produção.

En primer término, en la medida en que la transformación productiva contribuya al crecimiento, innegablemente se facilitará la adopción de una política distributiva, aun cuando ello no sea condición suficiente para lograrlo. En segundo lugar, si el crecimiento se logra a base de niveles ascendentes de aplicación de una política distributiva, al surgir la posibilidad de vincular la evolución de los salarios con la de la productividad. Probablemente ello tampoco ocurra automáticamente, ni resuelva la situación marginados de las actividades que van siendo objeto de innovación técnica. (CEPAL, 1990, p.81).

O desenvolvimento com equidade requer programas implementados pelo Estado aos setores marginalizados, sobretudo aos que se encontram na informalidade, e que devem ter aproveitadas as atividades que já realizam de modo a viabilizar sua participação em melhores condições nas economias nacionais. Para a formulação desses programas os governos devem diagnosticar as principais carências dos setores mais pobres de forma a interferir no problema onde ele realmente existe, satisfazendo suas necessidades básicas como: nutrição,

moradia, atenção sanitária e educação básica. O desenvolvimento desses programas conduz a uma ação compensadora do Estado, que deve adequar os serviços sociais às necessidades dos setores mais pobres da população. (CEPAL, 1990)

O Estado aqui, como uma instituição básica, é convocado a participar no sentido de resolver ou compensar as desigualdades.

Mirándola desde el punto de vista de la función política, en una sociedad de este tipo el Estado debe corregir el extremo de la desigualdad con políticas públicas que, repetimos, descansa en el criterio de que solo es admisible una asignación diferenciada de recursos hacia aquellos grupos en peores condiciones de vida, siempre que no desmejore la situación del colectivo según la distribución jerárquica “natural” de talentos e riquezas. Para garantizar tal escenario lo que corresponde no es vulnerar los derechos – libertades – materiales de adquirirlos sino introducir criterios de igualdad de oportunidades y de equidad en la distribución hacia los que presentan mayores desventajas para que dispongan pues de los mínimos para que se sostengan. (CASANOVA, 2007, p. 103).

Dentre os serviços efetuados pelo Estado compensador, a CEPAL dá ênfase à necessidade de formação de recursos humanos, considerado um serviço essencial para promover o melhor desenvolvimento produtivo das pessoas, a fim de capacitá-las para uma inserção mais dinâmica no sistema econômico. A educação ganha destaque, na medida em que deve corresponder às demandas do processo produtivo, algo que não teria ocorrido nas décadas anteriores.

A valorização da educação e a sua responsabilização pelo aumento das rendas dos indivíduos indicam certa vinculação com a teoria do capital humano preconizada por Schultz. Ao destacar o aumento da renda atrelado a produtividade que é aumentada conforme o investimento em educação, a CEPAL assim como essa teoria desconsidera o processo de luta de classes que conforme Netto (1992) está associada à capacidade de organização da classe trabalhadora e ao enfrentamento entre capital e trabalho.

Além de associar a importância da educação para o aumento de salários, a CEPAL destaca a eficiência do setor produtivo e a possibilidade de inovação, quando ao trabalhador são garantidas as oportunidades de acesso a novas técnicas e tecnologias presentes no âmbito da produção. A qualificação é vista como uma possibilidade para a adaptação do trabalhador as mudanças impostas

pelo setor produtivo, que demanda trabalhadores preparados para as novas exigências desse setor.

Por otra parte, la transformación productiva presupone la existencia de recursos humanos capaces de adaptarse a las cambiantes necesidades del sector productivo. En tal sentido, la educación y el readiestramiento continuo de la fuerza laboral constituyen una condición necesaria para que la economía avance por una senda de sostenido crecimiento y equidad. (CEPAL, 1990, p. 121).

O aumento da produtividade está relacionado à qualidade da educação, o que permite maior valor agregado intelectual aos bens que são comercializados no mercado mundial. Como toda proposta de desenvolvimento não pode se limitar a um projeto de curto prazo, a CEPAL destaca o poderoso efeito da educação nas crianças menores de seis anos, que podem num futuro distante repercutir positivamente no desenvolvimento produtivo e habilidades dos futuros trabalhadores.

A equidade pressupõe também a inexistência de pessoas analfabetas, sendo esse fato considerado incompatível com o desenvolvimento, pois a ausência de conhecimentos mínimos outorgados pela alfabetização interfere na comunicação social, bem como afasta os sujeitos de uma forma de pensamento mais próxima do conhecimento científico. “Resulta impensable un proceso de desarrollo con una población que no haya accedido a los códigos de la lecto-escritura, por todo lo que ellos significan en cuanto a comunicación social, y por lo que implican en cuanto a acceso a un modelo de pensamiento”. (CEPAL, 1990, p.122).

Tendo em vista ser o analfabetismo um problema persistente na região, seria necessário o desenvolvimento de programas de alfabetização de jovens e adultos compatíveis com as necessidades desse grupo marginalizado do acesso aos conhecimentos, que lhes possibilitam a inserção no processo de desenvolvimento e a instituição de ações que combatam esse problema resultando, em práticas de equidade social.

Para a CEPAL, as políticas educacionais e de formação de recursos humanos, devem ser pensadas e implementadas a longo prazo, diferente das experiências que vigoraram nas últimas décadas na América Latina e Caribe. A assimilação constante de conhecimentos contribui para a abertura e flexibilidade

das mudanças e inovações no sistema produtivo.

Depende, en importante medida, de la efectividad del sistema educativo regular, pues es allí donde las personas desarrollan destrezas básicas (razonamiento lógico, manejo del lenguaje, motivación para el aprendizaje y flexibilidad para adaptarse a nuevas tareas) y habilidades (cálculo, ordenamiento de prioridades y claridad expositiva). Lo anterior justifica la necesidad de una estrategia de largo plazo abocada a la elevación paulatina y sostenida de la oferta formativa en sus distintas fases y ámbitos: ciclos preescolar, básico y secundario, universidades, centros de investigación sistemas de capacitación, programas de educación popular, y educación de adultos, y programas de reciclaje ocupacional. (CEPAL, 1990, p. 122).

Quanto aos níveis educacionais posteriores à educação básica, a CEPAL ressalta a necessidade de seleção acadêmica. O nível básico deve ser gerido por critérios universais de igualdade de oportunidade, enquanto os níveis posteriores devem corresponder a um sistema seletivo. A formação de Ensino Médio deve ser organizada de forma a corresponder a transmissão de conhecimentos gerais nas escolas, e de conhecimentos específicos nas empresas, para a formação dos jovens educandos. Nesse contexto, se estabeleceria uma formação profissional condizente com as reais necessidades do sistema produtivo.

Para a educação fundamental é atribuída a tarefa de transmissão de valores e condutas, de acordo com o ritmo das mudanças empreendidas no sistema produtivo.

En general, en el caso de los ciclos básico y secundario, cabría poner el acento en la transmisión de valores y conductas acordes con la aceleración del ritmo de cambios y el alto componente técnico de los mismos: disposición al aprendizaje tecnológico, a la educación permanente, a la inteligencia creativa, y la flexibilidad y adaptabilidad; mayor rigor en el uso del lenguaje, en el manejo de técnicas de investigación y en el dominio de las ciencias exactas; y una mayor fluidez en la conexión entre experimentación científica y aprovechamiento técnico del conocimiento científico. (CEPAL, 1990, p.122).

De acordo com Paiva (1984), apesar do pensamento cepalino nos anos de 1990, sofrer influência da teoria do capital humano, essa se manifestou de forma diferenciada dos anos de 1950 e de 1960, período em que emergiu essa teoria. A partir da década de 1990 além da relação que se faz dos rendimentos e salários aos níveis de educação, tem-se a manifestação de outra característica importante

no que concerne a adaptação às relações impostas no âmbito da produção, que são assimiladas pelos indivíduos no seu entorno. Refere-se à elaboração de outras capacidades que não se restringem aos conhecimentos específicos ou instrumentais, mas, aquelas capacidades relacionadas ao comportamento que será moldado conforme a transmissão de valores que internalizados pelos sujeitos tornam-se intrínsecos a eles.

A nova economia da educação voltou a preocupar-se em medir diferenciais de salário por nível educacional como taxa de retorno (Psacharopoulos 1985, Singh 1992, Trzcinski/ Randolph 1991), recuperando a obra de Schultz (1962). No entanto, ela tem se concentrado fortemente sobre o retorno do investimento educacional cristalizado no conhecimento que produz riqueza ou em entender em que medida a produtividade de cada um é determinada não apenas pelo seu nível educacional, mas também pelo daqueles que o rodeiam. Trata-se, porém de capacitação que vai muito além do conhecimento específico ou instrumental para abranger a educação em sentido lato: atitudes, motivação, capacidade e cooperar e trabalhar em grupo são tão importantes quanto o domínio de técnicas e de conteúdo. (PAIVA, 1984, p. 21).

Na análise do segundo documento essa discussão será aprofundada, uma vez que a educação aparece como uma das categorias centrais para a transformação produtiva com equidade.

## **2.5 Equidade e educação**

O conceito de equidade, presente no documento emitido em 1990, vincula-se a idéia de igualdade de oportunidades e de justiça social, visando a inclusão de todos no processo produtivo. No segundo documento *Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação Produtiva com Equidade* a tradução para o âmbito da educação, significa o acesso à educação com qualidade, via oportunidades iguais de renda, ou seja, com oportunidades semelhantes de tratamento e resultado em termos educacionais. (CEPAL; UNESCO, 1995).

Partindo desse entendimento avaliam a educação na América Latina, indicando que apesar dos esforços empreendidos, seus resultados continuam ineficientes quanto a sua importância para o desenvolvimento da cidadania moderna, bem como para a viabilização da transformação produtiva. Essa

ineficiência estaria atrelada ao elevado número de analfabetos, de evasão escolar e da total desvinculação do sistema escolar com as demandas do processo produtivo. Para superar o estágio de fracasso propõem-se reformas para melhorar a qualidade educacional, como a reforma das instituições educacionais, principalmente no que tange a sua vinculação com as demandas do setor produtivo, descentralização, valorização da educação com o desenvolvimento de uma consciência em toda a sociedade e superação da desigualdade de formação de recursos humanos.

Assim, a qualidade educacional passa a ser central, garantir qualidade é garantir equidade.

Assim a estratégia ora proposta parte da hipótese de que a educação de qualidade, a incorporação e a difusão do progresso técnico contribuem para compatibilizar o exercício da cidadania, a participação, a solidariedade social com as necessidades colocadas com a transformação produtiva. (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 199).

A educação é vista como fundamental para formar valores éticos que façam os indivíduos reconhecer e agir para consolidar um projeto comum sendo condição para o desenvolvimento econômico, pois é através dela que os homens passam a considerar o desenvolvimento e o benefício dele compartilhado por todos. A ética seria o que substituiria os valores individualistas, por aqueles voltados para o coletivo, independente do modelo de produção da sociedade.

A reforma do sistema educacional e da capacitação para o trabalho coloca-se como uma condição para alcançar os objetivos do desenvolvimento, além de contribuir para a geração de capacidades endógenas para o aproveitamento do progresso científico e tecnológico, conforme se observa na citação abaixo. “Realizar essa reforma é imprescindível se o que se pretende é transformar aceleradamente as estruturas econômicas, aumentar a competitividade, reforçar a organização institucional, e os valores democráticos nos países da região.” (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 197).

As reformas propostas para viabilizar a qualidade da educação necessitam do consenso da sociedade que a coloque como um projeto comum e compartilhado por todos. A América Latina e o Caribe não teriam até o momento uma consciência formada e consolidada sobre a importância da educação, isso ainda estaria por se fazer. A ausência dessa consciência implica em sérias conseqüências para o

sistema produtivo, principalmente os isolamentos das instituições educacionais e o seu afastamento das demandas do setor produtivo.

A definição de estratégias que conduza à transformação desejada não é, obviamente, tarefa individual, nem de grupos ou setores. Conforme se verá mais adiante, uma das condições para o sucesso de estratégias dessa ordem é o consenso nacional sobre suas características. (...) Sob tal ponto de vista, o objetivo deste capítulo pode-se enunciar como sendo o de estimular e orientar a discussão em torno das orientações estratégicas, em busca de um consenso entre os atores decisivos – entre os quais se incluem governos, empresários, universidades, partidos políticos, parlamentares, professores, pesquisadores educacionais, igrejas, sindicatos. (CEPAL; UNESCO, 1995, p.198-199).

No caso das escolas, a descentralização é apontada como fundamental para garantir a sua autonomia, dando ênfase ao potencial inovador das administrações locais, ou gestão educacional local. A autonomia permitiria aos gestores amparados no contexto político e prioridades nacionais a definição de seus próprios projetos, considerando as responsabilidades pelos aspectos acadêmico, administrativo e financeiro. A implementação da gestão educacional local, contribuiria, portanto, para a aplicação transparente dos recursos conforme as demandas de cada instituição, além da avaliação e execução das modificações necessárias quanto aos conteúdos, com vista à formação da cidadania moderna.

A centralização é enfatizada pela CEPAL/UNESCO como inviável e ineficiente frente às transformações ocorridas na sociedade, que deve dar lugar para formas mais dinâmicas de gestão, sustentadas na descentralização com ampla autonomia para as instituições de ensino.

Para que os estabelecimentos educacionais possam interagir dinamicamente com seu meio é necessário propiciar-lhes níveis mais elevados de autonomia. Em lugar de controles detalhados, minuciosos, uniformes e comprovadamente ineficientes, deve-se apelar ao potencial inovador dos esquemas baseados na administração local autônoma, em normas ou regulamentos centrais fixados em função de objetivos globais e em requisitos mínimos de caráter nacional. (CEPAL; UNESCO, 1995, p.223).

Com vistas a enfatizar a necessidade de reformar o sistema educacional, destaca-se que ela é de fundamental importância para qualquer pretensão de desenvolvimento econômico, sendo que a ampliação de investimentos em educação, não seria suficiente para resolver a situação desalentadora em que se

encontram os sistemas educacionais sem que haja certa prioridade quanto a reforma institucional. Dessa forma, destaca-se que a educação para ter desempenho eficaz num contexto de equidade social, requer a existência de estabelecimentos semelhantes em seus aspectos básicos, pois somente a partir da padronização é que se poderia exigir que todos os estabelecimentos respondam pelo desempenho individual.

Para garantir desempenho eficaz num contexto de crescente equidade o sistema de formação de recursos humanos deve ser composto por estabelecimentos efetivamente iguais em seus aspectos básicos. Somente nessas condições haverá como medi-los pelo mesmo padrão, e se poderá exigir que todos por igual respondam pelos resultados da sua atuação (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 205).

Há um reconhecimento da CEPAL sobre a existência de sistemas de ensino diferenciados na sociedade e as implicações para a formação de recursos humanos, tendo em vista que ela preconiza como fundamental a padronização dos estabelecimentos, com a mesma organização em seus aspectos básicos. Apesar disso, ela não relaciona essa diferença ao antagonismo de classes e com o capital cultural possuído por elas, e contribui dessa maneira para ocultar o antagonismo de classe, bem como a luta pelo conhecimento e o saber como uma forma de expressão da luta de classe. O Estado é chamado para promover a padronização do sistema de formação de recursos humanos, de forma a compensar as desigualdades onde elas mais se manifestam, por meio de políticas sociais.

Neste aspecto a estratégia só pode implementar-se mediante ativa participação do estado, ao qual cabe compensar pontos de partida desiguais, equiparar oportunidades, subvencionar os que disto necessitam, reforçar capacidades educacionais nas localidades e regiões mais atrasadas e remotas etc. (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 06).

Conforme apontado anteriormente, o Estado nessa perspectiva é compatível com a definição de Estado compensador de Rawls.

A ênfase na educação estaria no seu potencial e resultado para o desempenho pessoal, no mercado de trabalho, ou nos pré-requisitos para o exercício da cidadania moderna, nesse sentido caberia ao Estado padronizá-la e oferecê-la em condições de igualdade a todos, para abrir dessa forma o amplo

leque de oportunidades, que seriam aproveitadas conforme o desempenho e interesse de cada um na sociedade.

## **2.6 O papel do Estado na proposta de desenvolvimento com equidade**

O Estado é para a CEPAL a instituição de maior importância para promover a transformação produtiva com equidade, mas para consolidar esse objetivo deve proceder de forma diversa das décadas anteriores. A transformação política das instituições faz parte das novas ações implementadas pelo Estado, cujo objetivo é promover a organização sistêmica e superar o modelo até então implementado, pautado no encapsulamento setorial.

A CEPAL ressalta a necessidade de o Estado resolver o problema da dívida externa, sendo o que estaria inviabilizando o crescimento, dado o excesso de recursos que são enviados ao exterior e provocar a inversão desses recursos para a promoção do desenvolvimento econômico.

El estilo de la intervención estatal habrá de renovarse en relación a décadas pretéritas. Durante los años ochenta, las prioridades de los Estados de la región se redujeron muchas veces a privilegiar una expansión cuyos frutos hicieron posible el servicio de la deuda externa. Conviene ahora desplazar esas prioridades hacia el fortalecimiento de una competitividad basada en la incorporación de progreso técnico y en la evolución hacia niveles razonables de equidad. Ello no significa necesariamente ni acrecentar ni disminuir el papel de la acción pública. Sino aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto. (CEPAL, 1990, p. 15).

A renovação do Estado implica em alguns princípios gerais, destacando-se a seletividade nas ações estatais, a simplificação a descentralização das intervenções, a planificação estatal apoiada em previsões de médio e longo prazo e a integração econômica.

As exigências de renovação institucional impostas ao Estado, nos anos 1990, decorrem também da crise dos anos de 1980, que diminuiu o poder de conter seus efeitos. Conforme já apontado anteriormente, com a crise, além de diminuir os recursos estatais auferidos com a captação de impostos e reservas financeiras, dado o empobrecimento da população e diminuição das exportações, ampliaram-se as demandas da população por serviços sociais. Para a CEPAL, esse fato associado à falta de planejamento e coerência na aplicação dos recursos

públicos, provocou a debilitação do setor público.

Con contadísimas excepciones, los sectores públicos entraron en crisis durante el decenio. Si en décadas pretéritas se habían cometido excesos, reflejados en la burocratización, la ineficiencia y la inadecuada asignación de los recursos, éstos quedaron dolorosamente en evidencia durante las graves restricciones financieras que caracterizaron el panorama económico de los ochenta en la mayoría de los países. Al inicio de la crisis, hubo una merma en la recaudación de ingresos fiscales como consecuencia de la recesión, y surgieron reformas tributarias tendientes a contrarrestar sus efectos. (CEPAL, 1990, p.37).

Uma das condições para sair da recessão seria ampliar a poupança pública, o que requer a promoção das exportações, controle da dívida externa e melhoria no controle dos gastos públicos. A fixação de metas está também relacionada ao crescimento com equidade, nessa perspectiva a CEPAL ressalta a importância de orientar a oferta e o uso dos serviços sociais, cujo objetivo é o melhor desenvolvimento produtivo das pessoas. Para isso, o Estado deve ter como meta prioritária o investimento na capacitação e formação de recursos humanos. No entanto, a CEPAL faz uma ressalva, que tal capacitação não pode ficar restrita somente ao Estado, mas deve ser promovida via interação entre setor público e privado.

En iniciativas estratégicas de envergadura como son las de penetrar en nuevas actividades productivas o nuevos mercados, el dilema entre sector público y sector privado parece no existir. Lo que sí parece imprescindible es sumar y coordinar los esfuerzos de uno y otro. (CEPAL, 1990, p.155).

Essa relação contribuiria para as correções estruturais que impedem o bom desenvolvimento das tarefas e funções estatais. Deve-se corrigir a burocracia e seu sistema fechado, o clientelismo e o emprego indevido de recursos públicos, além de estimular a participação mais eficiente de empresas que são débeis na sua organização.

A relação entre público e privado estabeleceria novas consciências, como a responsabilidade por parte dos empresários quanto aos seus papéis na formação dos trabalhadores. À medida que essa ação se processa, o Estado deve simultaneamente canalizar maiores recursos para o investimento em serviços sociais visando atingir os estratos mais pobres da população.

Observa-se com isso uma aproximação com o pensamento de Rawls que atribui ao Estado uma função compensadora, por meio de políticas sociais que devem corrigir as desigualdades entre os diferentes grupos sociais, e estabelecer a equidade social.

As políticas sociais, ao corrigirem a estrutura básica, não deixam que apenas o mercado decida o que cada um deverá receber. Assim poderia se usar a expressão justiça procedimental pura para caracterizar a forma como a estrutura básica da sociedade distribui os benefícios de cooperação social. Mas é somente com a interferência das políticas sociais que o processo econômico e social pode ser considerado um sistema cuja distribuição é sempre justa, seja qual for o seu resultado. (SILVA, 2003, p. 40).

Para a CEPAL, o Estado deve descentralizar suas funções, viabilizando dessa forma melhor aplicabilidade de recursos financeiros e ampliação da participação democrática que são conseqüências diretas do processo de autonomia que resulta da descentralização. Associado à descentralização, esse organismo enfatiza a necessidade de privatização para aquelas empresas e instituições que se encontram em estado crônico quanto a realização de suas funções. Cabe ressaltar que apesar da defesa da privatização restrita aos casos crônicos, isso abre um precedente como forma de orientação aos governos latinoamericanos quanto à privatização da oferta de bens e serviços.

Nessa perspectiva Paiva (1984) ressalta o paradoxo que passam os Estados latinoamericanos, com recomendações para fortalecer e criar condições para estimular o desenvolvimento econômico e simultaneamente, o ataque de discursos e práticas de privatização e políticas neoliberais. A proposta que coloca para a América Latina e o Caribe fazer frente à globalização e enfrentar a competição no mercado é para Paiva um processo que depende, sobretudo, do reinvestimento dos países de primeiro mundo, o que parece ser utópico na atual fase do capitalismo.

Em discussão estão os limites da nova proposta. A complexa situação da América Latina, componente que comporta países muito diversos entre si nos quais convivem eras econômicas de forma superposta, tal como os problemas que as caracterizam, obriga a pensar-se na globalização da economia e ao mesmo tempo em estratégias de absorção de enormes contingentes populacionais que vivem em pobreza extrema, frequentemente em conexão com a autonomia informal. Se a Cepal mantém necessariamente um discurso otimista, não falta quem faça

prognósticos com outra ênfase. (PAIVA, 1984, p.16).

Sobe esse viés de análise, Fiori (2001) ressalta que o Estado brasileiro ao viabilizar as condições para o desenvolvimentismo, simultaneamente criou a idéia de um Estado forte, que nunca existiu no Brasil. O que houve foi o oposto, o Estado foi forte toda vez que enfrentou os interesses populares, e sempre foi fraco ao implementar sem resistência projetos compatíveis aos interesses internacionais, perdendo cada vez mais autonomia frente aos grupos estrangeiros, sendo, portanto intensificado nos anos 1990.

Casanova (2007), ao discutir as conseqüências das reformas dos Estados latinoamericanos nos anos de 1990, destaca o seu desmantelamento, e a mudança na retórica discursiva para a eficiência e qualidade dos serviços no que se conhece como uma segunda geração de reformas.

(...) la discusión (o las reformas del Estado) girará en torno ya no a la naturaleza sino en la calidad (eficiencia) de las decisiones, e una organización estatal funcionalmente desdibujada (y desprestigiada) en un aspecto de políticas públicas – sistema de gobierno – que deja en manos del mercado las tareas reguladoras y distribuidoras, y reduce su campo social a una piadosa táctica compensatoria. Lo que encontramos en los años 90 es, pues, un Estado desmantelado. (CASANOVA, 2007, p. 69).

Para a CEPAL, o Estado imprime importância decisiva na promoção do desenvolvimento, destacando seu papel no âmbito econômico de forma a estimular a produção de manufaturas, através da incorporação do progresso técnico, via promoção da abertura comercial com ampliação da exportação. A viabilidade para essas mudanças depende, sobretudo, da cooperação internacional, fundamental para promoverem tais transformações dadas tanto pela transferência de conhecimento e tecnologia, como por investimentos para sua efetivação. Essas transformações não se realizam sem o caráter compensador do Estado, que produzirá a equidade a partir da implementação de políticas sociais, de forma a voltar seus serviços para os estratos mais pobres da sociedade

Por fim, percebe-se que o conceito de equidade está relacionado a outras categorias destacadas pela CEPAL como fundamentais para promover o crescimento econômico, e que sua efetivação está nas possibilidades desenvolvidas para a inserção dos grupos marginalizados na produção, o que viabiliza a superação da condição de marginalidade desses grupos, com melhoria

das suas condições de vida e de participação social.

Como foi possível observar, transformação produtiva e equidade são os elementos centrais destacados no primeiro documento para viabilizar o desenvolvimento, sendo, portanto, uma condição para ele, enquanto o segundo documento, além desses dois conceitos, dá centralidade à educação e ao conhecimento como novos eixos para a promoção do desenvolvimento.

## **2.7 Educação, conhecimento e transformação produtiva**

Conforme se observou a equidade seria uma das condições fundamentais para a consolidação do desenvolvimento da América Latina e do Caribe, no entanto, outras características assumem protagonismo nesse processo, principalmente nos anos 1990, trata-se da educação e conhecimento, que são colocadas como pedra de toque para a consolidação dessa proposta.

Nesse sentido, é necessário compreender o que faz a CEPAL/UNESCO estabelecer nesse documento a educação e o conhecimento como eixos centrais para a promoção da transformação produtiva com equidade.

A estratégia proposta coloca a educação e o conhecimento no centro da transformação produtiva com equidade, considerando-os fatores indispensáveis à promoção do desenvolvimento da região e objetivos alcançáveis mediante aplicação de um conjunto coerente de políticas. (CEPAL; UNESCO, 1995, p.13-14).

A valorização da educação é resultado da produção de um debate internacional, que a coloca como prioridade nas discussões sobre estratégias nacionais para o desenvolvimento e crescimento econômico. Essa idéia é difundida principalmente pelos países desenvolvidos que reconhecem que o sucesso ou fracasso de uma economia está relacionado ao maior ou menor investimento em educação. Essa premissa reforça e dissemina em todos os países a necessidade de empreenderem reformas nos sistemas educacionais, colocando-as na ordem do dia.

O debate internacional permite concluir que a educação é uma prioridade nas discussões sobre estratégias nacionais de crescimento e desenvolvimento. Nos países desenvolvidos reconhece-se que, em grande medida, os êxitos e fracassos do

processo de desenvolvimento das nações em seus aspectos econômicos como nos sociais e políticos – são condicionados pelos sistemas educacionais. (CEPAL; UNESCO, 1995, p.132).

Para a CEPAL/UNESCO sempre houve a existência do debate que coloca a educação e o conhecimento como fator de desenvolvimento econômico, mas ressalta que o mesmo ganhará força nos países da região apenas nos anos de 1990. As raízes dessa relação emergem nos anos de 1950 e 1960 com a denominada teoria neoclássica do crescimento, dada a partir da quantificação do efeito de variáveis sobre o crescimento econômico. Solow e Denílson, influenciados pela teoria do capital humano de Schultz, passaram a desenvolver experiências que denominam de quantificação de contabilidade do crescimento. Solow, em 1975, publicou um artigo que afirmava a possibilidade de atribuir o crescimento econômico dos EUA a diversas variáveis explicativas, o mesmo mediu o efeito do progresso técnico e estimou que 87,5% do aumento total da produção por hora-pessoa poderiam ser atribuídos ao progresso técnico, enquanto 12,5% restantes estavam relacionados ao capital físico. O resultado dessa pesquisa reforçou a educação como variável de extrema importância para impulsionar o crescimento econômico, sendo que nos EUA, a estimativa da sua contribuição variava em 15%, ou seja, ultrapassava o investimento em capital físico. (CEPAL; UNESCO, 1995),

Na América Latina e Caribe, não há pesquisas que evidenciam os efeitos de contabilidade do crescimento econômico, no entanto, conforme vimos com Schultz (1973) nesses países sempre priorizaram investimento em capital físico em detrimento do investimento em capital humano, o que conforme o autor comprometeu o crescimento e desenvolvimento dessas economias.

Xavier e Deitos (2006) analisam a produção do discurso ideológico que coloca a educação como central para a promoção do desenvolvimento do país, os autores denunciam a eficiência desse discurso quando ele joga para a educação uma responsabilidade que não é dela, ou seja, como alternativa para a transformação da estrutura econômica, e simultaneamente contribuir para manter a ordem hegemônica inalterada, de forma a impedir qualquer alternativa de mudanças mais profundas na sociedade. Nesse sentido, ao contrário das transformações estruturais, tem-se a justificativa de implementação de reformas educacionais, com vistas a compatibilizá-las com o desenvolvimento requerido pela internacionalização do capital.

Desse modo, tomamos e entendemos a política educacional nacional como imbricada em relações sociais que perpassam o aparato estatal e a ordem econômica social vigente. As medidas adotadas, que se sustentam em justificativas embasadas ideologicamente no programa neoliberal para a política educacional nacional, recorrem a argumentos como o da “defasagem educacional” ou da “inadequação da política social vigente”, supostos empecilhos para a nossa inserção ao processo de modernização e competitividade internacional (XAVIER; DEITOS; 2006, p. 80).

Cabe ressaltar que o discurso que coloca a educação como responsável pelo insucesso de internacionalização da economia, contribui para a manutenção do sistema, bem como para a conservação das diferenças entre centro e periferia, já que ele não toca nas necessidades de superação do modelo econômico vigente, colocando a educação como responsável pela situação que se opera. A teoria do capital humano ganha força na América Latina, e possui efeito incontestável para a permanência da condição de periferia do capitalismo, ao reforçar que essa condição, não foi ainda superada pela inadequação das reformas educacionais às demandas do setor produtivo.

A CEPAL/UNESCO, no documento em análise, destaca a ampliação do sistema educacional na América Latina e Caribe, decorrente de vários fatores como o aumento da demanda e das taxas de matrícula, o capital cultural, advindo de maior educação dos membros familiares, melhoria da qualidade de vida, viabilizadas pelo acesso a água e saneamento básico e a educação como condição para a mobilidade social. No entanto, apesar do crescimento quantitativo, o sistema educacional tem se ampliado sem garantir qualidade educacional, que segundo a CEPAL/UNESCO ocorre devido à preferência de investimentos na estrutura física em detrimento da qualidade, e pouca importância dada pelo sistema produtivo à educação.

A má qualidade da educação estaria gerando sérias conseqüências, como a educação básica com os elevados índices de repetência, evasão e acesso tardio ao sistema, além de comprometer os resultados. Esses efeitos compreendem a má qualidade educacional, colocado como um dos principais obstáculos para o desenvolvimento econômico político e social da região.

As deficiências qualitativas da educação fundamental

latinoamericana e caribenha refletem-se em elevadas taxas de ingresso tardio, repetência, evasão temporária e definitiva. Pelo efeito combinado desses quatro fatores metade das crianças que ingressam na escola abandonam-na antes de completar a educação primária, e por isso é significativa a proporção de analfabetismo funcional entre os jovens da região: ao término da escolarização eles carecem das capacidades mínimas necessárias para ler e entender o que lêem, comunicar-se por escrito e realizar cálculos simples. (CEPAL; UNESCO, 1995, p.55).

Esses dados demonstram um clima desalentador quanto à qualidade da educação, sendo que a região apresenta uma das maiores taxas de repetência do mundo, associadas à média de seis anos de permanência na escola. Os fatores que contribuem para a repetência, segundo a CEPAL/UNESCO, estão relacionados ao limitado investimento e desvalorização da educação, associada aos baixos salários dos docentes, bem como a precarização das condições de vida da população.

Nos anos de 1980, os impactos da crise econômica contribuíram para precarizar a qualidade quase inexistente, através das medidas de contenção de gastos públicos e ampliação da demanda, o que levou ao abandono de muitos profissionais da educação, absenteísmo e greves prolongadas, piorando substancialmente a qualidade da educação.

Existem indícios de que esses problemas acentuaram-se nos anos 80, devido à forte redução dos gastos públicos com educação. Esta redução afetou principalmente o salário dos professores, provocando fenômenos generalizados de absenteísmo, greves prolongadas, abandono da profissão pelos mais capacitados e busca de um segundo ou terceiro emprego. Reduziu-se assim, tanto o tempo real de exposição ao aprendizado quanto a qualidade dos professores. (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 56).

Os resultados evidenciados na região no aspecto educacional levaram a CEPAL/UNESCO a chamar a atenção dos governos latinoamericanos das suas responsabilidades quanto ao desempenho educacional, colocando como necessidade prioritária a reforma e melhoria da educação básica na região, justificada inclusive pelo curto período de permanência das pessoas na escola.

Além do documento em análise, outros resultaram de eventos internacionais, como a Conferência de Jomtien na Tailândia (1990), a Declaração de Quito (1991)

<sup>13</sup>, também enfatizaram a necessidade dos países que apresentavam elevados índices de analfabetismo e péssimo desempenho educacional, investirem prioritariamente na educação básica, reforçando a necessidade de investimento em capital humano. Essas recomendações surtiram efeitos na região, onde os países se viam frente a seguinte realidade: a necessidade de superação do analfabetismo com universalização da educação, num contexto de cortes e redução de gastos estatais. Essa realidade levou a ampliação do atendimento educacional sem a garantia das condições mínimas para sua viabilização, com precário ensino básico, que impõem sérias conseqüências para os demais níveis de ensino, principalmente no Ensino Médio.

É inegável a intrínseca relação que se estabelece entre educação e conhecimento, pois esse seria um objetivo prático da educação. A produção do conhecimento necessitaria dessa forma de investimento em capital humano, além da cooperação dos países centrais para com os periféricos, cuja relação permitiria a transferência de ciência e tecnologia de um para o outro, bem como a inovação tecnológica.

De acordo com a CEPAL/UNESCO, pesquisas realizadas nos EUA, e divulgadas por Robert Lucas e J. Stiglitz revelaram o significado da aprendizagem para o crescimento econômico. Dessa forma, os níveis de crescimento dos países podem ser atribuídos às disparidades das taxas de aprendizagem nos diversos setores de produção, e entre os padrões de especialização. Para promover a elevação das taxas de aprendizagem, logo, de maior conhecimento e aprendizagem, destaca-se a necessidade dos países produzirem bens que oferecem amplas possibilidades de aprendizagem, destacando dessa forma a produção de manufaturas. A produção de conhecimento é fundamental para o crescimento a longo prazo, além de destacar não só o papel do Estado, para fomentar a integração regional e a cooperação internacional, mas enfatiza também o papel dos empresários, tanto na inovação tecnológica, como na formação de capital humano compatíveis a ela.

---

<sup>13</sup> A Declaração de Quito é resultado da - IV PROMEDLAC, sigla que indica a reunião dos ministros da Educação convocados pela UNESCO para discutir as decisões da conferência Mundial de Educação para Todos na Tailândia em 1990. Nessa conferência a educação foi colocada pelos participantes como elemento central para promover o desenvolvimento econômico. Para maiores esclarecimentos ver: Paiva (2011).

Nessa direção, Peter Druker (1993) dá ênfase à educação como promotora da principal riqueza humana, o conhecimento, ele parte da hipótese de que o conhecimento é o principal gerador de riqueza, de forma a colocar para as instituições educacionais novas demandas e exigências. Ao analisar a situação específica dos Estados Unidos, Druker identifica que o sistema educacional não está voltado para a maioria da população assalariada, e se constitui aquém das necessidades dessa população, além disso, esse sistema tem correspondido ao atendimento das necessidades pragmáticas e instrumentais, deixando de lado a transmissão de responsabilidade social que demanda ética, valores e moralidade.

As transformações tecnológicas e científicas da sociedade moderna exigem profissionais com padrão elevado de conhecimento. Drucker (1993), afirma que estamos na sociedade do conhecimento, que repercutirá diretamente na escola, exigindo dela mudanças compatíveis as transformações impostas.

Em suma, a “sociedade do conhecimento” exigirá mudanças, na escola e na educação, que se impulsionarão pelas próprias tecnologias de aprendizagem, que a mesma sociedade colocará em funcionamento. Drucker pensa que essa verdadeira revolução educacional iniciar-se-á nos Estados Unidos, país que possui o sistema de ensino mais aberto, mais flexível, menos centralizado e regulamentado. E, também, porque seria o país menos satisfeito com seu atual sistema educacional. (CEPAL; UNESCO, 1995, p.164).

A defesa da sociedade do conhecimento é um desdobramento da teoria do capital humano, enfatizada por Drucker como resultado da sociedade pós capitalista. A principal característica dessa sociedade é o conhecimento como meio de produção. Da mesma forma que Schultz (1973) enfatiza que o trabalhador torna-se um capitalista através do capital humano, Drucker vai mais além e acrescenta que os trabalhadores constituem-se como proprietários reais dos meios de produção quando esses passam a ter o conhecimento, característica indissociável do trabalhador:

O recurso econômico básico – “os meios de produção”, para usar uma expressão dos economistas – não é mais o capital, nem os recursos naturais (a “terra” dos economistas), nem a “mão de obra”. *Ele será o conhecimento*. As atividades centrais de criação, de riqueza não serão nem a alocação de capital para usos produtivos, nem a “mão de obra”- os dois pólos da teoria econômica dos séculos dezenove e vinte, quer ela seja clássica, marxista, keynesiana ou neoclássica. Hoje o valor é criado pela”

produtividade” e pela “inovação”, que são aplicações do conhecimento ao trabalho. (DRUCKER, 1993, p. XVI).

Esse autor ressalta que o principal desafio da sociedade pós capitalista será a educação, meio fundamental para transformar o trabalhador em trabalhador do conhecimento. Da mesma forma que a CEPAL/UNESCO, dá ênfase na educação como meio de viabilizar não só os conhecimentos instrumentais, mas também aqueles relacionados a transmissão de valores éticos e morais, que interferem diretamente nas ações dos sujeitos.

Em outra perspectiva, Duarte (2003) trabalha o conceito de sociedade do conhecimento como um falseamento do real, ou numa concepção de adaptação. Esse autor revela que a pedagogia do aprender a aprender, da sociedade do conhecimento, presente na educação como um todo a partir dos anos de 1990, tem como núcleo fundamental a formação voltada para a adaptação dos sujeitos à sociedade regida pelo capital. A criatividade não significa transformação da sociedade, mas adaptabilidade a ela.

O caráter adaptativo dessa pedagogia está bem evidente. Trata-se de preparar os indivíduos, formando neles as competências necessárias à condição de desempregado, deficiente, mãe solteira etc. Aos educadores caberia conhecer a realidade social não para fazer a crítica a essa realidade e construir uma educação comprometida com as lutas por uma transformação social radical, mas sim para saber melhor quais competências a realidade social está exigindo dos indivíduos (DUARTE, 2003, p. 12).

Duarte chama a atenção para as mudanças que se processaram no final do Século XX e início do século XXI, as quais reestruturam o sistema capitalista, mas nem por isso podem ser compreendidas como outro capitalismo, ou outra sociedade, conforme evidenciou Drucker (1993). A chamada sociedade do conhecimento, de acordo com Duarte, é uma ideologia produzida pelo capitalismo e tem função de enfraquecer as críticas radicais de oposição a esse sistema, bem como impedir a luta pela sua superação.

E qual seria a função ideológica desempenhada pela crença na assim chamada sociedade do conhecimento? No meu entender, seria justamente a de enfraquecer as críticas radicais ao capitalismo e enfraquecer a luta por uma revolução que leve a uma superação radical do capitalismo, gerando a crença de que essa luta teria sido superada pela preocupação com outras questões “mais atuais”, tais como a questão da ética na política e na vida

cotidiana pela defesa dos direitos do cidadão e do consumidor, pela consciência ecológica, pelo respeito às diferenças sexuais, étnicas ou de qualquer outra natureza. (DUARTE, 2003, p.14).

Ainda perseguindo o surgimento da pedagogia da competência inerente a sociedade do conhecimento, Batista (2006) afirma que ocorre a negação do conceito de qualificação e a sua substituição pelo conceito de competência. A substituição de conceito, por outros e a sua ressignificação foram denominadas por Shiroma, Campos, Garcia (2005) de bricolagem, sendo essa uma característica observada nos documentos analisados. Batista (2006) ressalta que a substituição de conceitos ocorre em um contexto neoliberal, que elege o indivíduo como sujeito principal das relações sociais, ao mesmo tempo em que nega qualquer possibilidade de afirmação do coletivo. Para esse autor, a noção de competência atrelada ao conceito de empregabilidade constitui-se em conceitos chaves da ideologia que norteia as políticas públicas de formação profissional na era neoliberal.

A sociedade caracterizada pelas relações flexibilizadas do trabalho e o expressivo grau de desemprego, necessita de uma alternativa ideológica para jogar para o sujeito a responsabilidades das contradições produzidas pelo sistema. É o sujeito que não possui os conhecimentos requeridos pela modernidade, a qualificação profissional. Essa é uma característica observada no documento, principalmente pela ênfase que a CEPAL dá a desvinculação existente entre educação e necessidades do sistema produtivo.

O conseqüente isolamento corporativo e a gestão deficiente foram revelados juntamente com a crise do modelo de desenvolvimento e financiamento ocorrida nos anos 80. Esse conjunto de fatores terminou por divorciar radicalmente das necessidades do desenvolvimento o sistema de formação de recursos humanos, tornando-o quase impermeável às inquietações e desafios decorrentes do novo contexto socioeconômico e do debate internacional sobre os destinos da educação. (CEPAL; UNESCO, 1995, p.112).

Oliveira (2010), ao analisar os impactos das proposições da CEPAL para a educação nos anos de 1990, destaca que esse organismo ao considerar a educação como principal instrumento de uma nova realidade econômica e social para os países em desenvolvimento, cometeu um reducionismo no campo pedagógico, quando estabelece a relação intrínseca entre educação e processo

produtivo. Conforme o autor, as propostas de reformas educacionais atendem aos interesses imediatos do capital. Ressalta ainda, que apesar da importância da formação escolar e da sua imposição como requisito para inserção no processo produtivo, é inaceitável que a escola continue subordinada aos imperativos econômicos.

(...) podemos dizer que a preocupação da CEPAL em garantir um maior processo de escolarização para os setores majoritários da população, erige-se a partir de uma leitura na qual a problemática social existente da América Latina decorre da diferença de acesso ao mercado educacional existente. Tendo como questão central das suas proposições uma estrutura educacional mais aproximada do processo produtivo, termina por criar um reducionismo no campo pedagógico. Ou seja, ela desenvolve uma proposta de reforma educacional que atende aos interesses imediatos do capital. Mesmo reconhecendo a formação escolar como um requisito para a inserção no mercado de trabalho, não podemos aceitar a escola subordinada aos imperativos da economia. (OLIVEIRA, 2010, p.12).

Portanto, de acordo com essa perspectiva que coloca a educação e o conhecimento como elementos centrais para o processo de transformação da sociedade, se o sujeito não assimilou os códigos da modernidade, a culpa é dele, e também da escola, que não o preparou de forma compatível com as novas exigências do mundo do trabalho. É reforçado dessa forma o discurso que concebe a educação como panacéia das mazelas sociais, bem como responsável pelo desenvolvimento econômico, onde as reformas educacionais aparecem como centrais para solucionar um problema que está na base da sociedade, mas que é ocultado à medida que não objetiva a sua transformação, mas a conservação da estrutura vigente, por isso ao contrário de transformar a sociedade, enfatiza-se a necessidade de reformar a educação, sendo essa idéia dominante e presente como foi apontado nos documentos cepalinos.

Conforme veremos no quarto capítulo, os documentos que nortearam as reformas do Ensino Médio nos anos de 1990 possuem determinadas justificativas. As análises dos projetos de lei bem como das principais reformas implementadas, confirmarão ou não a questão que permeia esse trabalho: verificar em que medida as reformas do Ensino Médio colocadas em prática nos anos de 1990 no Brasil incorporaram a concepção de desenvolvimento elaborada e difundida pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL).

## **2.8 Ensino Médio e formação profissional: distanciamento das demandas produtivas**

A principal crítica que a CEPAL/UNESCO faz ao Ensino Médio, é a sua desvinculação com o setor produtivo. Com a ampliação dessa etapa de ensino iniciada a partir da década de 1980, o mesmo passou de uma função exercida até então de preparação para o acesso ao nível superior para se constituir como etapa final da educação básica, a partir da qual a população pode ingressar no mercado de trabalho. Essa ampliação, segundo a CEPAL/UNESCO, não foi acompanhada de modificações no conteúdo. A estrutura desta etapa de ensino na maioria dos países se diversifica em três setores: (1) geral ou acadêmico voltado para a preparação para o ensino superior; (2) normal de preparação para o Magistério; (3) e técnico vocacional, capacitação geral para a indústria, comércio, serviços ou agricultura. A ampliação dessa etapa de ensino foi seguida do seu afastamento das demandas da sociedade, caracterizada pela obsolescência curricular com aprendizagem cada vez mais distante das compatíveis as exigências da sociedade moderna.

Paulatinamente essa estrutura foi-se desvinculando da economia e da sociedade, cuja evolução só fez acentuar-se. E como consequência todas as modalidades da educação média sofreram processo gradual de obsolescência curricular, oferecendo aprendizagem cada vez mais distanciada das que seriam necessárias para a atuação numa sociedade moderna. (CEPAL; UNESCO, 1995 p.58).

Ao analisar os efeitos das reformas educacionais no Brasil, Duarte (2009) aponta como uma das principais a secundarização dos conteúdos. O conjunto das reformas priorizou a massificação, sem garantir as condições necessárias para isso, por sua vez ocorre a secundarização dos conteúdos através das reformas curriculares, que conforme o autor foi uma das consequências do construtivismo no Brasil, associado à desvalorização do professor. O professor deixa de ser o transmissor do conhecimento e passa a ser o facilitador, e o aluno torna-se o centro do processo de ensino e aprendizagem.

Para nós educadores, que trabalhamos a formação das novas gerações, essa secundarização do conteúdo traz consequências seríssimas. Pois, na perspectiva construtivista, o desenvolvimento do pensamento ocorreria independentemente do conhecimento que o sujeito viria a adquirir. Do ponto de vista da concepção de Educação

que deriva dessa visão do conhecimento, o construtivismo é uma pedagogia que defende o lema “aprender a aprender”. (DUARTE, 2009, p. 3).

As reformas contribuem para que os indivíduos apenas se adaptem a essa sociedade e as transformações estruturais no mundo do trabalho, conforme Duarte (2009), o objetivo do aprender a aprender é a adaptação do indivíduo ao seu meio social e não a apropriação do conhecimento e a sua utilização para a transformação social. Há o esvaziamento dos conteúdos na escola e o pouco que se aprende é visto como aquilo que corresponde às necessidades do cotidiano, o que gera o empobrecimento ainda maior do conteúdo. O autor sintetiza que as reformas estão impregnadas de idéias construtivistas. É esse o resultado que levou a classe média a migrar para a escola privada.

A debilitação do Ensino Médio é uma característica que assola a maioria dos países latinoamericanos e torna-se, de acordo com a CEPAL/UNESCO mais grave no ensino profissionalizante, sendo o setor mais prejudicado, tornando-se cada vez mais irrelevante diante dos requisitos exigidos pela sociedade moderna. Os estudos produzidos pela CEPAL permitem a esse organismo identificar os elevados custos desses cursos e, simultaneamente, a sua incompatibilidade com as demandas do setor produtivo. Essa afirmação foi o que deu ênfase ao governo de Fernando Henrique Cardoso justificar as reformas implementadas nos anos de 1990, principalmente o decreto 2.208/97.

Nesse sentido, conforme analisaremos no quarto capítulo, a CEPAL, apesar de não ser um órgão diretamente vinculado a educação, ela é referência para o conjunto de organismos vinculados à educação, além de ter certa interferência nos governos da região, conforme afirma Oliveira (2010, p. 01).

Embora não seja uma instituição principalmente preocupada com a política educacional, a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), nesta última década, passou a despontar como uma das principais fontes das idéias direcionadoras das políticas deste setor em todo o continente latino-americano e região caribenha. A sua importância decorre do papel que a mesma passou a atribuir ao processo educativo, considerado um dos principais responsáveis pela elevação do patamar de competitividade internacional dos países desta região, capaz de fazer frente às diversas transformações sucedidas na economia ao nível global.

A defesa pela compatibilidade da educação com o sistema produtivo é constante no documento em análise, afirmando que a desvinculação entre sistema produtivo e educação configura-se num problema central que deve ser superado, considerado como encapsulamento setorial relativo à educação, provocado pela desvinculação do que se aprende na escola com o que se exige nas empresas:

Por esses motivos, as unidades educacionais de nível médio enfrentam dificuldades crescentes para combinar o estudo com o desempenho na empresa, e oferecer experiência de trabalho, elementos-chave para facilitar a posterior inserção de seus egressos no mercado de trabalho. De fato, é freqüente a falta de correspondência entre os estudos cursados e a ocupação efetiva. Observou-se, inclusive, que os empregadores preferem contratar trabalhadores com bom nível de formação geral ao invés de acolher os formados nesse ramo de Ensino Médio. (CEPAL; UNESCO, 1995, p.58-59).

Frente a essa realidade haveria certo preconceito em relação ao Ensino Médio, tanto pelos estudantes, que se encontram desmotivados em cursá-lo, como por parte dos empresários que deixam de contratar alunos oriundos de cursos profissionalizantes para contratar aqueles que detêm bom nível de formação geral.

Conforme mencionado acima, é relativamente comum a falta de correspondência entre o Ensino Médio e as demandas do setor produtivo, problema que se acentua no Ensino Médio profissionalizante. O Ensino Médio acadêmico apesar de atrair cada vez mais jovens, possui características enciclopedistas, clássica e desvinculada do ensino profissional.

Percebe-se pelas críticas que a formação para o modelo econômico é colocada como fundamental, as análises desse documento não fazem menção ao desemprego estrutural, e esse fenômeno, conforme evidenciamos nos documentos, é resultante da ausência de um modelo educacional que não se adequou até o momento as demandas do setor produtivo. A defesa da educação como elemento fundamental para o desenvolvimento, contribui para reforçar outro mito presente na sociedade, sendo aquele que condiciona a educação como um canal de mobilidade social.

Em quase todos os países do mundo a educação é um canal de mobilidade social. No entanto, para que as transformações assim introduzidas na estrutura das sociedades sejam permanentes, é necessário que elas correspondam modificações paralelas na

estrutura produtiva. Na América Latina e Caribe a evolução educacional do pós-guerra propiciou mobilidade social apoiada basicamente na expansão do emprego e gastos públicos, cuja fragilidade ficou em evidência nos anos 80, quando tal base de sustentação debilitou-se. (CEPAL/UNESCO, 1995, p.65).

De acordo com a CEPAL/UNESCO, os estudos relativos ao período de 1950 a 1980 diagnosticaram a evolução da educação como principal canal de mobilidade social em detrimento de cumprir os requisitos exigidos pelo desenvolvimento econômico. Ela explica o processo desigual como decorrente da ausência de uma economia suficiente, dinâmica e equitativa que proporcione por si mesma, meios de ascensão social, se a economia não dá conta dela mesma desenvolver essas oportunidades, a educação passa a ocupar seu lugar. “Na ausência de uma economia suficientemente dinâmica e equitativa que por si mesma ensejasse meios de ascensão social, a educação transformou-se no principal motor dessas oportunidades”. (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 69).

A desvinculação com o sistema produtivo é justificada pela CEPAL/UNESCO, como consequência da expansão educacional clamada como direito de todos, desejo amplamente difundido na sociedade, mas desarticulado do setor produtivo. Ao clamar por educação a sociedade se apoiou na tradição liberal do século passado, que a considerava apenas como um instrumento eficaz para a formação dos cidadãos. A sociedade moderna passa a associar a idéia de desenvolvimento e educação, mas ela é desvinculada das demandas do sistema produtivo.

De modo geral a expansão educacional obedeceu a vontade política de atender a um desejo amplamente difundido na sociedade, e não a demandas claramente articuladas. Por conseguinte, sua evolução dissociou-se cada vez mais das necessidades do setor produtivo. (CEPAL; UNESCO, 1995, p.65).

A educação como forma de mobilidade social e os efeitos disso na América Latina foi estudada por Saes (2005), que afirma que a educação reivindicada como direito, foi preconizada principalmente pela classe média. Nesse sentido o autor ressalta que essa classe e a sua pressão frente ao Estado por educação é algo comum em todos os países da América latina. A classe média não pressiona o Estado com vistas a conquistar a universalização da educação para toda a sociedade. Ela pressiona primeiro, porque almeja a escola de qualidade, pois essa

é a única possibilidade de ascensão social, é a maneira de como ela conserva seu capital educativo e se reproduz enquanto classe de forma a garantir a seus filhos a condição de trabalhadores não manuais. Ela defende a escola pública para reforçar a ideologia de que existe a escola unitária para todos, a classe média precisa dessa aparência, pois dela depende a sua valorização econômica e social como classe social.

A classe média não defende um ensino elementar público, obrigatório e gratuito por pensar que esse modelo de prestação de serviços educacionais assegurará uma boa educação elementar aos seus próprios filhos. Tal classe social não tem necessidade, para inscrever os seus filhos na escola elementar e garantir que eles a frequentarão regularmente, de ser compelida a tanto pelo Estado. Na verdade, a classe média é a única classe social cujos membros consideram que a reprodução de sua situação econômica e social através dos filhos depende essencialmente da educação escolar, pois é esta que permite no mínimo, à geração seguinte, manter a condição de trabalhadores não – manuais, superiores, dentro da hierarquia do trabalho, aos trabalhadores manuais. (SAES, 2005, p.8).

Ainda de acordo com Saes (2005) a classe trabalhadora assimila de forma naturalizada a importância da escola apenas para formação e inserção no mercado de trabalho. Os filhos dos trabalhadores manuais são desde cedo suscetíveis de serem inseridos no mundo do trabalho como uma forma de reprodução material da unidade familiar, por esse motivo, há uma desvalorização da escola por essa classe, já que ela retira da criança o tempo destinado ao trabalho e a reprodução material familiar.

Saes (2005) nos mostra porque o fracasso escolar das crianças pobres é encarado como algo natural, aceito por pais e alunos.

Para as famílias de trabalhadores manuais, as crianças constituem mão de obra suscetível de ser colocada, desde cedo, a serviço da reprodução material da unidade familiar. Analisada por esse ângulo, a entrada das crianças no ensino fundamental representa um desvio de energia que poderia ser empregada na esfera do trabalho e, portanto, indiretamente, um empobrecimento da família trabalhadora. Isso explica, de resto, que a evasão escolar das crianças pobres, como consequência do fracasso escolar, seja freqüentemente encarada como uma fatalidade, e não como um acontecimento revoltante, pelos pais desses alunos. Talvez pela mesma razão muitas famílias de trabalhadores manuais promovem o retardamento da entrada dos seus filhos no universo escolar, argumentando que lhes faltaria a maturidade necessária para tanto,

presente apenas, desde cedo, nos filhos de pais ricos. (SAES, 2005, p.3).

É nesse contexto que entendemos o fracasso escolar e a deserção na América Latina, não há pressão popular por educação de qualidade, a não ser a pressão entoada pela classe média. Esses fatores, associado à desigualdade educativa, a precarização da educação com as reformas dos anos 1990, e as flexibilizações no mundo do trabalho, tornam a escola um espaço pouco atrativo para os filhos da classe trabalhadora. Os elevados índices de desemprego, a realização do trabalho manual, mecânico e sempre desenvolvido pelos trabalhadores dispensam a escola e a sua percepção como algo importante para a formação dos filhos dos trabalhadores.

Se essa classe desenvolve suas atividades laborativas sem precisar dos conhecimentos transmitidos pela escola, já a desvalorizam de imediato e reproduzem essa cultura de desvalorização do saber científico. Salienta-se ainda que o conhecimento científico perde espaço com as reformas da década de 1990 (DUARTE, 2009).

Se a ampliação da educação é também consequência da pressão da classe média por escola pública, percebe-se que essa ampliação ou massificação dos ensinamentos de primeiros níveis vai provocar a migração dessa classe da escola pública para a iniciativa privada em decorrência da precarização do ensino, além de ser uma condição para manter a preservação do capital cultural por essa classe.

Para a CEPAL/UNESCO, a educação concebida como meio de mobilidade social, é consequência da ausência de uma economia suficiente, dinâmica e equitativa, que seria responsável por prover meios de ascensão social, quando isso não ocorre, abre espaços para outras formas, como a educação.

A migração da classe média para o ensino privado ocorre segundo a CEPAL/UNESCO em decorrência da não priorização de metas qualitativas de equidade, que prejudica os estratos mais pobres que têm acesso à formação pública. Ao que denomina de escola dual, classificada como origem da divisão social do trabalho, entre estabelecimentos dos setores públicos e privados, que oferecem atendimento hierarquizado aos diversos grupos sociais, conforme o seu capital social e nível de renda.

A frágil capacidade de implementação do estado, associada à crônica escassez de recursos materiais e humanos, faz com que a expansão educacional nos níveis inferiores adquira um caráter simbólico, enquanto que os grupos superiores propiciam a criação de um circuito escolar de melhor qualidade, ao qual normalmente se ingressa via estabelecimentos pré-escolares ou primários de natureza particular e seletiva. (RAMA apud CEPAL/UNESCO, p. 73).

A permanência desse processo de educação ofertado conforme as diferenças de classes configura-se, segundo a CEPAL/UNESCO, como ausência de equidade, uma vez que não são dadas a todos as mesmas condições de oportunidade. A CEPAL identifica apenas as lacunas do sistema educacional, sendo a ausência de equidade apontada como uma das principais, dada a desigual oferta entre os diferentes estratos sociais, sem fazer qualquer associação entre a escola e a dualidade da educação que está relacionada ao reflexo do antagonismo de classe.

A escola da sociedade capitalista está ancorada na dualidade estrutural do sistema de ensino, destinada aos trabalhadores apenas como formadora de mão de obra para garantir a reprodução do capital, e a burguesia como formadora da elite dominante para reproduzir as relações de dominação.

As instituições formais de educação certamente são uma parte importante do sistema global de internalização. Mas apenas uma parte. Quer os indivíduos participem ou não – por mais ou menos tempo, mas sempre em um número de anos bastante limitado – das instituições formais de educação, eles devem ser induzidos a uma aceitação ativa (ou mais ou menos resignada) dos princípios reprodutivos orientadores dominantes na própria sociedade, adequados a sua posição na ordem social, e de acordo com as tarefas reprodutivas que lhes foram atribuídas. (MÉSZÁROS, 2008, p.44).

Diante dessa caracterização pode-se inferir que a escola capitalista tem fundamental importância para a reprodução das classes sociais, já que a sua organização corresponde ao modelo estrutural dessa sociedade. Entretanto, apesar de desconsiderar as raízes históricas dessa dualidade, no documento a CEPAL/UNESCO reconhece que a massificação da educação ocorreu com poucos investimentos, obtendo impacto desigual, de forma a beneficiar em sua maioria os grupos de renda média e alta. Enquanto a educação ofertada às massas populares é de baixa qualidade além de muitas vezes não atender às demandas sociais.

A massificação aconteceu com pouco investimento e teve impacto desigual, pois beneficiou em maior medida os grupos de renda média e alta. A educação fornecida à maioria é de má qualidade e muitas vezes não tem qualquer vínculo com as necessidades sociais. (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 111).

Desconsidera-se que no modo de produção capitalista a organização econômica é aquela que atende aos interesses da classe dominante, ou seja, a economia já está definida entre os possuidores dos meios de produção e os destituídos desses meios. Isso significa dizer que para os trabalhadores não há possibilidades de ascender socialmente, exceto em raros casos. Já a classe dominante mantém e conserva essa posição, da mesma forma que as chamadas classes médias, reproduzem o seu capital cultural e *status quo*.

As transformações tecnológicas, a globalização e a competitividade internacional requerem a primazia da função econômica da educação, dessa forma a ênfase na formação de recursos humanos é tema central para alcançar a competitividade.

A situação parece ainda mais complexa quando se considera que a consecução de cada um dos objetivos da educação – o político, o social e o econômico – significa a preservação de precário equilíbrio entre amplitude e especialização da formação oferecida. A competitividade dos países depende, na verdade, de que a maioria da força de trabalho disponha ao mesmo tempo de ampla formação geral e sólidas habilidades específicas. (CEPAL; UNESCO, 1995, p.128).

A idéia da formação de recursos humanos é o tema sobre o qual se centraliza o debate sobre a reorganização industrial e competitividade dos países industrializados. Esse tema assume tal importância, que para as economias centrais é utilizado para medir a capacidade de sucesso ou fracasso econômico, que está relacionado ao maior ou pior investimento em educação.

A CEPAL/UNESCO denuncia a insuficiência do sistema educacional da América Latina que se constitui da dissociação entre educação e as demandas sociais e econômicas, que se manifesta na insuficiência da formação profissionalizante, haja visto que nesses países ao contrário dos centrais, prevalece a cultura de que a responsabilidade pela formação profissional cabe ao Estado. Nesse sentido, quando o empresariado oferece essa formação, ela é

insuficiente, pois privilegia o investimento em funcionários de alto escalão, em detrimento das poucas horas para o operariado, sendo essa de característica imediatista com vistas ao adestramento no manuseio das novas técnicas impostas pela produção.

A política tradicional de formação de recursos humanos na região parece ser esporádica e de curto prazo, no sentido de que as empresas costumam responder às exigências imediatas da tecnologia por meio de cursos específicos de curta duração e alcance limitado, ao invés de antecipar as futuras demandas de qualificação. (CEPAL; UNESCO, 1995, p.104).

Já nos países centrais ocorre intenso investimento em formação de mão de obra, financiada pelo setor público e privado, dada a cooperação entre eles, enquanto para o empresariado latinoamericano, investir em formação profissionalizante significa desperdício de tempo e dinheiro

A principal justificativa de tal postura é a alegada incerteza quanto ao retorno do investimento de capital humano, dado o risco de perdê-lo para os concorrentes. É por isto que, em geral, a maioria das empresas considera que cabe ao governo e ao sistema educacional regular proporcionar serviços de formação profissional. (CEPAL; UNESCO, 1995, p.104).

Associado a ausência de investimento seja pelo Estado seja pelos empresários em formação de mão de obra qualificada, ocorre também reduzido investimento em produção científica e tecnológica, com pouquíssimos números de pesquisadores nas indústrias quando comparado a quantidade populacional existente na região. Além disso, o precário investimento em pesquisas científicas colabora para a escassa produção de conhecimento. Ademais, as pesquisas que predominam na América Latina são voltadas para a agricultura, siveicultura e pesca, em detrimento da indústria manufatureira, ao passo que os países desenvolvidos possuem elevado investimento em produção de ciência e tecnologia, com ênfase nas pesquisas voltadas para os bens dinâmicos da produção e comércio mundiais. (CEPAL/UNESCO, 1995).

Os investimentos em pesquisa associados à demanda do setor produtivo permitem romper com o encapsulamento setorial e simultaneamente promover o caráter sistêmico, fundamental para toda economia. Nesse sentido os recursos humanos se colocam como nova e especial variável da competitividade, e esse é

um desafio externo a se realizar ao passo que a cidadania conjuga-se num desafio interno.

Para a CEPAL/UNESCO, o exercício da cidadania está relacionado ao acesso à cultura, as informações comuns e capacidade de sobre elas exercitar juízos críticos. Nesse sentido, a cidadania está atrelada à ampliação da democracia e da equidade, bem como da viabilidade de assimilação dos códigos da modernidade, que se definem como o conjunto de conhecimentos e habilidades necessárias para futuras aprendizagens dadas pela educação formal ou informal. Nesse sentido a modernização da sociedade não se limita à racionalidade instrumental e progresso técnico, mas ao amplo desenvolvimento de cidadãos que consigam atuar no meio social em que estão inseridos, bem como atender as múltiplas demandas sociais.

Toda a população deve estar capacitada para manejar os códigos culturais da modernidade, ou seja, o conjunto de conhecimentos e habilidades necessários para participar da vida pública e desenvolver-se produtivamente na sociedade atual. Tais habilidades são fundamento necessário para futuras aprendizagens, na escola ou fora dela. (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 249).

Para a CEPAL/UNESCO, a formação contemporânea da cidadania não se limita ao voto e a igualdade formal perante a lei, vai além desses aspectos e pressupõem a igualdade de oportunidades e benefícios, no seio de uma sociedade complexa e diversificada. Para viabilizar a consolidação dessa cidadania, aponta-se como fundamental o papel da educação, que deve, no conjunto do seu sistema, superar três desafios principais: a distribuição equitativa dos códigos da modernidade - de forma a democratizar a informação e impulsionar a participação cidadã; preparação integral dos sujeitos, pela combinação da transmissão de valores e princípios éticos com o desenvolvimento de destrezas e habilidades; estimular o consenso da competitividade pautada na inserção internacional da economia enquanto requisito para o crescimento, com incorporação do progresso técnico, elevação da produtividade e melhoria das condições de vida da população. Nessa perspectiva a CEPAL/UNESCO chama a atenção para a relação interdependente entre competitividade e cidadania, sendo que uma não pode existir sem a outra.

A competitividade, no documento em análise, traduz-se nas condições para gerar as capacidades endógenas necessárias para sustentação do crescimento

econômico e desenvolvimento nacional, na perspectiva da globalização e internacionalização da economia. A educação é fundamental para viabilizar a competitividade internacional, de forma a consolidar o caráter sistêmico exigido pela economia, com objetivo de viabilizar a “estreita relação entre competitividade, ciência e tecnologia, educação, capacitação” (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 203).

O caráter sistêmico da competitividade se traduz na sua relação com os demais elementos ligados ao processo produtivo, além dessa característica a CEPAL/UNESCO destaca a função social da ciência e tecnologia, cuja finalidade é resolver os problemas da sociedade, sendo, portanto o que legitima a cidadania. Contudo, o pleno exercício da cidadania, está relacionado com o acesso ao conjunto de informações veiculadas e difundidas na sociedade, principalmente no que tange aos conhecimentos éticos e instrumentais fornecidos pela escola, capazes de viabilizar pleno espaço de participação social, e controle dos indivíduos no conjunto das organizações sociais e no ambiente de trabalho.

O pleno exercício da cidadania pressupõe nível de participação nas decisões públicas e no processo de trabalho que só pode atingir-se mediante incorporação massiva das novas técnicas de comunicação e informação. Elas representam oportunidade única para aumentar o controle dos indivíduos e organizações sociais sobre sua própria dinâmica e sua vinculação com os poderes estatais e econômicos. (CEPAL; UNESCO, 1995, p.205).

A interdependência entre competitividade e cidadania leva a CEPAL/UNESCO a enfatizar que a competitividade que se busca alcançar é a autêntica, ou seja, uma forma de competitividade que tem por objetivo melhorar as condições de vida da população e simultaneamente se afastar da competitividade espúria, sendo esta relacionada à precarização das condições de vida da população, pela queda dos salários, depreciação dos recursos naturais e iniquidade social.

Assim, do ponto de vista do enfoque aqui adotado, a competitividade das nações tem a ver sobretudo com a construção e o aperfeiçoamento de suas capacidades. Mas pressupõem, também, efetivas integração e coesão que permitam aproveitar essas capacidades em função de uma inserção internacional bem-sucedida. Sua meta final é um melhor nível de vida para os cidadãos. Aí se localiza a diferença entre “competitividade autêntica”, que busca este objetivo, e a “competitividade espúria”,

que se apóia na queda dos salários, na depredação dos recursos naturais, etc. (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 203).

A relação que estabelecemos entre o pensamento cepalino e a teoria de Rawls reaparece na diferenciação entre competitividade autêntica e competitividade espúria, sendo que a primeira baseia-se em valores morais e éticos, dados pela oportunidade de todos os países competirem em condições iguais no mercado internacional, colocando a competição não como sinônimo de disputa, mas de solidariedade entre países centrais e periféricos. Ao diferenciar competitividade autêntica e espúria a CEPAL reconhece que ambas podem se efetivar na sociedade, porém, há uma orientação para que a primeira se efetive em detrimento da segunda, principalmente quando o seu desenvolvimento está associado à equidade social.

Por fim cabe salientar que para a CEPAL/UNESCO, o sistema educacional, principalmente o Ensino Médio, encontram-se distantes de atender as necessidades do desenvolvimento econômico, que por sua vez, implica na formação da cidadania moderna e da competitividade autêntica. Daí a necessidade de se promover amplas reformas nesta etapa de ensino e no sistema como um todo.

Tendo em vista a defesa das reformas estruturais e sua recomendação para os países latinoamericanos, no próximo capítulo faremos uma contextualização dessas ocorridas no Ensino Médio nos anos 1990, e estabelecer a sua relação com as transformações estruturais do mundo do trabalho, e suas implicações para a educação profissional.

## **CAPÍTULO III**

### **ENSINO MÉDIO PROFISSIONAL NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM O MUNDO DO TRABALHO**

#### **3.1 Caracterizando a trajetória do Ensino Médio no Brasil**

A sociedade capitalista se estrutura e se desenvolve pelo antagonismo de classes, que ocorre a partir da existência de duas classes fundamentais, com interesses contrários em relação a essa mesma sociedade. Tal antagonismo tem suas raízes na forma como se configura as classes sociais no modo de produção capitalista. Conforme Marx e Engels (1999) a burguesia, no processo revolucionário de transição do feudalismo para o capitalismo, revolucionou não só as forças produtivas, mas também simplificou a divisão social do trabalho, distinguindo-se das demais organizações produtivas que vigoraram ao longo da história da humanidade.

Essa organização social interfere nas relações sociais e seu estudo revela como essas são determinadas pelo modo de produção. Em outras palavras, como a infra-estrutura enquanto estrutura econômica, formada pelas relações de produção e forças produtivas determina a superestrutura, que se divide em dois níveis, sendo o primeiro a estrutura jurídico - política, que compreende as normas e as leis que correspondem a sistematização das relações já existentes e o segundo, a estrutura ideológica, formada pelo conjunto de idéias de determinada classe social que através da sua ideologia defende seus interesses. A educação se insere nesse segundo nível e de acordo com Mészáros (2008) torna-se espaço privilegiado de reprodução da ideologia dominante, espaço este de inculcação de valores burgueses e de sua reprodução, ao mesmo tempo em que oculta as relações de dominação e o antagonismo de classes.

A escola aparece, então, como instituição privilegiada para efetivar tal propósito, que visa manter e conservar as relações de classe tal qual elas se estruturam no capitalismo. A dualidade de classe ou o seu antagonismo se reflete na escola, cuja constituição e organização está historicamente ancorada na dualidade estrutural do sistema de ensino, de um lado, um sistema para formação de mão de obra - garantindo a reprodução do capital, e de outro, um sistema voltado para a burguesia, visando a formação de uma elite que garanta a

reprodução das relações de dominação.

A educação institucionalizada especialmente nos últimos 150 anos, serviu – no seu todo – ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão do sistema do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes, como se não pudesse haver nenhuma alternativa à gestão da sociedade, seja na forma “institucionalizada” (isto é pelos indivíduos devidamente “educados” e aceitos) ou através de uma dominação estrutural e uma subordinação hierárquica e implacavelmente imposta. (MÉSZÁROS, 2008, p.35).

Disso pode-se inferir que a escola capitalista tem fundamental importância para a reprodução das classes sociais, já que a sua organização reproduz o modelo estrutural dessa sociedade. Apesar dessa compreensão da escola e de seu caráter dual, não se pode deixar de mencioná-la como espaço de contradição e de luta de classes, na medida em que o conhecimento científico serve também aos interesses da classe trabalhadora.

Assim, compreende-se que a dualidade do sistema de ensino, no Brasil, é uma consequência do antagonismo de classes existente na sociedade, sendo que tal dualidade aparece com maior contundência no Ensino Médio, etapa do ensino que, segundo Kuenzer (1997), está localizada num momento de formação intermediária, de aprofundamento dos conhecimentos já adquiridos no ensino fundamental e de preparação básica para o trabalho e para a cidadania, por meio da construção da autonomia intelectual e moral.

Para Kuenzer (1997) o Ensino Médio por intermediar a formação voltada à continuidade dos estudos e preparação para o trabalho, gera uma ambiguidade, que se traduz na dualidade estrutural, marcada pelo enfrentamento e a tensão entre educação geral e educação específica.

Dessa forma, a dualidade estrutural do Ensino Médio, de acordo com Kuenzer (2005), é a principal categoria de análise presente nessa modalidade de ensino, e envolve tanto a educação geral como a específica ou profissional, que não devem ser desconsideradas pelos pesquisadores que se dispõem a estudá-las.

Em decorrência, não há como compreender o Ensino Médio no Brasil sem tomá-lo em sua relação com o ensino profissional, já que

ambos compõem as duas faces indissociáveis da mesma proposta: formação de quadros intermediários, que desempenharão, no contexto da divisão e técnica do trabalho, as funções intelectuais e operativas em cada etapa de desenvolvimento das forças produtivas. (KUENZER, 2005, p. 26).

A compreensão de que educação geral e a educação profissional constituem o Ensino Médio no Brasil, impõem - para aqueles que tomam essa modalidade como objeto de pesquisa - a necessidade de investigar a origem dessa característica, que conforme a autora citada acima é determinada pela divisão técnica e social do trabalho, que define a posição ocupada pelas diferentes classes sociais no processo produtivo.

Segundo Xavier (1990) a dualidade educacional surge a partir do momento em que as massas passam a ter acesso à escola. Até a década de 1940 os trabalhadores não estavam inseridos no sistema formal de ensino, o que propiciou uma educação reservada apenas para as elites brasileiras, cuja função era a produção/reprodução de valores morais e humanistas que contribuíssem para a manutenção do *status quo*.

De acordo com autora citada, o Ensino Médio passa a se constituir no ponto nevrálgico da Reforma Capanema, de 1931. A difusão dos ideais da Escola Nova, que preconizava escolarização para todos, disseminada num contexto de desenvolvimento industrial, apesar de ainda incipiente, permitiram aos reformadores a apropriação do discurso do acesso a educação, que contribuiu para a valorização da escola e difusão do referido ideário pedagógico.

A ampliação da industrialização a partir da década de 1930 contribuiu para disseminar o ideário pedagógico que se manifesta na atribuição da escola como responsável pelo desenvolvimento e pela superação das mazelas sociais. A defesa de escolas para as massas, sobretudo no então denominado Ensino Secundário<sup>14</sup>, passa a ser perseguido como possibilidade de ascensão social pelas classes médias, enquanto as classes populares dificilmente passavam pelo funil que selecionava e impedia o seu acesso.

Até esse período, o Ensino Secundário era apenas um substrato que conduzia a inserção daqueles que o cursavam em direção ao ensino superior. Com a Reforma Francisco Campos, de 1942, sustentada no discurso da necessidade de

---

<sup>14</sup> Existem diferentes denominações para este nível de ensino trazidas pelo conjunto de autores que utilizamos nesse trabalho, como: Ensino Médio, Ensino Secundário, Ensino Médio Profissional. A denominação utilizada nesse trabalho seguiu a dos autores citados.

produzir a especialização técnica profissional, se instituiu paralelamente ao Ensino Secundário, cursos profissionalizantes (XAVIER, 1990). Essa reforma marcou formalmente a dualidade do Ensino Médio no Brasil, legitimando a preparação intelectual e humanista para aqueles que iam conduzir os rumos da nação e a educação profissional e específica aos que iam impulsionar a industrialização, seja na qualidade de vendedor de força de trabalho, como forma de disciplinarização dos trabalhadores submetidos às novas relações de trabalho, ou, para a formação do consumidor da produção industrial.

A incapacidade de superar a contradição entre formação geral *versus* formação profissional, dentro desse contexto de preocupações, acabou garantindo a pior espécie de especialização no campo do ensino, a separação entre a educação das camadas privilegiadas e a educação das camadas subalternas. Consolidou-se assim a partir da Reforma Francisco Campos, a dualidade dentro do sistema público de ensino, levada as últimas conseqüências na dualidade de sistemas, resultado final da gestão Capanema no que tange ao ensino técnico-profissional. (XAVIER, 1990, p. 114).

Essa dualidade que orienta a organização e estruturação do Ensino Médio é reflexo do antagonismo de classe e está associada às posições que ocupam as classes no interior da divisão do trabalho. A apropriação privada dos meios de produção pela classe dominante permite explorar a força de trabalho da outra classe destituída dos meios de produção, reforçando a separação entre trabalho manual e trabalho intelectual.

Conforme Xavier (1990) a raiz da dualidade estrutural do Ensino Médio está na diferença e no significado assumido pelo trabalho manual e intelectual no interior da sociedade capitalista. De acordo com a autora as classes dominantes no Brasil, desde o Império, tiveram um desprezo pelo trabalho manual, uma vez que o modelo econômico exportador pautado na produção de produtos primários não requeria escolarização, por isso o acesso à escola para as massas era considerado irrelevante. Esse pensamento garantiu exclusividade do acesso à educação para as elites por quatro séculos de predomínio da economia agro-exportadora.

As políticas para o Ensino Médio ao longo de seu percurso histórico não superaram a dualidade existente, já que essa superação depende da eliminação do antagonismo de classes bem como da superação da divisão social do trabalho.

Se manifesta aqui a velha dualidade que não pode ser resolvida dentro da escola, e encontra-se camuflada pela proposta do Ensino Médio integrado, a dualidade e seus determinantes estão fora da escola na estrutura de classes e não pode ser resolvido no âmbito do projeto político pedagógico escolar. (KUENZER, 1997, p. 20).

A legislação que rege as reformas implantadas, muitas vezes chega a mencionar ou justificar-se como necessária para romper com a dualidade historicamente produzida, mas que não se concretiza uma vez que essa dualidade não se resolve somente no âmbito das legislações ou da própria escola, sendo muito mais discursos de caráter ideológico do que propriamente um projeto a ser colocado em prática.

Ao enfatizar que tal dualidade não se resolve dentro da escola, não se pode deixar de mencionar que isso não deve inviabilizar a luta pela eliminação da atual estrutura do Ensino Médio, caracterizada pela separação entre educação geral e profissional, uma vez que aos trabalhadores interessa, ainda no capitalismo, buscar a garantia da formação integral e acesso ao conjunto dos conhecimentos científicos produzidos e acumulados pela humanidade, não se contentando com a formação profissional específica para o trabalho.

Apesar de se tomar como objeto deste estudo as reformas dos anos 1990, ressalta-se que os desdobramentos das reformas implantadas em períodos anteriores são sentidos ainda na atualidade, como é o caso da primeira Lei de Diretrizes e Bases - LDB 4.024/61 que conforme Kuenzer (1997), não alterou o programa dual colocado para o Ensino Médio desde os anos de 1940 e continuou inalterada a existência de dois projetos pedagógicos que visavam atender as necessidades distintas impostas pela divisão técnica e social do trabalho.

Posteriormente com a aprovação da Lei 5692/71 se estabeleceu a profissionalização compulsória do Ensino Médio, ou seja, instituiu-se a obrigatoriedade do Ensino Médio Profissional, criando uma gama de cursos profissionalizantes, cujo objetivo era atender às demandas requeridas pela expansão do processo de industrialização no país.

Ao analisar a Lei Federal 5692/71 Ferreti (1997) chama a atenção para a perda de qualidade do ensino, com a aprovação dessa lei, na medida em que a profissionalização compulsória desarticulou boa parte do ensino técnico existente nos estados federados, embora tenha afetado menos as escolas federais. Se anterior a referida Lei havia o ensino profissionalizante voltado para a formação

específica, apesar de não estar totalmente articulado aos avanços tecnológicos, conseguia manter a qualidade, o que foi prejudicado com a compulsoriedade da educação profissional.

Com efeito, um exame da história das escolas técnicas mostrará que anteriormente ao advento da lei 5.692/71 muitas delas ofereciam um ensino de boa qualidade, seja do ponto de vista da formação geral, seja da perspectiva da capacitação específica, embora esta última se mostrasse quase sempre defasada em relação aos avanços da tecnologia, ainda que estes também fossem lentos. (FERRETTI, 1997, p. 19).

Para Kuenzer (1997) a lei contempla em seu texto, pela primeira vez, a formação para o trabalho, e pareceres complementares como o Parecer 45/72 corrobora a formação integrada consubstanciada em três eixos principais, como o desenvolvimento individual, a formação profissional e o exercício da cidadania.

Ao incluir a qualificação para o trabalho como objetivo geral do ensino de 1º e 2º graus, afirma o Parecer 45/72, a intenção do legislador não é a justaposição de três finalidades, mas reafirmar que o desenvolvimento individual, a formação profissional e o exercício da cidadania são três dimensões do mesmo processo de educação integral. (KUENZER, 1997, p. 18).

Sobre a discussão que trata da conciliação entre educação geral e formação profissional, presente na Lei 5692/71, Cunha (2002) enfatiza a contrariedade manifestada nos discursos de representantes dos organismos multilaterais nos anos de 1970, cujas críticas que acabaram sendo incorporadas pelos governos nos anos de 1990, retomando o velho discurso e a defesa da supressão do Ensino Médio constituído por educação profissional e geral, visão consolidada posteriormente no Decreto 2.208/97.

Já em 1974, Castro dizia que o ensino secundário brasileiro teria dois grandes problemas a resolver. O primeiro seria acabar com a pretensão de oferecer cursos de caráter simultaneamente propedêuticos e profissional aos mesmos alunos, na mesma escola, como determinou a Lei 5.692/71 para todo o ensino de segundo grau. Eles não fariam bem uma coisa nem outra. (...) Por isso as escolas técnicas encontravam-se em crise. A solução seria retirar dos cursos técnicos o “atrativo propedêutico”. (CUNHA, 2002, p. 112).

Apesar de conceber a formação para o trabalho, a lei não rompe com a

dualidade educacional e não interfere na diferença entre trabalho manual e intelectual, além disso, Kuenzer (1997, p.20) enfatiza que a incorporação da categoria trabalho se fez de forma idealista, ela não contempla a “dialeiticidade da relação entre consciência e trabalho, entre cabeça e mãos, entre teoria e prática; ao contrário, reafirma a supremacia da consciência sobre a ação, do individual sobre o coletivo”.

Saviani (2003b) ao discutir o conceito de competência e sua relação com a Lei 5692/71 ressalta que esse conceito foi utilizado de forma equivocada no documento, já que a compreensão desse termo está associada, conforme os reformadores da época, às múltiplas especializações que poderiam ser oferecidas como formação aos trabalhadores. O domínio de múltiplas técnicas era a tônica da oferta de cursos profissionalizantes voltados para diferentes especialidades, afastando qualquer possibilidade de domínio dos fundamentos científicos dessas técnicas, como pressupõem o conceito de politecnia. A fragmentação das diferentes técnicas segue a lógica imposta pelo modelo de organização da produção taylorismo/fordismo, que fragmenta e rotiniza as funções na esfera produtiva ao mesmo tempo em que “adestra” o trabalhador.

A proposta de profissionalização do ensino de segundo grau da lei 5692/71, de certa forma, tendia a realizar um inventário das diferentes modalidades de trabalho, das diferentes habilitações, como a lei chama, ou das diferentes especialidades. A escola de segundo grau teria a tarefa de formar profissionais nas diferentes especialidades requeridas pelo mercado de trabalho. (SAVIANI, 2003b, p. 140).

Para Kuenzer (1997) a Lei 5692/71 admite a dualidade como dado da estrutura social, mas não admite a dualidade estrutural como modelo de organização escolar, ou seja, não reconhece que a escola reproduz a dualidade existente na sociedade, ressalta que, apesar de a lei contemplar o conteúdo inédito da formação para o trabalho, ela não deixa de estar comprometida com o modelo de desenvolvimento em curso no país, apesar de ser justificada a partir da necessidade de uma formação voltada para uma sólida cultura geral com domínio científico e tecnológico. Essa justificativa se caracterizou como um discurso ideológico e serve para legitimar a exclusão social, consequência do próprio modelo de desenvolvimento econômico e político em curso no país.

Contudo, apesar desta reforma estar atrelada ao modelo desenvolvimentista,

contraditoriamente ela beneficiou os trabalhadores, muitas vezes excluídos antes mesmo de chegar ao 2º grau. A formação voltada para as especialidades profissionais, também prevê a formação geral, cujos conhecimentos foram negados aos trabalhadores até então.

Se nos anos de 1970 o Ensino Médio contemplou as demandas do processo produtivo, nos anos de 1990, as reformas implementadas mudaram substancialmente essa etapa de ensino, e corresponderam a um contexto de profundas mudanças estruturais, cujo cerne é a crise econômica iniciada na década de 1970 nos países centrais, com sérias repercussões nos países periféricos.

De acordo com Ferreti (1997), as formas de racionalização do trabalho sempre se constituíram como respostas às crises cíclicas do capital, sendo alternativa para manter o processo de acumulação. É consenso entre os estudiosos sobre as transformações na organização do processo produtivo que nos anos 1970, em face da crise estrutural, imperou a substituição do paradigma taylorista/fordista pelo modelo japonês, toyotista.

Nesse sentido é importante considerar que o movimento de continuidade/ruptura entre o taylorismo/fordismo e o paradigma toyotista se, de um lado, apóia-se na ciência e na tecnologia disponíveis e no desenvolvimento de estágios mais avançados das mesmas, tem sua origem, basicamente, nas crises recentes de acumulação capitalista, associadas à corrosão do Estado de Bem-Estar Social e à resistência organizada dos trabalhadores à produção fordista, agravadas pela crise energética do início dos anos 70. (FERRETTI, 1997, p. 2).

Ao considerar as transformações ocorridas no sistema produtivo, pretende-se analisar as suas principais implicações para o trabalhador, bem como as conseqüências desse processo para a formação profissional, já que a educação é conclamada como principal meio para possibilitar as inovações tecnológicas. Ademais, conforme veremos a dualidade do Ensino Médio segue a lógica da diferença de classes e da formação organizada conforme a ocupação das diferentes classes sociais no processo produtivo. Assim, ao analisar o Ensino Médio, deve-se considerar a educação profissional, pois essa é uma de suas principais características ao lado da formação geral.

Na sequência, busca-se discutir as demandas do processo produtivo em

países centrais e no Brasil e o papel que a educação assumiu em ambas as realidades.

### **3.2 As transformações no processo de organização do trabalho e suas repercussões na educação profissional**

Os estudos que tratam da inovação ou modernização tecnológica no processo produtivo indicam que durante muito tempo a maioria desses esforços, no Brasil, concentrou-se na aquisição de novos equipamentos, no entanto esses estudos revelam que há também uma preocupação por parte do empresariado brasileiro em introduzir na produção elementos do modelo japonês de organização da produção como “o *just-in-time*, *Kanban*, *kaizen*, organização celular, controle estatístico de processo, sistemas de participativos, CCQ, TQC, etc. (LEITE, 1994, p. 37).

Essas tentativas, apesar de demonstrarem uma tendência do empresariado em mudar o sentido da organização da produção, foram limitadas pela falta das condições necessárias exigidas pelo modelo japonês para a efetivação de todos os elementos. As condições necessárias para a implementação da organização da produção sob a gestão toyotista se traduzem no maior controle do trabalhador sobre o processo produtivo, além de técnicas de gestão produtiva, pautada no trabalho em equipe e trabalho cooperado. Isso, conforme afirma Carvalho (1994, p. 103) exige dos trabalhadores “maior capacidade de abstração, o exercício do discernimento, e certas qualidades comportamentais relacionadas com a confiança e a cooperação”. Características nem sempre presentes no nosso trabalhador em face do próprio processo de formação vigente.

A reordenação da produção consubstanciada sob essas condições, não se concretizou aqui também porque os empresários ao defenderem uma nova organização da produção, buscavam fazê-la sem abandonar as técnicas fordistas/tayloristas, apenas adaptando o modelo japonês.

Essas questões foram sublinhadas ainda por Humphrey (1989) ao discutir a implicação da adoção de técnicas japonesas na organização do trabalho das empresas brasileiras e chamar a atenção para a necessidade de adaptação das técnicas japonesas em nosso país, tendo em vista a resistência do empresariado em adotar métodos baseados na participação dos operários. (LEITE, 1994, p. 43).

Essa postura do empresariado brasileiro contrariava qualquer ação que promovesse o conhecimento e o domínio das técnicas produtivas do trabalhador sob o processo produtivo, ao passo que impedia ao mesmo tempo o desenvolvimento do trabalho gerido pela cooperação e integração entre os trabalhadores.

Ao discutir o reordenamento produtivo em escala mundial, Leite (1994) afirma que a lógica do toyotismo, exigia das empresas sua adequação a novos conceitos de produtividade, apoiadas no princípio de flexibilidade, qualidade e rapidez, princípios esses que delineavam o novo perfil de trabalhador, diferente daquele predominante na organização assentada no modelo taylorista/fordista.

As exigências do processo produtivo revelam o quanto a educação está atrelada aos interesses do mercado, cumprindo sempre a função de preparar a força de trabalho requerida em cada momento histórico. Ferreti (1997) ressalta que a questão principal colocada para a formação profissional está relacionada com as demandas impulsionadas pelo setor empresarial, o que expressa sua subordinação aos interesses econômicos.

O fato de a educação estar historicamente subordinada aos interesses da economia pode ser compreendido como um dos determinantes que provocaram historicamente a dualidade estrutural do Ensino Médio, juntamente com o antagonismo de classe e da separação e diferença entre trabalho manual e trabalho intelectual, conforme já abordado anteriormente neste texto. Embora as características apresentadas confirmem a dualidade educacional, Santos (2007) infere que a dualidade vai além daquilo que se apresenta no aspecto formal, ou seja, na simples existência de sistemas paralelos de ensino, revelando-se também na qualidade da educação oferecida presente no interior de um mesmo sistema formal.

Se nos anos de 1940, o Ensino Médio visava à formação do novo trabalhador e consumidor, demandados pelo processo produtivo com base na substituição de importações, nos anos de 1960 e 1970 as reformas propostas, para essa etapa de ensino, seguiram o modelo desenvolvimentista, com intensificação da formação conforme o modelo taylorista/fordista, e na diversificação de habilitações consubstanciadas pelo tecnicismo ou habilidades específicas, para atender as demandas desse processo.

A partir dos anos 70 do século XX, ocorre uma transição na organização da

produção visando substituir o modelo taylorista/fordista, pelo toyotista. As características desse novo reordenamento produtivo, como vimos, têm suas raízes na crise eclodida na década de 1970 na América Latina, apesar de ter surgido nos anos de 1950 no seu país de origem, o Japão.

Se o taylorismo/fordismo se caracterizou pela produção em série e aplicação de princípios científicos na organização do trabalho, o toyotismo surge no período pós guerra, no Japão, cujo contexto era de profunda recessão econômica como consequência da guerra, com a derrota e destruição do país. Foi nesse contexto que surgiu, na década de 1950, especificamente na fábrica da Toyota, o toyotismo, que associa tecnologia à introdução de máquinas automatizadas e programadas, dispensando parte da força de trabalho humano.

Este novo modelo de produção provoca o desemprego em massa e impõem diferente organização e gestão do trabalho, resultado imediato da incorporação de novas tecnologias no processo produtivo. A polivalência será uma das características do toyotismo, pois os trabalhadores que permanecem nas fábricas são convertidos em trabalhadores multifuncionais, passando a exercer várias funções simultaneamente. Além da polivalência, a produção é descentralizada com as empresas subcontratadas, as quais prestam serviços para a Toyota empregando para isso trabalhadores com salários reduzidos e muitas vezes sem direitos trabalhistas e submetidas a péssimas condições de trabalho, o que contribui para intensificar a exploração do trabalho.

Outro ponto essencial do toyotismo é que, para efetiva flexibilização no aparato produtivo, é também imprescindível à flexibilização dos trabalhadores. Direitos flexíveis, de modo a dispor dessa força de trabalho em função direta das necessidades do mercado consumidor. O toyotismo estrutura-se a partir de um número mínimo de trabalhadores, ampliando-os, através de horas extras, trabalhadores temporários ou subcontratação, dependendo das condições do mercado. (ANTUNES, 2005, p.36).

O toyotismo se caracteriza também pela subordinação da produção ao consumo, ou seja, a produção é variada e diversificada apenas para suprir o consumo, sustenta-se na existência do estoque mínimo, denominada de produção enxuta ou modelo *just-in-time*. Nas fábricas onde está implantado o *just-in-time* o estoque de matérias primas é mínimo e suficiente para corresponder a uma demanda determinada de produção. Para que isso seja possível os fornecedores

devem ser treinados, capacitados e estarem conectados visando a entrega de pequenos lotes na frequência desejada.

Para corresponder as novas necessidades produtivas impostas pelo toyotismo, derivou-se dele o modelo japonês, sendo essa uma nova forma de gestão e organização do trabalho impulsionada principalmente com a incorporação da automação, microeletrônica e robótica no processo produtivo. Essas novas tecnologias exigiram técnicas de gestão que partem da premissa de que todos os operários são criativos e tem a possibilidade de inovar instrumentos e técnicas de trabalho, exige mão-de-obra qualificada e trabalhadores cada vez mais comprometidos com os objetivos da empresa, ou seja, desenvolve atividade em equipes, dando origem ao trabalho cooperado. Definem-se metas produtivas coletivas, cujo objetivo é fazer com que os trabalhadores sejam seus próprios controladores, além disso, estratégias ideológicas são desenvolvidas para que o trabalhador assuma a empresa como se fosse sua.

Apesar de o toyotismo ter emergido no Japão e o taylorismo/fordismo nos Estados Unidos da América, essas formas de racionalização do trabalho não foram aplicadas apenas nesses países, mas transpostas para os diversos rincões do mundo exigindo a reorganização das relações produtivas, compatíveis com esse momento de desenvolvimento capitalista. Essa reorganização tem repercussões na exploração e extração de mais valia atingindo o seu ápice nos países periféricos, já que tanto o desenvolvimento das forças produtivas como máquinas e equipamentos associadas as técnicas de gestão demandas por elas, não cumprem outro interesse a não ser a intensificação da exploração da força de trabalho e acumulação de capital. (ANTUNES, 2005).

Entende-se que as técnicas de racionalização do trabalho não ficam circunscritas aos seus países de origem em virtude da reprodução do capital em escala mundial.

Estudos<sup>15</sup> sobre as novas formas de organização do trabalho indicam que a aplicação do modelo japonês assume diferenças relevantes no que se refere à experiência daquele país, cujo distanciamento é ainda maior nos países periféricos.

Conforme Carvalho (1994) a experiência internacional demonstra que a aceleração do progresso técnico e a capacidade de inovação

---

<sup>15</sup> Leite (1994) indica como principais pesquisadores sobre modernização tecnológica e transformações nas relações de produção: Fleury (1988); Abramo (1990); Liedke (1991).

das empresas constituem-se como aspectos cruciais para a competitividade de uma economia. As experiências dos países melhores sucedidos revelam alguns critérios fundamentais para viabilizar esse processo, como a qualificação de recursos humanos, maior valorização do conhecimento e inteligência do trabalhador. Tem-se, portanto, a mudança na natureza do trabalho provocada pelo processo de inovação tecnológica e de produção de novas técnicas de gestão. Esta dissolução do trabalho direto e a extensão do trabalho indireto poderiam também ser vistas como um movimento geral em direção à abstração do trabalho, abstração significando mais do que o manejo concreto de ferramentas baseado em prescrições de operação, agora estamos lidando com a capacidade para ler, interpretar, e decidir com base em dados formalizados e fornecidos pelas máquinas (CORIAT apud CARVALHO, 1994, p. 103-104).

Além disso:

[...] a inclusão no escopo do trabalho de produção de responsabilidades tais como controle de qualidade e busca permanente de pequenas melhoras no processo produtivo reforçam a necessidade de o trabalhador compreender a lógica e as condições do seu trabalho, estabelecer relações e decidir entre alternativas. (CARVALHO, 1994, p. 103-104).

Suhr (2010) destaca que Tedesco (2001) também compartilha dessa compreensão quando afirma que a modernização da produção exige melhores capacidades dos seres humanos, no sentido de valorizar a criatividade do trabalhador, além da relevância e influência do sistema produtivo na formação do trabalhador, apesar do objetivo se centrar na ampliação da produtividade. A produção moderna exige o desenvolvimento pleno das melhores capacidades do ser humano. Por isso, em tese, a própria produção estaria favorecendo a formação mais integral dos trabalhadores, ainda que isto se dê, prioritariamente, como estratégia para ampliação da produtividade.

Ao mesmo tempo em que Suhr (2010) se utiliza de Tedesco para ressaltar a interferência da modernização da produção e seu aspecto positivo na ampliação das capacidades dos trabalhadores, dialoga com Kuenzer, que no conjunto de sua obra alerta que as vantagens da ciência e da tecnologia servem não só para a transformação na produção de bens e serviços, mas ao serem apropriadas pelo capital, servem para reproduzir e conservar o atual sistema de produção.

O desenvolvimento científico e tecnológico ao ser apropriado pelo capital e utilizado a serviço da acumulação contribui para simplificar a produção e as

relações de trabalho, ao passo que o trabalhador se distancia cada vez mais do domínio do processo produtivo na execução de suas tarefas. Portanto, há divergências no que concerne a aplicação e supostos benefícios do modelo japonês de produção para os trabalhadores, na medida em que a organização pautada na gestão empresarial elevaria e valorizaria o desenvolvimento da inteligência e o maior controle do trabalhador sobre o processo produtivo. Para entender essa contradição, conforme já aludido anteriormente, há que evidenciar as repercussões da implantação desse modelo nos países centrais e nos países periféricos, como o Brasil.

Em face do nosso objeto de estudo e dos limites desse trabalho em tratar da configuração e dos impactos do toyotismo na periferia do capitalismo de uma forma geral, limitamos a discussão ao caso específico brasileiro, e posteriormente as suas implicações para a educação profissional.

### **3.3 Mudanças na organização produtiva no Brasil e as consequências para a educação profissional de nível médio**

Grande parte dos autores que tratam da modernização do setor produtivo no Brasil indica o seu caráter conservador, uma vez que se restringe basicamente a aquisição de novos equipamentos, mantendo os processos de trabalho baseados nas velhas práticas do modelo taylorista/fordista, associando intensificação do trabalho com desvalorização da mão de obra por meio de baixos salários, ampliando, assim, a exploração e extração de mais valia.

A modernização conservadora e autoritária é a tônica da implantação desse modelo no Brasil, pois diferente do que ocorreu nos países centrais, em que os trabalhadores para executar o processo de organização gerencial, passaram a ter maior controle sobre o processo produtivo, no Brasil, o que houve foi uma resistência por parte do conjunto dos empresários em promover esse domínio e controle dos trabalhadores, sendo essa restrita e limitada a um número de profissionais que também não admitiam que seu conhecimento e domínio técnico fossem acessíveis ao conjunto dos trabalhadores, mantendo assim a hierarquia da divisão do trabalho. O que prevaleceu então foi a rotinização de tarefas, que paulatinamente substituiu o trabalho em série, conforme nos indica Leite (1994, p. 42).

O balanço da bibliografia especializada sugere claramente desde o início uma opção do empresariado brasileiro por uma modernização conservadora, na qual as iniciativas de reorganização do trabalho tendiam a manter características importantes da organização taylorista/fordista do trabalho como a concentração do planejamento e concepção nas mãos dos técnicos e engenheiros e a centralidade do trabalho individualizado e em tempos impostos. Do mesmo modo, a literatura apontava para a manutenção das formas de gestão da mão-de-obra autoritárias e pouco compatíveis com o envolvimento dos trabalhadores que vêm predominando há longos anos no país, baseado nos baixos salários, na divisão dos trabalhadores através de políticas salariais que buscam individualizá-los, na resistência em estabilizar minimamente a mão-de-obra.

Essa autora ao fundamentar a discussão sobre o caráter da modernização conservadora no Brasil se baseia em Hirata (1983), para enfatizar a interferência das condições sociais e culturais que também se colocaram como obstáculos a efetivação de técnicas gerenciais modernas e a consolidação da aplicação do modelo japonês no Brasil.

Nessa mesma perspectiva Shiroma (1991) destaca que o Brasil importou técnica e tecnologia que no Japão estava atrelada a valores e costumes que colocavam a educação como principal mecanismo para o desenvolvimento, considerado como meio para a expansão da criatividade com valorização das capacidades mentais. Diante da inviabilidade de importar tais valores e costumes no Brasil houve apenas uma transposição de um modelo adequado a outro país. O que se importou em termos de educação foram alguns pacotes fechados de treinamento de mão de obra, para adequá-la as técnicas toyotistas, que no Brasil se restringiram ao desenvolvimento de habilidades manuais.

Os pacotes vêm responder aos anseios de processos mais sofisticados de envolvimento dos trabalhadores, surgem então como uma técnica de treinamento mais adequada ao controle da conduta num capitalismo de escala mundial, com crises de superprodução e que precisa otimizar o giro de seu capital e desestocar seus produtos, inclusive os próprios pacotes. (ROUX *apud* SHIROMA, 1991, p. 62).

Compartilhando com essa visão Leite (1994), com base em Salerno, também aponta as diferenças de implantação do toyotismo entre o Brasil e o Japão. No Brasil diferentemente do Japão, o efeito prático dessa modernização

teria sido a disciplinarização dos trabalhadores em detrimento do conhecimento técnico, a ponto de satirizar a configuração assumida pelo modelo japonês no Brasil, quando menciona que o mesmo deixa de ser japonês e torna-se nissei.

Sublinhando o caráter conservador da modernização brasileira, Salerno ressaltava que “o trabalho, via de regra, continua tendo uma prescrição individual via carta de processos, rotineiros, de fabricação ou ordens orais (...) a difusão de métodos organizacionais baseados no “modelo japonês” estavam assumindo o Brasil, concluindo com a feliz expressão de que aqui “o modelo deixa de ser japonês para tornar-se nissei”. (SALERNO *apud* LEITE, 1994, p. 44).

Ampliando a discussão sobre a modernização conservadora no Brasil, Leite (1994) se serve das análises de Ferreira (1991) que ao comentar sobre o modelo japonês, afirma que este não se limita ao simples domínio de métodos e técnicas, mas, sobretudo se constitui em uma forma de organização da produção, que se assenta em um conjunto de relações sociais de trabalho com a participação coletiva na produção, com ênfase na cooperação e no trabalho em grupo. Ao passo que no Brasil essa principal característica não se efetiva, ao contrário, o que temos é uma maior intensidade da flexibilização das relações de trabalho em relação aos demais países.

Shiroma (1991) ressalta que a cooperação e integração dos trabalhadores, no Brasil, se limitaram a incorporação e identificação desses aos objetivos e valores das empresas, tornando-se mecanismo de coerção e disciplinarização para minimizar as contradições entre capital e trabalho. Aqui se combina inovação com práticas extremamente conservadoras de gestão de mão de obra, que simultaneamente se coloca como um limitador de práticas de inovação e decisões relativas ao processo de produção demandadas pelo conjunto dos trabalhadores.

Sob esse viés de discussão, Carvalho (1994) destaca a mudança na natureza do trabalho nos países centrais com ampla recuperação da inteligência da produção, frente às demandas das novas tecnologias da produção e novas técnicas de gestão a elas associadas. No Brasil não ocorre um aproveitamento da inteligência e criatividade do trabalhador nos processos de produção, permanecendo como prática generalizada a desqualificação do trabalhador, submetido ao trabalho rotineiro, pouco remunerado e parcelado. O autor sinaliza que essa característica foi o principal efeito da permanência da produção pautada

na organização taylorista/fordista embora com algum desenvolvimento técnico, resultando em uma fragilidade da indústria brasileira quanto à inovação tecnológica.

Carvalho (1994) reforça a premissa de que nos países de economias mais avançadas ocorre a diminuição e enfraquecimento do taylorismo/fordismo na organização do trabalho, ao passo que essa forma de organização da produção quando atrelada ao desenvolvimento tecnológico e inovação constante, contribui para a redução, senão a própria eliminação do trabalho manual, e simultaneamente abre espaço para melhor aproveitamento do trabalhador em atividades que requer criatividade. Nesse sentido, o conhecimento acumulado pelo trabalhador é destacado como fonte de inovações.

Conforme o autor citado acima, no Brasil a criatividade é desvinculada da inovação tecnológica, isso contribui para que esta permaneça estável, além de ocorrer poucos investimentos das empresas brasileiras em produção de tecnologia, que entendem ser esta função precípua do Estado. Diferentemente do Brasil, os países de maior dinamização econômica apresentam expressiva participação do setor produtivo privado no que se refere ao desenvolvimento de pesquisa, o que permite além de outras coisas o êxito no acompanhamento da evolução tecnológica

Com efeito, o que estamos assistindo nas economias mais avançadas é um real enfraquecimento dos dogmas tayloristas sobre a fragmentação do trabalho, com as gerências mudando em direção a um uso mais abrangente do mesmo, no qual o conhecimento e a criatividade de uma força de trabalho responsável e cooperativa constituem uma contribuição bem vinda na busca da eficiência, da qualidade e da inovação. (CARVALHO, 1994, p. 101).

Ao discutir sobre essas transformações na organização produtiva no Brasil Ferretti (1997) ressalta que o empresariado brasileiro passou a rever suas formas de atuação e produção a partir do governo Collor (1990- 1992) que abriu a economia brasileira, favorecendo o livre comércio e a importação de produtos industrializados, aumentando a concorrência.

As mudanças que vêm ocorrendo no panorama econômico brasileiro não são inteiramente novas. Embora com um certo atraso em relação aos países centrais, já se observavam no país, durante

a década de 1980 vários sinais de que pelo menos o setor mais dinâmico da economia estava alerta às transformações que se operavam em nível mundial, especialmente após a crise do petróleo, nos anos 70. Todavia, foi somente a partir do governo Collor que o empresariado se viu mais fortemente instado e/ou pressionado a rever suas formas de atuação e produção, no sentido de adequar-se às demandas por maior produtividade, tendo em vista a competitividade global. (FERRETTI, 1997, p. 8).

Os autores utilizados acima que discutem as transformações das relações produtivas no Brasil, chegam a um consenso de que ela além de incipiente, não permitiu superar, como nos países de economias desenvolvidas, o modelo fordista/taylorista pelas razões apresentadas. Entendemos que a discussão sobre esse tema é fundamental para um melhor entendimento acerca do papel da educação de nível médio no Brasil, principalmente a educação profissional, já que conforme veremos a seguir, as reformas educacionais serão reivindicadas como fator importante para as transformações necessárias no setor produtivo brasileiro, discurso recorrente na década de 1990.

Ferretti (1997), ao tratar das mudanças que ocorreram no panorama econômico no Brasil nesse período, destaca que o empresariado passou a incorporar a necessidade de mudança e modernização na economia para superar o atraso e simultaneamente promover a competitividade internacional. Como resultado desse processo a área de educação seria a que teria sofrido maior impacto, uma vez que era considerada a mola propulsora para o desenvolvimento.

Como se sabe, uma das áreas mais diretamente impactadas pelo debate que a partir daí se travou foi a educacional, para a qual se propuseram várias mudanças. O foco inicial foi o ensino básico e, neste, o fundamental. No momento atual as preocupações se voltam também para o Ensino Médio, seja pela necessidade de enfrentar o sucateamento a que o mesmo foi submetido nos estados, em decorrência da profissionalização compulsória imposta pela lei 5.692/71, seja porque, como parte do ensino básico, também ele passa a ser objeto de mudanças, pelas razões acima indicadas. (FERRETTI, 1997, p. 8).

De acordo com o autor, esse discurso que sobrevaloriza a educação, é uma recuperação da teoria do capital humano em voga no Brasil desde os anos de 1960, ressalta que ao colocar a educação como condição para melhores empregos e salários, simultaneamente oculta que o problema estrutural do desemprego está relacionado a um sistema excludente de mão de obra que se utiliza como agente

de exclusão o desenvolvimento e a modernização das forças produtivas ao mesmo tempo em que reforça o caráter meritocrático como critério para estar ou não empregado. “Enquanto o capital reorganiza a educação segundo sua própria racionalidade, isto é, reestruturando-a com vistas a sua finalidade precípua – a acumulação - confere-lhe outra dimensão valorativa de natureza simbólico-cultural a impregnar as suas instituições”. (FERRETTI, SILVA JÚNIOR, 2000, p. 11).

Nesse contexto, percebe-se que a educação se vincula a economia, cujas reformas empreendidas vão ser justificadas pelo determinismo tecnológico, que coloca como condição para impulsionar as mudanças no sistema educacional de forma a corresponder as demandas do sistema produtivo, formando desse modo o novo perfil de trabalhador requerido pelo desenvolvimento e modernização tecnológica, como nos sugere Santos (2007, p. 11)

A campanha pelo engajamento, pela adesão ética do trabalhador aos interesses da empresa é justificada pelo determinismo tecnológico, que afirma repetidamente: novas bases técnicas de produção exigem novo perfil profissional e novo modelo de educação. E esta campanha é encampada pelo Estado no Brasil, como política educacional como veremos na análise da reforma do Ensino Médio.

A autora vai além e afirma que o determinismo tecnológico sugere que as novas bases técnicas do trabalho exigem que a formação do trabalhador seja redirecionada para a formação de competências. Assim, o novo delineador das reformas educacionais seria o desenvolvimento de competências, que não está relacionada com o desenvolvimento cognitivo, mas simplesmente com as habilidades requeridas pela modernização produtiva assentada no toyotismo, que no caso do Brasil, resume-se a maior capacidade de adaptação do trabalhador aos valores da empresa, cujo objetivo é a captura da sua subjetividade, de forma a fazer com que os seus interesses se identifiquem com os interesses da empresa.

Nessa direção, para Ferretti (1997) o modelo de competência vem substituindo o conceito de qualificação do trabalhador. Ao discutir a origem desse termo o autor reportar-se à Hirata (1994) que remete tal origem ao discurso empresarial francês e contempla a lógica pós taylorista, compatível com o toyotismo. De acordo com a autora,

(...) competência designa saber ser, mais do que saber fazer e

implica dizer que o trabalhador competente é aquele que sabe utilizar todos os seus conhecimentos – obtidos através de vários meios e recursos – nas mais diversas situações encontradas em seu posto de trabalho. (HIRATA apud FERRETTI, 1997 p. 15).

Sob o mesmo viés de discussão, Cardozo (2006) argumenta que os conceitos de competência e qualificação são muitas vezes utilizados como sinônimo, porém, esse conceito apresenta outra conotação já que a competência é a mobilização de saberes técnicos para serem utilizados em situações imprevistas e não o domínio ou a posse de tais saberes. O conceito de competência estaria relacionado a polivalência, por proporcionar a instrumentalização de várias atividades, sem que isso corresponda ao domínio das técnicas e conhecimento científico.

Para Saviani (2003b) com o toyotismo ocorre o parcelamento e a fragmentação do trabalho por meio da expropriação dos saberes, cujo domínio do trabalhador se limita a repetição de várias tarefas simples, sem o domínio dos fundamentos e da técnica de trabalho.

Hirata (1994) considera que a organização da produção pautada no modelo japonês não supera a fragmentação do trabalho presente no taylorismo/fordismo, pois o processo de organização gerencial da produção reserva o monopólio do conhecimento para as gerências, enquanto os demais trabalhadores são submetidos às tarefas mecânicas e padronizadas, transformando a habilidade em sinônimo de repetição de múltiplos movimentos. No entanto, apesar de Hirata acrescentar o caráter polivalente das relações de trabalho no toyotismo, a autora reconhece que esse modelo, embora seja antidemocrático, é superior ao autoritarismo do taylorismo/fordismo, pois constitui patamares superiores que favorecem a perfeição do trabalho humano.

Contudo, a autora enfatiza que a formalização das instruções no ambiente de trabalho, não favorece a imaginação e criatividade do trabalhador, limita-se ao desenvolvimento da monotonia e desqualificação, permanecendo a ausência de controle sob o processo produtivo pelo trabalhador “Um trabalho orientado fortemente por instruções formalizadas não favorece o desenvolvimento da imaginação e da criatividade dos trabalhadores e mais facilmente os conduz à desqualificação”. (HIRATA, 1994, p. 180).

Ao tratar do conceito de polivalência, Salerno (1994) destaca o caráter ambíguo desse conceito e ressalta que para compreendê-lo melhor é necessário

fazer a distinção entre trabalhador multifuncional e trabalhador multiqualificado, sendo que esse corresponde ao desenvolvimento e incorporação de diferentes habilidades e repertórios profissionais, enquanto aquele se caracteriza por operar mais de uma máquina com características semelhantes, sem necessariamente lhe acrescentar desenvolvimento e qualificação profissional. No entanto, para o autor, o trabalhador multifuncional está relacionado com a polivalência, enquanto o multiqualificado relaciona-se com o conceito de politecnia.

De acordo com Saviani (2003b) o conceito de politecnia nada tem a ver com o conceito de polivalência, pois para esse autor a politecnia se caracteriza pelo domínio do trabalho manual e intelectual, concretizando o domínio de múltiplas técnicas, ou mesmo o domínio dos fundamentos científicos das diferentes técnicas que caracterizam o processo de trabalho produtivo moderno.

Não se trata de um trabalhador adestrado para executar com perfeição determinada tarefa, e que se encaixe no mercado de trabalho para desenvolver aquele tipo de habilidade. Diferentemente, trata-se de propiciar-lhe um desenvolvimento multilateral, um desenvolvimento que abarca todos os ângulos da prática produtiva na medida que ele domina aqueles princípios que estão na base da organização da produção moderna. Como a produção moderna se baseia na ciência, há que dominar os princípios científicos sobre os quais se funda a organização do trabalho moderno. (SAVIANI, 2003a, p. 140).

Concordando com Saviani, Shiroma e Campos (1997), com base em Machado, destacam a diferença entre os conceitos de polivalência e politecnia, sendo o primeiro conceito associado à variedade de tarefas e controle do tempo pelo trabalhador, sem implicar necessariamente nas mudanças qualitativas de tarefas, enquanto o conceito de politecnia está relacionado com o domínio da técnica e a intelectualização do trabalho, permite a inovação e criação do trabalhador no processo de trabalho, dadas as formas mais elevadas de abstração intelectual.

Machado, citado por Shiroma e Campos (1997, p.03), contribui para o debate apontando diferenças entre os conceitos. Segundo a autora, polivalência significa um trabalho mais variado com certa abertura quanto à possibilidade de administração do tempo pelo trabalhador e sem implicar, necessariamente, mudança qualitativa das tarefas. Representa nada mais do que uma racionalização formalista com fins instrumentais. Não significa, obrigatoriamente, intelectualização

do trabalho, mesmo que se trabalhe com equipamentos mais complexos. Já a politecnia “representa o domínio da técnica em nível intelectual e a possibilidade de um trabalho flexível com a recomposição de tarefas a nível criativo. Supõe a ultrapassagem de um conhecimento meramente empírico, ao requerer o recurso a formas de pensamento mais abstratas”.

Diante da discussão entre polivalência e politecnia, percebe-se que principalmente no caso do Brasil, cuja modernização tecnológica se caracterizou como conservadora, as relações de trabalho serão determinadas por tal modelo, sendo que prevalece a adequação da tecnologia aos pressupostos taylorista/fordista de forma a predominar a polivalência. A educação, dessa forma, vai seguir tal lógica, cujo modelo de competências requer não o domínio do conhecimento, mas apenas domínios de fragmentos desse conhecimento adequado a continuidade de rotinização de tarefas e habilidades manuais.

Nesse sentido, o modelo de competência se associa ao caráter meritocrático, cujas habilidades assimiladas pelos sujeitos devem ser aquelas requeridas pelo mercado de trabalho. Quando o sujeito encontra-se fora do mercado, significa que o mesmo não está correspondendo as suas demandas, sendo o responsável pelo seu fracasso.

Ao atribuir a competência às capacidades subjetivas, que podem ser adquiridas por qualquer sujeito a partir do seu esforço pessoal, simultaneamente se reforça a individualidade, bem como transfere a responsabilidade sob a posição ocupada por cada um na sociedade ao próprio sujeito e as competências que ele possui.

Ferretti e Silva Junior (2000) ressaltam que a competência reforça o individualismo ao mesmo tempo em que mina qualquer proposta coletiva, o que por sua vez contribui para a desorganização dos trabalhadores no espaço produtivo.

O modelo de competência implica a exacerbação dos atributos individuais, em detrimento de ações coletivas na construção de identidades e dos espaços profissionais. Na verdade, o modelo trabalha sobre o pressuposto de que tudo no campo profissional se torna responsabilidade individual (...). (FERRETTI; SILVA JÚNIOR, 2000, p. 6).

Essa discussão remete a outro conceito derivado da formação de competências que é o de empregabilidade. De acordo com Shiroma e Campos

(1997), tanto o conceito de empregabilidade como o de competência são pouco delineados e assumem diversos sentidos. Para as autoras o conceito de empregabilidade, na literatura econômica e nas análises estatísticas, “diz respeito à passagem de uma situação de desemprego para a de emprego” aparece como probabilidade de saída do desemprego, ou ainda como a "capacidade de obter um emprego" se refere ao estágio que o sujeito se encontra ao sair da situação de desempregado e se incluir no sistema produtivo. (HIRATA, apud SHIROMA; CAMPOS, 1997, p. 03).

No que tange as políticas de formação profissional, conforme documentos do Ministério de Educação e Cultura (MEC), a empregabilidade tem sua definição associada à transformação produtiva assentada na flexibilização do trabalho, cujo conceito se define não só pela capacidade de um sujeito obter um emprego, mas também a capacidade de adequar-se as constantes mutações sofridas no mundo do trabalho, "empregabilidade deve ser entendida como capacidade não só de se obter um emprego, mas, sobretudo, de se manter em um mercado de trabalho em constante mutação". (BRASIL apud SHIROMA; CAMPOS, 1997, p. 03).

Avaliando o conceito do MEC, Ferretti (1997) também destaca que o mesmo terá, sobretudo a flexibilização como o agente definidor da qualificação dos trabalhadores, em que a tônica é a sua adaptação a uma sociedade sem empregos, cujas relações de trabalho são cada vez mais instáveis e inseguras.

O conceito de empregabilidade, largamente utilizado no documento de política do MEC/MTb e, na verdade, um conceito chave nessa proposição, trabalha exatamente sobre a necessidade de rever a qualificação dos trabalhadores, tendo em vista a implosão de postos de trabalho específicos, o desemprego estrutural e a contínua flexibilização da produção e do mercado. (FERRETTI, 1997, p. 11).

Partindo do conceito de empregabilidade definido por Hirata, Ferretti (1997) ressalta que esse conceito no Brasil assume as mesmas proporções daquele emergido na França, assim como o conceito de competências que tem como principal característica transferir para o sujeito a responsabilidade por se inserir ou não no sistema produtivo a partir do conjunto de competência que possui; o conceito de empregabilidade carrega consigo essa característica que reforça o individualismo e a meritocracia, ao passo que tais conceitos contribuem para ocultar que o desemprego não está relacionado com a formação do indivíduo e sua

orientação para as competências, mas faz parte da lógica estrutural do capital, que tem na apropriação privada da ciência e da tecnologia uma condição para a acumulação via substituição do trabalho vivo pelo trabalho morto.

A noção de empregabilidade está associada a uma política de seleção da empresa e implica transferir a responsabilidade da não-contratação (ou da demissão, no caso dos *plan sociaux*) ao trabalhador. Um trabalhador “não empregável” é um trabalhador não formado para o emprego, não-competente etc. O acesso ou não ao emprego aparece como dependendo da estrita vontade individual de formação, quando se sabe que fatores de ordem macro e mesoeconômicos contribuem decisivamente para essa situação individual. (HIRATA apud FERRETTI, 1997, p. 11).

O discurso que associa o desemprego a falta de qualificação e de competências contribui para reforçar a idéia que coloca nas reformas educacionais a condição para a superação tanto do atraso econômico quanto do problema do desemprego.

Nesse sentido, referendadas em Paiva e Warde (1993), Shiroma e Campos (1997) demonstram a centralidade que toma a educação nos anos de 1990 e sua subordinação ao desenvolvimento econômico. As autoras destacam a crescente produção de pesquisas e simultaneamente a divulgação das mesmas principalmente pelos organismos multilaterais que enfatizam a necessidade urgente no investimento em educação e sua universalização para promover a modernização tecnológica.

Contudo, a consolidação desses discursos que vinculam a educação ao desenvolvimento econômico, bem como a sua disseminação na sociedade, não suprimiram posições contrárias a eles. Tais posições objetivam denunciar o caráter ideológico da educação como promotora das transformações econômicas. Sustentam a desvinculação ente a educação e a economia, tendo como dados empíricos a realidade de países desenvolvidos, cuja população apresenta elevado grau de escolarização e simultaneamente compartilha de elevados índices de desemprego.

Paiva citada por Shiroma e Campos (1997) revela que alguns autores dão a mão à palmatória e vão dizer que a disponibilidade de qualificação já não influi na introdução de tecnologias, uma vez que não estamos mais discutindo o efeito da reestruturação produtiva sobre a elevação das qualificações ou da desqualificação,

mesmo porque o emprego industrial decresce a olhos vistos, tanto nos países centrais quanto nos periféricos. Diferente dos tipos ideais de produção flexível difundidos pela literatura, a flexibilização "à brasileira" tem sido construída num contexto de desregulação do mercado de trabalho, de formas espúrias de terceirização, de exploração do serviço temporário, de exploração do trabalho infantil, de crescimento do mercado informal, gerando um quadro de precarização do emprego e de crescente exclusão social.

Para finalizar esse debate, tendo como aporte a discussão sobre as transformações no processo produtivo e sua relação com a educação, podemos inferir que no Brasil, a educação cumpre a função de formar o sujeito que corresponda as demandas do modelo de trabalho vigente. Assim, tem-se uma educação fragmentada, que não prioriza a qualidade no sentido de integrar cultura, ciência e tecnologia, mas simplesmente adequar o trabalhador as demandas do sistema produtivo. A transformação produtiva é moderna no que tange a aquisição de equipamentos, e conservadora de caráter híbrido, já que congrega a modernização de máquinas e equipamentos assentados na automação e microeletrônica, porém geridas conforme o padrão de organização do trabalho assentado no modelo taylorista/fordista, com a consolidação da polivalência com desempenho de múltiplas tarefas simplificadas e ausência de controle do processo produtivo pelo trabalhador.

Nesse sentido, a recuperação da teoria do capital humano no Brasil se limitou ao discurso que apregoa a educação apenas como responsável para a formação de trabalhadores conforme as demandas do sistema produtivo que conforme vimos funciona com um toyotismo "a moda brasileira", enquanto no Japão essa teoria enfatiza a educação como mola propulsora para o desenvolvimento político e econômico, tornando-se principal quesito para o desenvolvimento, que não se efetiva sem a participação criativa do trabalhador, proporcionada pelo desenvolvimento cognitivo e mental.

#### **3.4. Mudanças estruturais do mundo do trabalho e as reformas do Ensino Médio nos anos de 1990**

Conforme a discussão anterior, o contexto de profunda recessão econômica, caracterizada pelo desemprego estrutural decorrente das mudanças no mundo do

trabalho, contribuiu para fortalecer o discurso da empregabilidade e da educação voltada para a formação de competências, já que esses seriam os fatores que determinariam a inserção produtiva dos indivíduos.

Tais discursos, associados às transformações estruturais no processo produtivo, tiveram impactos profundos na educação, sendo essa colocada como central para promover tais transformações. No que tange ao Ensino Médio, a centralidade na educação básica e o discurso determinista tecnológico, incidiram em maior escolaridade, o que segundo Oliveira (2002) contribuiu para a elevação das matrículas do Ensino Médio. Além da busca por maior escolarização, ressaltava-se a ampliação do Ensino Médio, sobretudo no período noturno, período em que o jovem trabalhador tem maior possibilidade de freqüentar a escola.

É possível verificar na tabela 1 a ampliação de matrículas no período de 1985 a 1995, censo escolar divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

Tabela 1 - Evolução das taxas esperadas de conclusão do ensino fundamental e médio Brasil 1985-1995

Ano	Fundamental	Médio	
1985	35,7	26,2	
1990	42,1	29,8	
1993	55,3	42,7	
1995	64,8	42,7	

Fonte: MEC/INEP/SEEC (2010)

Guiomar Namó de Mello (1998), ao analisar os dados da tabela acima, infere que houve crescimento superior a 10% ao ano das cifras de alunos que passaram a freqüentar essa etapa de ensino. Apesar desse crescimento os dados também revelam que há um contingente de alunos que tem na conclusão do ensino fundamental o término dos estudos uma vez que as taxas de conclusão do Ensino Médio em todos os anos são inferiores as taxas de conclusão referentes ao Ensino Fundamental. Isso mostra que a ampliação do Ensino Médio não corresponde à demanda dos concluintes do ensino fundamental.

Destacando a ampliação de demanda é interessante observar as projeções do INEP a partir de 1995 para os próximos quinze anos, cuja estimativa é de crescimento, apesar de ainda não corresponder à quantidade de alunos concluintes

do ensino fundamental.

Tabela 2 Educação Básica - Matrículas Estimadas: Brasil – 1995-2010

(em mil)

Ano	Fundamental			Médio
	Total	1ª a 4ª	5ª a 8ª	
1995	32.544	20.041	12.503	5.313
1996	33.131	20.027	13.104	5.739
1998	35.488	21.164	14.325	6.962
2000*	35.439	20.151	15.288	8.774
2002*	34.947	19.282	15.666	10.020
2004*	34.253	18.562	15.691	10.297
2005*	33.879	18.255	15.624	10.383
2008*	32.813	17.552	15.261	10.446
2010*	32.225	17.245	14.980	10.369

Fonte: MEC/INEP/SEEC (2010).

(\*) Dados estimados

Conforme se observa nas tabelas acima, o crescimento da demanda por Ensino Médio é uma realidade, porém, o financiamento dessa etapa de ensino não corresponde às exigências impostas pela sua expansão, o que tem implicado em sérias conseqüências na oferta e na qualidade dessa etapa de ensino. Apesar de esta ampliação ter se iniciado nos anos de 1980, será nos anos de 1990 o período em que ocorrerão reformas substanciais do Ensino Médio.

Ao estudar os impactos da reforma do Ensino Médio no Paraná, Deitos (2000) recupera as principais reformas efetivadas nesse período no Brasil, como a LDB – Lei n. 9.394, o Decreto n. 2.208, que trata do ensino técnico. Além das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM).

De acordo com esse autor, o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio e Profissional (PROEM) no Paraná, possui a característica precursora das reformas em relação a essa etapa de ensino no Brasil, efetuado anteriormente a implementação das principais reformas ocorridas em âmbito nacional, nos anos de 1990. Deitos (2000) destaca que esse programa já deixava claro o desenho pretendido para as reformas da educação profissional implantadas fora da rede, de forma independente ou paralela ao Ensino Médio, consolidada com o Decreto 2.208/97.

Cêa e Sandri (2008) destacam que o campo do currículo foi eleito como um dos principais terrenos da reforma educacional, concretizado pela implantação de

duas reformas em destaque, sendo as Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio (DCNEM) e os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (PCNEM).

A seguir, utilizaremos como materiais de análise a fundamentação teórica que sustenta a proposta dos PCNEM e das DCNEM por se considerar que os mesmos se tornaram os mais expressivos documentos, no campo do currículo, que apresentam de forma mais explícita a perspectiva de formação humana que os organismos oficiais buscam tornar hegemônica, a partir dos anos 90. (CÊA; SANDRI, 2008, p. 81-82)

Outros autores que tomam o Ensino Médio como objeto de estudo também destacam as reformas aludidas acima como as principais sofridas por essa etapa de Ensino na década de 1990. Cabe ressaltar que estas reformas ocorreram num momento em que as conseqüências da crise estrutural do capital assolavam os países latinoamericanos e as promessas de desenvolvimento a partir da industrialização não se concretizara. A educação passa então a ser o alvo principal para justificar o fracasso, bem como para ser apresentada como alternativa para superar o atraso.

## CAPÍTULO IV

### AS REFORMAS DO ENSINO MÉDIO E A NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA CEPAL

A discussão do capítulo anterior deu destaque às análises das transformações do mundo do trabalho e suas determinações sobre a educação no Brasil, revelando a existência de um consenso entre a maioria dos estudiosos, sobre a influência do modelo taylorista/fordista nas reformas educacionais, cuja formação disseminada era aquela voltada para a rotinização e especialização de tarefas, implementada desde os anos de 1960 com o tecnicismo.

A grande depressão dos anos 1970 ensejou a necessidade de atribuir reformas fundamentais no modelo produtivo, que por sua vez deveriam condicionar a força de trabalho à nova conjuntura dada pela globalização e flexibilização das relações de trabalho. Para adequar essas reformas exigidas pelo novo modelo de produção, dado com a implantação de técnicas japonesas, a educação aparece como condição para consolidar tal propósito, tendo em vista a importância atribuída à formação de mão de obra compatível com as novas relações de trabalho exigidas pelo processo produtivo.

As reformas educacionais, conforme veremos cumprirão esse propósito e vão contribuir para a implantação do modelo japonês, abramileirado, e as suas técnicas de produção - através da formação do trabalhador, compatível com essa nova forma de organização do trabalho. Conforme Shiroma (1991) a educação no Brasil não assumiu as mesmas características do Japão, em que a escolaridade é pré-requisito para o desenvolvimento, mas ela serviu apenas como meio eficaz de controlar a força de trabalho e disciplinar o trabalhador conforme as exigências da adequação do modelo japonês no Brasil.

Nesse sentido, as reformas educacionais do Ensino Médio transitam do ensino técnico para a fragmentação do conhecimento, condicionadas ao imediatismo requerido pela adequação do toyotismo no Brasil, com limitação do domínio técnico pelo trabalhador, além da integração ou cooperação se restringir a assimilação e identificação dos objetivos da empresa, e não ao domínio das etapas produtivas pelo conjunto dos trabalhadores.

Shiroma (1991) denomina essa qualificação de pseudo política de qualificação, onde ocorre a fragmentação do conhecimento, compatível com o atual

modelo de polivalência cujo domínio do trabalhador se limita a realização de múltiplas tarefas, em detrimento do domínio das técnicas e fundamentos do trabalho, conforme foi discutido no terceiro capítulo.

Nesse sentido, as reformas do Ensino Médio na década de 1990 devem ser compreendidas de forma articulada ao conjunto das reformas estruturais que o Brasil passou nesse período. Sobre essa conjuntura Deitos (2000) ressalta que essas reformas se inscrevem num conjunto de relações sociais e econômicas, das quais é preciso apreender e enumerar alguns elementos centrais, tais como:

Primeiro, o desenvolvimento histórico do capitalismo, consubstanciado a partir da Terceira Revolução Industrial, gerou e acelerou um novo padrão tecnológico e, conseqüentemente, alterou as relações de produção; segundo, um dos elementos significativos desse novo padrão de acumulação capitalista é a substituição de trabalho não qualificado por trabalho cada vez mais qualificado e concentrado para poucos, o que não ocorre necessariamente nos países periféricos; e terceiro, para o caso aqui em estudo, o brasileiro, a questão do emprego não exige mais uma solução quantitativa na agropecuária e nem na indústria, e nos serviços apenas relativamente, se comparado com os outros dois setores e com o conjunto da economia. (DEITOS, 2000, p. 07-08).

Essas mudanças ensejam a nova ordem da dinâmica produtiva, dada com a ampliação da incorporação de tecnologia no processo produtivo, e por conseqüência a redução dos postos de trabalho, bem como a crescente subproletarização<sup>16</sup> e a precarização das relações de trabalho. Segundo Antunes (2005) essa reconfiguração do mundo do trabalho delinea a falsa idéia do fim do trabalho, contestada pelo autor ao ressaltar que a incorporação da ciência e da tecnologia, no processo produtivo, delineada pela reestruturação produtiva, bem como as formas de racionalização do trabalho, como taylorismo, fordismo e toyotismo tiveram importantes repercussões principalmente nos países periféricos, que foram atingidos de forma substancial pelo desemprego, e pela dinâmica de sobrevivência a que se submete a classe trabalhadora, que passa a sobreviver do sobretrabalho, trabalho parcial ou precário.

A existência de crescentes taxas de desemprego não é interpretada como conseqüência da dinâmica do modo de produção que pelo desenvolvimento das

---

<sup>16</sup> De acordo com Antunes (2005) subproletarização é um termo utilizado para caracterizar as novas relações de trabalho flexíveis, parciais e temporárias que se dão em decorrência da reorganização produtiva que cada vez mais vem suprimindo postos de trabalho.

forças produtivas substitui cada vez mais trabalho vivo por trabalho morto<sup>17</sup>, mas, ocultado e transferido para os sujeitos a responsabilidade por estar ou não empregado, tornando o emprego uma conquista meritocrática. Associado a meritocracia difunde-se a idéia que a renda está acoplada à educação, sendo maior ou menor conforme o grau de instrução que possuem os sujeitos. Tal idéia tem uma eficácia prática, que segundo Nunes (2002) repercute na elevada demanda da população por educação secundária. Contudo, Deitos (2000) fala de crescentes taxas de desemprego não só nos países periféricos, mas nos centrais, cuja população desempregada é aquela que detém maior qualificação:

Dados sobre a formação em países como Estados Unidos, Alemanha, ou mesmo da OCDE, demonstram que a formação não tem correspondência com a melhoria de emprego. Em alguns países da OCDE<sup>18</sup>, os trabalhadores com escolaridade mais elevada compõem os índices de maior desemprego, o que revela que o processo de desenvolvimento econômico, mesmo em países centrais, gera a concentração de riqueza e diminuição dos postos de trabalho. Desse modo, conseqüentemente em países periféricos a situação tende a se agravar. (DEITOS, 2000, p. 70).

As discussões do contexto de reestruturação produtiva e transformação no mundo do trabalho são fundamentais para analisar as reformas do Ensino Médio, pois essas sofrem influência de organismos multilaterais que incorporam o discurso que legitima a necessidade de adequar as políticas educacionais as demandas da produção.

Antes de analisar em que medida as reformas do Ensino Médio - colocadas em prática nos anos de 1990 no Brasil - incorporaram a concepção de desenvolvimento elaborada e difundida pela CEPAL, objetivo central desse capítulo e do próprio trabalho, queremos registrar o entendimento que temos acerca das políticas sociais e da legislação como expressão formal de um processo de disputa onde estão presentes vários atores com poder de intervenção distintos e interesses muitas vezes antagônicos. Sobre isso, Netto (2003) destaca as alterações sofridas pelas políticas sociais no que se refere ao processo de formulação até a implantação das mesmas. O autor enfatiza que em toda formulação de uma política

---

<sup>17</sup> A conversão do trabalho vivo em trabalho morto caracteriza-se pela substituição do trabalho humano pela máquina, dado a partir da Revolução Industrial, e intensificada de acordo com o desenvolvimento das forças produtivas. (ANTUNES, 2005).

<sup>18</sup> Organização para a Cooperação Econômica Européia – OCDE.

social ou programa existe a presença de determinada força política que a protagonizou. Essa força política visa articular a política social com a orientação macroeconômica em curso, sendo subordinada a ela. Nesse sentido a implementação dessas políticas não está destituída da presença desses grupos políticos, que podem ter interesse em implementá-la, ou obstacularizar esse processo. Segundo o autor o resultado não corresponde aos interesses de nenhuma classe ou fração de classe específica, mas ao que foi possível no processo de luta. Assim, as políticas sociais “constituem campos de tensão seja na sua formulação, onde se embatem projetos de concepções e objetivos distintos, seja na sua implementação”.

Nessa mesma direção Saviani (2003a) destaca que nas legislações existem duas características que não podem ser esquecidas para compreender a formulação e aplicação de qualquer legislação, trata-se dos objetivos proclamados e objetivos reais, sendo que os primeiros indicam finalidades reais e intenções últimas, fixada no plano do que se idealiza enquanto ação; já os objetivos reais consubstanciam-se na efetivação prática de uma ação, o que no plano real pode efetivamente ser concretizado. Os objetivos proclamados são aqueles que coincidem exatamente com aquilo que se explicita em termos de objetivos na letra da lei, ao passo que os objetivos reais, são aquilo que no limite da prática pode se efetivar enquanto ação.

A compreensão de que a efetivação das políticas sociais e as legislações que as formalizam estão relacionadas com os diferentes interesses em disputa e com o próprio antagonismo de classe é fundamental para que possamos perceber nas reformas do Ensino Médio os seus limites e possibilidades na atual conjuntura do capitalismo mundial.

#### **4.1 As reformas do Ensino Médio nos anos 1990 e a incorporação da noção de desenvolvimento da CEPAL**

Tendo em vista que a noção de desenvolvimento da CEPAL é composta por diferentes categorias como democracia, equidade, produtividade, imprimindo forte relação entre desenvolvimento, relações produtivas e conhecimento, buscou-se identificar, na legislação pertinente, como esses elementos aparecem, ou seja, de que forma foi traduzido e/ou incorporado esse conceito nas políticas nacionais para o Ensino Médio, a partir das reformas promovidas na década de 1990.

Os documentos serão analisados conforme a cronologia em que foram aprovados, sendo eles: a LDB 9.394/96, a Emenda 14/96, o Decreto 2.208/97 e o Parecer 15/98, além dos Parâmetros Curriculares para o Ensino Médio (PCNEM) de 2000.

#### **4.1.1 A LDB e as categorias constitutivas da noção de desenvolvimento da CEPAL**

A LDB 9.394/96 é a lei educacional mais ampla e orienta as demais reformas nos diferentes níveis educacionais, incluindo o nível médio. De acordo com Saviani (2003a, p.181) “fixar as diretrizes da educação nacional não é outra coisa senão estabelecer os parâmetros, os princípios, os rumos que se deve imprimir à educação no país”. É incontestável a importância da LDB 9.394/96 na organização da educação no Brasil, sendo fato destacado pelo autor, um de seus maiores analíticos, que aponta os limites e os avanços dessa lei como resultado do debate entre os diferentes segmentos educacionais, representantes da sociedade civil e do Estado.

Tomamos a democracia como primeira categoria constitutiva da noção de desenvolvimento da CEPAL, que a entende como aspecto importante para a promoção do desenvolvimento com diminuição das desigualdades sociais e efetivação da equidade. “A democratização enfrenta a difícil missão de compatibilizar a ordem pública, o respeito aos direitos humanos e a redução da distância entre realidades e aspirações”. (Cepal, 1995, p. 28). Por meio da democracia busca-se a ampliação da participação de diferentes segmentos da sociedade nos espaços de decisão, o que promoveria a equidade social, reduzindo os elevados índices de desigualdade e pobreza, acentuados com as políticas dos anos de 1980.

Desde o processo de elaboração da LDB, buscou-se incentivar a participação de diferentes segmentos ligados à educação, nas conferências realizadas pelo Ministério da Educação, cujo propósito era constatar as demandas impostas por esses segmentos para assim promover a reformulação do sistema educacional brasileiro. A LDB 9694/96 de acordo com Mello (2010b) é resultado desse processo de participação da sociedade civil no processo de ampliação

democrática vivido pela sociedade brasileira, já que sua elaboração congrega a participação dos diferentes estratos da sociedade civil, representada pelos distintos órgãos de participação popular, ligados à educação, bem como pelo Congresso Nacional.

Nos termos da Lei, a ampliação da democracia aparece principalmente na autonomia escolar por meio da organização pautada na gestão democrática, conforme é destacado no artigo 14 “Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades”. (BRASIL, 1996, p. 28).

A ênfase na autonomia da escola para que junto com a comunidade escolar construisse o projeto político pedagógico, em sintonia com o princípio da identidade, diversidade e autonomia, expressam a liberdade e iniciativa de cada instituição, com a participação de todos os interessados, especialmente dos professores. Essa autonomia se reflete principalmente na proposta pedagógica elaborada por cada unidade escolar, respeitando as normas de seu sistema de ensino, e contando com a participação dos professores e dos profissionais da educação, em consonância com os princípios democráticos definidos pela Lei.

O destaque dado à participação dos conselhos escolares, formado por diferentes segmentos que constituem a comunidade escolar, com poder deliberativo, também reflete o conceito de democracia, presente na LDB 9.394/996. Tal conselho participa em conjunto com a administração escolar da gestão democrática conforme expresso no Artigo 14 item II “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”. (BRASIL, 1996, p. 28).

A premissa da gestão democrática é reforçada também no artigo 15, que acentua a autonomia da escola e a gestão democrática assegurada pelos sistemas de ensino que “integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”. (BRASIL, 1996, p. 28).

A democracia é colocada não só no aspecto da gestão escolar, mas como fator de redução das desigualdades sociais. Ao tratar do acesso e permanência a Lei em seu Artigo 3º inciso I, destaca a importância de garantir “a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola” a todos independentemente das condições materiais que possuem os diferentes sujeitos que fazem parte da sociedade. (BRASIL, 1996).

Outra categoria largamente utilizada pela CEPAL na composição de sua proposta de desenvolvimento é a equidade, que conforme aludido no segundo capítulo se expressa na igualdade de oportunidades, concretizada também por meio da educação. Equidade para a CEPAL é “lograr que los sacrificios y los beneficios de la transformación sean compartidos de manera equitativa, a corto y a mediano plazo, y que la realización de la transformación implique una participación amplia de esos grupos”. (CEPAL, 1990, p.61).

No caso da educação não só acesso, mas acesso a uma educação de qualidade compreendida como “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem”. Artigo 4º inciso IX (BRASIL, 1996, p. 25). Assim, a equidade é traduzida na garantia de acesso, permanência e qualidade de ensino, e está também associada à educação enquanto direito de todo cidadão, para assegurar o desenvolvimento de oportunidades que podem ser alcançadas por todos, bastando apenas o interesse e o desempenho de cada um.

Na LDB, o direito à educação consta no Título III, artigo 4º, inciso V e VI “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” e “oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando”. (BRASIL, 1996, p.25).

A importância da universalização do ensino fundamental - sendo ele obrigatório e gratuito a partir da LDB 9.394/96 - além de corroborar com a efetivação da democracia, já que a todos, inclusive aqueles que não tiveram esse direito em idade própria, permite pela educação obter melhores condições e oportunidades para participar da vida social, efetivando a equidade, que é colocada pela CEPAL como um dos princípios da democracia.

Com a universalização do Ensino fundamental houve um aumento da demanda para o Ensino Médio, sendo que na própria LDB aparece a “universalização do Ensino Médio gratuito”. (BRASIL, 1996, p.56). O resultado disso pode ser percebido na ampliação das taxas de matrícula, para o Ensino Fundamental e médio conforme já apontado no capítulo anterior.

A LDB, ao tornar o Ensino Médio como parte da educação básica, como consta no artigo 35 “O Ensino Médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades...”. (BRASIL, 1996, p. 56), revela o desejo de seus formuladores em universalizar essa etapa de ensino, que para

Saviani (2003a, p. 210) se consubstancia em:

(...) um empenho decisivo de universalizar o Ensino Médio na perspectiva de uma escola unificada, capaz de articular a diversidade de experiências e situações em torno do objetivo de formar seres humanos plenamente desenvolvidos e, pois, em condição de assumir a direção da sociedade ou de controlar quem dirige.

Outro autor que estudou os impactos da LDB 9.394/96 no Ensino Médio foi Cury (2002), que ressaltou a importância dessa etapa de ensino ter se constituído como obrigatória, cujos mecanismos para se efetivar foram progressivamente se estabelecendo de forma a buscar alternativas para a universalização. Os aspectos democráticos e de equidade presentes na LDB conforme já destacado devem ser compreendidos como resultado do processo de lutas, já que ela se manifesta como síntese da tensão em disputa por um projeto de educação.

Outro conceito que fundamenta a concepção de desenvolvimento da CEPAL é a educação e o conhecimento colocados como eixo da transformação produtiva. Cabe destacar que a educação é conclamada como meio para assimilação do progresso técnico, via formação de capital humano compatível com as novas relações de trabalho presentes na sociedade. Transformar as relações de produção, nos países periféricos, significa mudar as formas de produzir, deixando de ser meros produtores de matérias primas para produzir manufatura, agregando valor aos produtos primários, isso por meio da incorporação de conhecimento e tecnologia. Dessa forma a mudança nas relações de produção via produção manufatureira é fundamental não só para promover a inserção dos países latinoamericanos no mercado mundial, mas, sobretudo, desenvolver por meio da educação a concepção de novos valores adequados as novas demandas produtivas. “Así, la integración de América Latina y el Caribe para la transformación productiva habrá de fortalecer el proceso de incorporación y difusión de tecnologías disponibles en el mundo”. (CEPAL, 1990, p.163).

Na LDB, a educação de nível médio assume destaque no processo de incorporação de conhecimento e progresso técnico, tendo em vista o destaque dado a ela para preparar e adequar os sujeitos às novas relações de trabalho, conforme expresso no artigo 35 inciso II e I que abordam as finalidades dessa etapa de ensino: “preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando,

para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade as novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores”. Associada a essa finalidade agrega-se a importância em promover o “domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna”. (BRASIL, 1996, p. 56).

Ao analisar esse inciso Saviani (2003a, p. 213) destaca que o mesmo não incorpora a idéia de politecnia, como havia sido proposto no texto anterior a aprovação da LDB no substitutivo Jorge Hage, que preconizava como finalidade do Ensino Médio “a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos”.

Assim, fica evidenciada a perspectiva que prevaleceu, mais próxima da economia política do que de uma concepção humanista de educação, bem como a vinculação dessa etapa de ensino com o processo produtivo e o desenvolvimento econômico do país. Parece que a LDB, neste aspecto, respondeu as críticas que a CEPAL fazia a este nível de ensino na região.

(...) as unidades educacionais de nível médio enfrentam dificuldades crescentes para combinar o estudo com o desempenho na empresa e oferecer experiência de trabalho, elementos-chave para facilitar a posterior inserção de seus egressos no mercado de trabalho. De fato, é freqüente a falta de correspondência entre os estudos cursados e a ocupação efetiva. (CEPAL, 1995, p.58-59).

Se a educação de nível médio é colocada como fundamental para o desenvolvimento da região, chegando em décadas anteriores a ser utilizada como variável para medir o desempenho econômico dessas economias, a CEPAL destaca os desafios dessa etapa de ensino para impulsionar o desempenho das empresas na nova dinâmica, já que historicamente essa modalidade de ensino teria se afastado das demandas do setor produtivo, tornando-se obsoleta na maioria dos países da região.

Além de enfrentar esse principal desafio, que é articular-se às demandas do setor produtivo, o Ensino Médio deveria disseminar a formação visando à assimilação de valores imprescindíveis para a formação de recursos humanos. Valores estes relacionados às questões que envolvem o comportamento das pessoas para conviver em sociedade, cujas relações sociais devem ser voltadas à tolerância em detrimento dos conflitos sociais. A CEPAL reforça a necessidade de

transmissão de valores fundamentais para a formação da cidadania moderna em todos os estabelecimentos de ensino independente de classe social.

Ao lado da transmissão de destrezas e habilidades, além da disposição de assumir riscos e tomar decisões que facilitem a integração produtiva dos estudantes no mundo atual, é preciso formá-los nos valores sociais próprios da cidadania moderna, alicerces do sistema democrático e do desenvolvimento com equidade. (CEPAL, 1995, p 54).

Essa perspectiva também se evidencia na LDB 9.394/96, expresso da seguinte forma:

Art. 2º. A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (...)  
IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância. (BRASIL, 1996, p. 24).

O Ensino Médio colocado como etapa final da educação básica prevê a formação geral do educando e tem como finalidade, entre outras “IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina”. (BRASIL, 1996, p. 56).

Como se observa existe uma preocupação, expressa na Lei, de adequação da formação desta etapa de ensino com os processos produtivos que demandam flexibilidade do trabalhador e educação permanente.

Cêa (2005) enfatiza que a LDB dá centralidade à formação do trabalhador, quando inaugura uma nova etapa denominada de educação profissional. O avanço da LDB 9.394/96 ao inaugurar essa etapa de ensino, é vincular a educação profissional aos níveis de estudo, não ficando essa formação restrita à qualificação profissional, destituída de conhecimentos gerais. Sua oferta de forma articulada ao Ensino Médio, se efetiva no artigo 36, podendo dar-se de forma: integrada, concomitante, ou subsequente, destaca-se nesse artigo o aspecto de valorização do Ensino Médio, o que contribui para aumentar os níveis de ensino, já que tal formação deve realizar-se com a valorização da educação geral, em detrimento de uma formação específica.

Parágrafo único: os cursos de educação profissional técnica de nível médio, nas formas articulada concomitante e subsequente, quando estruturados e organizados em etapas com terminalidade, possibilitarão a obtenção de certificados de qualificação para o trabalho após a conclusão, com aproveitamento, de cada etapa que caracterize uma qualificação para o trabalho. (BRASIL, 2008, p. 02).

No entanto se esse Artigo contribui para vincular a educação profissional aos níveis de estudo, o mesmo não ocorre com o artigo 42 que conforme Cêa (2006) dá flexibilidade para que continue ocorrendo cursos de formação profissional desarticulados dos níveis de ensino, o que na concepção da autora ocorre por dentro da lei ou em conformidade com ela. Para essa autora, esse Artigo outorga a institucionalização de um sistema paralelo de ensino voltado à formação profissional, pois, “as instituições de educação profissional e tecnológica, além de seus cursos regulares oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade”. (BRASIL, 1996, p. 35).

Essa organização da LDB 9.394/96 que separa Ensino Médio e educação profissional técnica, apesar de indicar a oferta do Ensino Médio Profissional articulado com os níveis de estudo, não se efetiva pela lacuna deixada na própria lei, que favorece a continuidade de um sistema paralelo de ensino. A formação profissional vinculada aos níveis de ensino deveria ser a tônica do Ensino Médio apregoado pela LDB, pois de acordo com Saviani (2003a, p.215), contém artigos onde “(...) se estabelece a integração da educação profissional com as diferentes formas de educação, o trabalho, a ciência e a tecnologia”.

Ao instituir uma nova modalidade de educação, pode-se perceber a influência das transformações no mundo do trabalho, pautadas na flexibilização e precariedade dessas relações de trabalho sobre a LDB, já que ela também segue essa tendência ao separar ensino e educação profissional, principalmente quando permite a oferta de cursos paliativos e aligeirados de formação específica voltados à demanda da organização do trabalho que exige cada vez mais trabalhadores adaptados ao trabalho temporário, flexível, precário e instável.

De acordo com Cêa (2006, p.2) a educação profissional é apresentada como uma modalidade educacional constando no título V, capítulo III, ao mencionar a educação “voltada para o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva”, seu principal destaque está em se organizar de forma a corresponder as necessidades

ou demandas do sistema produtivo. Ao destacar o Ensino Médio profissional e sua repercussão na LDB 9.394/96, Saviani (2003a) afirma que o capítulo que trata dessa etapa de ensino, se traduz mais numa carta de intenções que na legalização do documento, pois não há definição sob quem ficará responsável, bem como quais instâncias a promoverão, ou de quem será a competência.

A cargo de quem estará essa educação profissional? Da União, dos Estados, dos Municípios, das empresas, da iniciativa privada indistintamente? Localiza-se aí o chamado “sistema CNI”, isto é, o SENAI, o SESI? E também o SENAC, o SESC etc.? A nível da União o órgão responsável será o Ministério da Educação ou o Ministério do Trabalho? Ou ambos? A lei é omissa em relação a questões desse tipo. (SAVIANI, 2003a, p. 216).

A omissão do Estado em atribuir as competências e responsabilidades de órgãos específicos para por em prática o Ensino Médio profissional, contribui para a hegemonia da educação privada em continuar oferecendo a formação profissional desvinculada de níveis de ensino, ao passo que o Estado se exime, estando amparado na própria lei, de ofertar, ou mesmo controlar aquelas instituições que se propõem a oferecer a educação profissional. Cêa (2006) chama a atenção sobre essa lacuna deixada na LDB 9.394/96, particularmente no artigo 42, que indica a flexibilização na formação, que contribuirá para a efetivação do Decreto 2.208/97, que virá complementar a referida lei, no que tange a organização profissional, de forma a negligenciar o artigo 36, limitando-se a estabelecer a concomitância ou o ensino subsequente como únicas alternativas que articulam a educação profissional aos níveis de escolaridade, conforme veremos adiante ao analisarmos o referido Decreto.

Sobre este aspecto em 2008 foi promulgada a Lei 11.741, que modifica artigos da LDB e cria uma Seção (IV-A), denominada “Da Educação Profissional Técnica de Nível Médio”, tendo como objetivos: “redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica”. Busca regulamentar a oferta deste nível de ensino adequando-o à política educacional em vigor.

A Emenda 14/96, fonte documental para este trabalho constituiu-se como uma complementação da LDB, considerada a maior e a base para a formulação das demais. Essa Emenda foi outorgada frente à crescente demanda por educação

de nível médio, que interrompeu a oferta obrigatória dessa etapa de ensino, como expressa Oliveira:

Diante das políticas educacionais mais recentes que priorizaram o ensino fundamental e provocaram o aumento de seu número de concluintes, o Ensino Médio se encontra diante de um movimento contraditório: ao mesmo tempo em que passa a ser mais demandado, sua matrícula sofreu um fantástico incremento nos últimos anos, perde seu caráter de obrigatoriedade com a emenda constitucional 14. (OLIVEIRA, 2002, p. 47).

Conforme Oliveira (2002) a obrigatoriedade estava garantida na Constituição Federal de 1988, especificamente no artigo 208, inciso II: “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao Ensino Médio” que de acordo com a emenda, muda o texto para “progressiva universalização do Ensino Médio gratuito”. A alteração no texto da Constituição a partir da Emenda, supra citada, contribuiu para mudar a interpretação da LDB, que fundamentada nesse artigo e inciso, consolidou a obrigatoriedade da oferta dessa etapa de ensino: Art. 35. “O Ensino Médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades: I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos”. (BRASIL, 1996, p. 13).

A mudança no texto para progressiva obrigatoriedade, tira do Estado a responsabilidade pela sua oferta, podendo ser conforme as possibilidades existentes em cada contexto.

Tendo em vista que a Emenda 14/96 se restringe a mudar a interpretação da LDB 9.394/96 no que concerne a oferta do Ensino Médio, não vamos buscar na mesma as categorias que compõe a noção de desenvolvimento da CEPAL, uma vez que apenas dá seguimento ao instituído na LDB. Contudo, ao tirar a obrigatoriedade da oferta pelo Estado, contribui para frear a universalização, com implicações na democratização do acesso e na própria busca da redução das desigualdades sociais, ou seja, como fator de equidade.

Além dessa Emenda também o Decreto 2.208/97 se constitui em outro retrocesso em relação à LDB, na medida em que revoga a oferta de Ensino Médio Integrado, retomando a velha dualidade caracterizada pela separação entre educação geral e educação profissional.

#### **4.1.2 O Decreto 2.208/97 e as categorias constitutivas da noção de desenvolvimento da CEPAL**

Antes de analisar o Decreto 2.208/97 é importante destacar como as reformas dos anos de 1990, principalmente o referido Decreto e o Parecer 15/98 que outorga as DCNEM e os PCNEM, foram justificados pelos seus formuladores. A justificativa apresentada decorria da defesa da construção de um “novo” Ensino Médio que deveria vincular a formação para o trabalho conforme as demandas do setor produtivo, colocando a Educação como uma condição para o país incorporar conhecimento e impulsionar o desenvolvimento econômico.

As propostas para a construção do “novo” Ensino Médio reforçam o discurso que coloca a educação como central para a incorporação do conhecimento e transformação social, conforme propõem a teoria do capital humano “Entre os muitos recursos que serão necessários, para tornar realidade esse novo Ensino Médio destaca-se a formação de recursos humanos”. (MELLO, 2010c, p. 6).

Os reformadores fazem alusão à sociedade do conhecimento e a sua relação com o novo Ensino Médio, que deve ser reformado para tornar-se compatível com as demandas impostas por essa sociedade. É dessa forma que o então Ministro da Educação Paulo Renato Souza<sup>19</sup> se refere à união entre ciência e tecnologia que formam a chamada sociedade do conhecimento. As mudanças científicas e tecnológicas estariam impondo um novo padrão de desenvolvimento que por sua vez requeria um novo perfil de trabalhador.

O cidadão da nova sociedade deve ser cosmopolita e poliglota, mas as culturas nacionais, regionais e locais devem ser mais do que nunca valorizadas e estimuladas. (...) Na educação da Sociedade do Conhecimento, a escola tem um papel central no nível de ensino básico tanto para o desenvolvimento da capacidade de aprender como para o desenvolvimento de valores da formação do cidadão. (SOUZA, 2005, p.10).

O trabalhador nessa perspectiva não deve mais deter determinado conhecimento especializado, mas ser preparado para enfrentar diferentes posições e situações no mercado de trabalho, decorrentes do desenvolvimento da tecnologia flexível e da instabilidade das relações de trabalho. A situação engendrada pelas

---

<sup>19</sup> Em 2005, o Ex Ministro da Educação Paulo Renato de Souza publicou uma síntese da visão e estratégia para a área da educação durante os oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso, envolvendo o período que vai de 1995 a 2002, cujo título é: A Revolução Gerenciada.

transformações no mundo do trabalho e a forma de como o trabalhador se adapta a essa situação é compreendida pelo Ministro da educação como desenvolvimento da cidadania ou formação do cidadão, que se concretiza não só no âmbito da produção, mas também do consumo.

A sociedade moderna requer um trabalhador preparado para migrar de um trabalho a outro e corresponder às diferentes demandas do processo produtivo, tornando-o também um consumidor. Nesse sentido, a educação deve privilegiar a oportunidade da aprendizagem permanente e, simultaneamente, desenvolver a capacidade de aprender, para assim formar o cidadão requerido pela sociedade do conhecimento.

O cidadão capaz de produzir, consumir e participar da vida social não pode mais ser educado apenas durante uma etapa de sua vida. O conhecimento renova-se a cada cinco ou dez anos, por conseguinte, a capacidade de aprender permanente passou a ser a nova condição para o exercício da cidadania na Sociedade do Conhecimento. (SOUZA, 2005, p. 08).

A educação pública nesse processo de mudança, para acompanhar a sociedade do conhecimento não pode se limitar a transmissão do conhecimento, aliás, de acordo com o Ministro isso deve ser superado com vistas a uma mudança radical do sistema escolar incluindo o Ensino Médio em relação ao passado, objetivando formar o novo aluno através do desenvolvimento de sua capacidade de aprender.

Nessa etapa, o sistema educacional deve oferecer uma base geral e sólida, tratando de estender essa escolaridade a tal ponto que, de modo homogêneo o maior número possível de cidadãos possa estar preparado para esse novo mundo. Isso significa fixar como objetivos da educação básica alcançar a universalização do acesso e estruturar-se para ensinar a aprender, mais do que transmitir conhecimentos. (SOUZA, 2005, p. 09).

Ao tratar a educação básica como fundamental para a preparação do indivíduo para enfrentar as transformações impostas pelo mundo do trabalho, Souza considera todas as etapas de ensino que constituem a educação básica, inclusive o Ensino Médio, que a partir da LDB 9.394/96 tornou-se etapa final dela.

Tem-se nessa premissa uma mudança de compreensão sobre a função da escola, como espaço essencial de transmissão de conteúdos científicos para a

socialização de conhecimentos, que não precisam necessariamente ser científicos, mas relacionados às experiências dos estudantes no seu cotidiano.

Ao justificar a necessidade das reformas para o Ensino Médio, aparece a defesa da educação permanente, necessária frente às transformações estruturais do mundo do trabalho, bem como o desenvolvimento da capacidade de aprender.

Para Mello (2010), o diploma de Ensino Médio se coloca como o mais importante entre todas as modalidades de ensino, haja vista que as transformações no mundo do trabalho requerem uma educação que desenvolva as capacidades flexíveis, criativas e polivalentes. Essas capacidades podem ser cruciais para qualquer indivíduo se inserir e permanecer trabalhando nas próximas décadas. Nesse sentido, assim como Souza (2005), Mello (2010a) também concebe as reformas ,bem como a educação permanente, como uma necessidade para os indivíduos continuarem inseridos no sistema produtivo.

Não são, portanto, as transformações estruturais no mundo do trabalho associadas a crescentes índices de desemprego a razão central para a exclusão de milhares de trabalhadores do sistema produtivo. Para os reformadores o problema é a educação que não corresponde e não acompanha a sociedade moderna, já que os indivíduos não assimilaram através dela as competências e habilidades requeridas.

Essa perspectiva nova, traçada para o Ensino Médio pelo diploma legal mais importante do Brasil, não é um capricho. É a resposta da nação representada no Congresso Nacional às demandas educacionais que o final do século XX coloca diante dos sistemas educativos. Vivemos num mundo em que muitas profissões poderão deixar de existir ou vão se transformar radicalmente nos próximos 15 ou 20 anos. A probabilidade de que um ingressante no mercado de trabalho neste fim de século termine sua vida produtiva na mesma ocupação é hoje muito menor do que no passado. (MELLO, 2010a, p. 03).

Somado a esses aspectos, o Ministro destaca a necessidade de ampliação de cursos pós médio, como possibilidade de desenvolvimento profissional, bem como para superar a educação vocacional e propedêutica que caracterizava o Ensino Médio, desde os anos 1970. É certo que o ideário pedagógico que dá centralidade à educação é retomado nos anos de 1990 e se consolidou com as reformas implementadas, sobretudo com o Decreto 2.208/97.

Para Souza as reformas do Ensino Médio deveriam substituir uma

organização fracassada onde todos os objetivos de formação vocacional e propedêutica eram impostos ao Ensino Médio. Tais objetivos contrariavam as demandas de formação requeridas pela sociedade do conhecimento, devendo ser mais flexível o ensino neste nível educacional.

A educação profissional na sociedade do conhecimento precisa ser flexível para permitir a introdução de estruturas modulares no currículo, de sorte a permitir e facilitar freqüentes idas e vindas entre o mercado de trabalho e o sistema de educação profissional e a atualização técnica e profissional dos trabalhadores. (SOUZA, 2005, p. 14).

Compartilhando com essa idéia Mello (1998) destaca que a educação não pode continuar sendo organizada nos modelos do passado. Para ela, a preparação para cursos superiores não deve ser mais o objetivo do Ensino Médio, mas essa etapa de ensino deve privilegiar a formação para o trabalho e acolher o novo aluno que não é mais aquele protegido social e economicamente pelas famílias de classe média. A autora faz uma defesa para a supressão da educação de nível médio profissional que contempla simultaneamente a formação geral e específica, dizendo que essa forma de organização educacional contribuiu historicamente para a exclusão de estudantes, em virtude de ter uma formação enciclopedista e incompatível com as reais necessidades do sistema produtivo.

A escola média sinalizada por essa aspiração social é aquela que prepara para o trabalho e a convivência nas condições mutáveis do mundo contemporâneo: unificada quanto as competências que os jovens precisam constituir para enfrentar um futuro pouco previsível e um mercado de trabalho em permanente mutação; diversificada quanto aos conteúdos curriculares que serão meios para constituir essas competências a fim de abrigar a heterogeneidade dos alunos e a diversidade do país; pautada pelos valores da inclusão, da solidariedade e do protagonismo social. (MELLO, 1998, p.23).

Assim, por meio do Decreto 2.208/97, cristaliza-se a visão dos propositores em modificar a oferta de Ensino Médio que conciliava educação geral e profissional. O Estado vai aos poucos deixando de ofertar a educação profissional, sendo essa oferecida, quando pública, em apenas alguns centros federais. A promulgação desse Decreto favoreceu a oferta de cursos profissionalizantes desvinculados dos níveis de ensino.

Art.3º A educação profissional compreende os seguintes níveis: I - básico:destinado à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, independente de escolaridade prévia; I - técnico: destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos de Ensino Médio, devendo ser ministrado na forma estabelecida por este Decreto; III - tecnológico: corresponde a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do Ensino Médio e técnico. (BRASIL, 1997, p. 01)

De acordo com Nunes (2002) a partir do momento em que passou a vigorar o Decreto, só poderia se matricular no ensino técnico de nível médio os estudantes que tivessem concluído o Ensino Médio ou que o estivessem realizando simultaneamente. A separação entre educação profissional e educação geral, significou uma forma de conter a obrigatoriedade de oferecer essa etapa de ensino, que se colocava com elevada demanda a partir da LDB 9.394/96. Outro objetivo desse Decreto foi desresponsabilizar o Estado no que se refere à oferta da educação profissionalizante, conforme enfatiza Cury (2002, p.26): “A educação profissional tornou-se órfã do dever de Estado em matéria de financiamento e a sua responsabilidade ficou diluída”. Nessa ausência do Estado, o empresariado, via Sistema S, pode orientar a formação dos trabalhadores de acordo com seus interesses.

A CEPAL (1995, p.157) destaca a importância do empresariado em promover a educação: “A função dos empresários é fundamental nesse processo de acúmulo de conhecimentos, tanto pelo papel da aprendizagem quanto pela importância das empresas na difusão dos conhecimentos adquiridos”.

Na Tabela 3 observam-se dados do primeiro senso da educação profissional, divulgado pelo INEP, em 1999, onde fica evidente a hegemonia do setor privado na oferta da educação formal com 67,34% das instituições de ensino.

Tabela 3 - Número de instituições por nível de educação profissional segundo dependência administrativa

Dependência administrativa	Total	Básico	Técnico	Tecnológico
Total (Brasil)	3.948	2034	2.216	258
Federal	150	103	120	30
Estadual	800	187	689	24
Municipal	342	199	152	6
Privada	2.656	1.545	1.255	198

Fonte: INEP, 2000

Destaca-se ainda, na Tabela 3, a oferta de cursos de nível básico pela iniciativa privada, que supostamente são os de menor custo. Na medida em que haveria um progressivo aumento dos custos aos cursos técnico e tecnológico há um declínio da oferta pelo setor privado.

Tabela 4 - Número de cursos por nível de educação profissional, segundo o nível e a dependência administrativa

Dependência administrativa	Total de cursos	Básico	Técnico	Tecnológico
Total (Brasil)	33.006	27.555	5.018	433
Federal	2.215	1.547	594	74
Estadual	2.400	889	1.448	63
Municipal	1.205	930	268	7
Privada	27.186	24.189	2.708	289

Fonte: INEP, 2000

Quando se observa os cursos ofertados (Tabela 4) a relação fica ainda mais desigual, pois dos 33.006 cursos ofertados, a iniciativa privada oferece 82,37% dos mesmos, sendo que a maioria absoluta desses cursos (89%) corresponde à formação básica. Apesar de ser a educação profissional o foco da iniciativa privada nos anos 1990, ela tem a hegemonia também na oferta dos demais níveis, em que o técnico corresponde a 54% do total de cursos ofertados, enquanto o nível tecnológico corresponde a 68%.

Cury (2002) afirma que com esse Decreto o Estado foi progressivamente deixando de ofertar a educação profissional, sendo que em nenhum dos níveis ele supera a iniciativa privada, conforme ficou demonstrado nas tabelas acima, isso, simultaneamente, leva a população de baixo poder aquisitivo a contar com a própria sorte, caso queira ter acesso à educação profissional, já que o setor público quase não oferece de forma gratuita esses cursos.

A Tabela 5 revela a preponderância da iniciativa privada nas taxas de matrículas da educação profissional.

Tabela 5 - Número de matrículas na educação profissional, segundo o nível e a dependência administrativa

Dependência administrativa	Total de matrículas	Básico	Técnico	Tecnológico
Total (Brasil)	2.859.135	2.045.234	716.652	97.249
Federal	184.377	72.966	101.001	10.410
Estadual	413.351	120.999	265.772	26.580
Municipal	117.928	79.790	37.150	988
Privada	2.143.479	1.771.479	312.729	59.271

Fonte: INEP, 2000.

Conforme se observa na Tabela 5, do total das matrículas realizadas, incorporando o nível básico, técnico e tecnológico, 75% ocorrem na rede privada de ensino, sendo que só na educação básica essa oferta é de 86,6%, 43% das matrículas são no nível técnico e 61% de nível tecnológico. Ao analisar esses dados, Oliveira (2011, p.6) destaca que:

A iniciativa privada demonstra em todos os sentidos sua "vocação" para a educa o profissional de nível básico, pois tanto no referente   quantidade de institui es, de cursos e de matrículas, os índices afirmam seu direcionamento para tal nível de ensino. Observa o que também pode ser feita para as redes municipais.

Os dados das tabelas acima demonstram a supremacia da iniciativa privada na oferta da educa o profissional no Brasil, em detrimento da sua oferta pelo Estado, sendo em grande medida resultado do Decreto 2.208/97, que reorganizou a educa o de forma a garantir a hegemonia da iniciativa privada na oferta da educa o profissional.

Para C ea (2006) o referido Decreto contribuiu para instalar um sistema paralelo de ensino, quando o Estado se responsabiliza pela educa o geral e o profissionalizante como seqüencial ou subseqüente, sem impor a necessidade de escolaridade prévia, simultaneamente diminuiu a oferta desses cursos pelo setor público, dando condi o para a sua amplia o pelo setor privado.

A partir de 1997, essa dualidade passa a ser uma orienta o legal e uma prescri o oficial, a ponto da "educa o profissional" configurar-se, predominantemente, como um subsistema no interior do próprio sistema público de educa o, voltado para a forma o do trabalhador, sem a promo o da eleva o dos níveis de escolaridade. Dessa forma, com o decreto 2.208/97, o Estado brasileiro, como agente condutor da política educacional pública,

divide o protagonismo da condução desse “novo paralelismo” com outros sujeitos políticos do setor privado. (CÊA, 2006, p. 04).

A autora ressalta que o estabelecimento do ensino concomitante ou seqüencial passara a ser as únicas alternativas de articular educação profissional aos níveis de escolaridade, os dados das tabelas confirmam isso pela quantidade de matrículas na educação profissional de nível básico.

A partir do Decreto, vários programas foram criados nos anos de 1990 com vistas a dar sustentação ao direcionamento e desenvolvimento do Ensino Médio e formação profissional, de forma a adequar a oferta desse ensino ao Decreto 2.208/97. Dentre esses programas Cêa (2006) destaca o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) e o Programa de Expansão da Qualificação Profissional (PROEP).

Segundo Cury (2002) o PROEP, tinha por objetivo subsidiar a nova proposta de educação profissional, foi criado com fundos oriundos de financiamentos contraídos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Fundo de Amparo ao trabalho (FAT). Os recursos eram repassados mediante convênios com as escolas federais, com secretarias estaduais de educação, de ciência e tecnologia e, segmentos comunitários. A ausência de investimentos em cursos profissionalizantes pela União e seu desenvolvimento pelos Estados federados além de contribuir para a centralidade dessa etapa em alguns poucos centros de formação, não mais de nível médio, mas superior, favoreceu a ampliação da oferta pela iniciativa privada.

Sobre o PROEP, Cêa (2006, p. 03) faz a seguinte afirmação:

Criado em 1997, o PROEP é resultado de um acordo entre o Governo Federal e o BID, que objetiva expandir a educação profissional no Brasil através da construção, ampliação e reforma de instituições, da aquisição de equipamentos e materiais, da capacitação docente e da prestação de serviços e consultorias, por meio de convênios com entidades públicas e privadas. O financiamento do PROEP engloba recursos do BID e do Governo Federal, estes últimos oriundos do MEC e do FAT.

De acordo com a autora, esse programa contribuiu para dismantelar a oferta do Ensino Médio Integrado, na medida em que a sua oferta estava condicionada à captação de recursos no âmbito do programa. Continuar a oferecer cursos integrados era correr o risco de não receber recursos que já eram restritos e

que poderiam piorar caso essa condição não fosse acatada. “Se alguma unidade federada decidisse manter a versão integrada poderia fazê-lo, com apoio na LDB; o preço desta decisão, contudo seria não receber recursos do convênio firmado pelo Banco Mundial”. (KUENZER *apud* CÊA, 2006, p. 04).

As escolas públicas frente a uma realidade caracterizada pela falta de investimento, deterioro da estrutura física e condições precárias para desempenhar suas funções, aderiram ao programa, como meio de continuar recebendo recursos que apesar de escassos, viabilizavam minimamente a sua manutenção. Nesse sentido, esse programa contribuía para a desestruturação dos cursos profissionalizantes integrados, na medida em que o governo foi deixando de investir na oferta desses cursos, cuja condicionalidade colocada para as instituições públicas era a restrição de investimento, conforme aludido acima e, simultaneamente, passou-se essa responsabilidade para alguns centros como Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET) e a iniciativa privada.

Já o PLANFOR, de acordo com Cêa (2006), caracteriza-se pela descentralização da oferta de formação para o trabalho sendo, portanto, oferecido por qualquer entidade civil com interesse e disponibilidade de ofertá-lo, cujo objetivo era a massificação da qualificação da força de trabalho.

O PLANFOR, implementado de 1995 a 2003, foi uma expressiva frente integrante das políticas de trabalho a cargo do MTE. Financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e sob uma gestão tripartite (governo, empresários e trabalhadores), o PLANFOR foi implementado de forma descentralizada, envolvendo milhares de entidades da sociedade civil na sua execução, objetivando a qualificação em massa da força de trabalho. Em 2003 foi substituído pelo Plano de Qualificação Social e Profissional (PNQ). (CÊA, 2006, p. 03).

O Decreto n.º 2.208/97 segundo Oliveira (2002) é justificado pelo Governo Federal, gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, como uma necessidade de melhorar a educação básica, rever sua estrutura e os vínculos com a ação e responsabilidade junto às imposições do mercado de trabalho e dos movimentos sociais que a pleiteiam como um direito.

Quanto à separação da educação profissionalizante e educação geral, ou o retorno do Ensino Médio desintegrado, é justificada em face do elevado custo para serem financiados pelo poder público, de maneira como vinha sendo ministrado

nas escolas técnicas federais até então.

A redução dos gastos públicos na medida em que joga para a iniciativa privada a responsabilidade pela qualificação de recursos humanos não foge do que propõe organismos internacionais como a CEPAL, que coloca a educação como eixo do processo, mas sua oferta não pode ficar restrita ao Estado uma vez que as empresas podem ter bons programas de qualificação. “Em particular as empresas mais competitivas geralmente tinham bons programas internos de capacitação e dedicavam mais recursos que suas rivais a pesquisa e desenvolvimento”. (CEPAL, 1995, p.167).

Cunha (2002) destaca a associação dos interesses dos gestores das reformas neste período com as recomendações de organismos internacionais. O autor ressalta que essa reforma vinha sendo gestada desde os anos de 1970, quando através da lei n.º 5692/71 se propôs o Ensino Médio integrado, duramente criticado por assessores de organismos multilaterais, que passaram posteriormente, nos anos de 1990, a fazer parte do governo de Fernando Henrique Cardoso e, conseqüentemente, colocaram em prática seus ideários.

Para indicar a trajetória da reforma do Ensino Técnico vou focalizar as opiniões de influentes assessores do ministro da Educação no Período 1995/98: Cláudio de Moura Castro e João Batista Oliveira, consultores internacionais, (OIT e BID) que vieram a apoiar o ministro da Educação Paulo Renato Souza. (...) Durante Vinte anos, Castro desenvolveu sua pregação no Brasil e nos Organismos internacionais onde atuou. A candidatura de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República criou condições para sua influência no ensino técnico brasileiro. Ao ocupar, junto com Oliveira, a assessoria direta do ministro da Educação, Castro obteve um ponto de apoio para efetivar suas antigas proposições. (CUNHA, 2002, p. 111-112).

O autor ao fazer menção à composição do governo e a interferência de intelectuais ligados aos organismos internacionais, revela que há escolhas e interesses internos que norteiam a elaboração e implantação das políticas educacionais. O Governo FHC já tinha um projeto definido para a educação que correspondia aos interesses dos organismos multilaterais, e a composição de consultores desses organismos em seu governo só veio garantir a consolidação desses interesses. Essa análise empreendida por Cunha desmonta a crítica de muitos educadores que não reconhecem as escolhas e interesses internos que interferem nas reformas educacionais, contrariamente, se limitam a atribuir a plena

interferência dos organismos multilaterais nas reformas. Cunha (2002) caracteriza essa forma de compreender as reformas educacionais a partir de determinações exógenas, de sentimento colonizado.

A equipe que ocupou o Ministério da Educação no governo FHC, já tinha ampla experiência em trabalhos vinculados aos organismos internacionais, além de Cláudio de Moura Castro e João Batista Oliveira, a consultora do MEC Guiomar Namó de Mello e o próprio ministro Paulo Renato Souza também fizeram parte de equipes vinculadas a tais organismos.

Conforme vimos é consenso entre os reformadores fazer alusão à sociedade do conhecimento e a sua relação com o novo Ensino Médio, que deveria ser reformado para se tornar compatível com as demandas impostas por essa sociedade. Ao mesmo tempo em que os reformadores anunciam o novo Ensino Médio como uma condição para a formação do novo cidadão capaz de produzir, consumir e participar da vida social, promove-se a contenção de gastos públicos, que imprimiu sérias conseqüências para a educação, principalmente de nível médio, já que a prioridade do momento era a educação básica.

A precarização do Ensino Médio corresponde ao conjunto de políticas neoliberais, cuja contenção de gastos públicos e a privatização desses serviços foram as principais características dessas políticas. Como desdobramento dessas reformas, no que concerne ao campo da educação, as medidas preconizam a ampliação da educação de nível médio, sem aumento dos recursos necessários para atender essa nova demanda, fazendo valer a agenda neoliberal caracterizada pela redução dos gastos públicos.

Cury (2002) destaca que nesse processo e nesse período, o Governo Federal se alijou de maiores responsabilidades sobre esta modalidade de ensino e simultaneamente as atribuiu aos Estados que foram responsáveis pela sua gestão, o que fez da União apenas uma colaboradora dessa etapa de ensino. A União não repassava investimentos próprios, esses tiveram sempre um caráter exógeno, sendo realizado através de organismos multilaterais como Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial<sup>20</sup>. A função colaborativa da União se limitou a

---

<sup>20</sup> Sob as responsabilidades estatais e a captação de recursos financeiros junto aos organismos multilaterais, ver Deitos (2000) que faz uma análise do programa implantado no Estado do Paraná Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio e Profissional (PROEM), com o objetivo de verificar as propostas educacionais desse programa e a sua relação com as orientações do BID/BIRD.

elaboração das Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio e Diretrizes Curriculares da Educação Profissional de Nível Técnico, bem como a captação de recursos junto aos organismos multilaterais, para repassar aos Estados federados. O repasse desses recursos estava subordinado à avaliação do Estado privilegiando as regiões com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A subordinação dos repasses a esse critério privilegiou a região Norte e Nordeste do Brasil, por serem as consideradas com menor desenvolvimento econômico do país.

Conforme indicado anteriormente, por meio do PLANFOR, qualquer entidade civil poderia oferecer cursos de qualificação, com recursos públicos, visando à massificação da qualificação da força de trabalho. Com isso a ampliação da oferta de cursos profissionalizantes, sobretudo os de nível básico, ampliaria as oportunidades para todos, com destaque para os excluídos, uma forma de reduzir as desigualdades e tornar o país mais equitativo. Isso de certa forma parece responder a preocupação da CEPAL com os excluídos da escola e da formação profissional.

Neste sentido, a novidade do debate internacional está em que a equidade já não é analisada simplesmente sob o ponto de vista da ampliação da cobertura. A questão agora centra-se na qualidade da oferta e na eficácia das estratégias voltadas para a solução do problema dos excluídos da escola e da formação profissional. (CEPAL, 1995, p.136).

As formas de ampliação da oferta do Ensino Médio foram denunciadas por vários estudiosos, destacando que essa ampliação se traduziu na adoção de medidas de emergência, com vistas à multiplicação do número de vagas, criação de cursos desvinculados do mercado de trabalho, recrutamento de pessoal despreparado para o exercício das funções docentes e administrativas, falta de espaço físico com reaproveitamento de estruturas utilizadas pelo Ensino Fundamental e, principalmente, o baixo rendimento do ensino em todos os níveis escolares.

Ao discutir sobre a ampliação do Ensino Médio a partir do aumento das matrículas, Cêa (2007) ressalta o barateamento dessa modalidade de ensino, ação que correspondeu às políticas neoliberais de austeridade. A ampliação da oferta ocorreu sem que houvesse aumento de recursos, o que debilitou ainda mais a formação dos trabalhadores.

Beisiegel (2002) discute o impacto das reformas educacionais para o Ensino Médio, fazendo referência às críticas dos educadores em relação a esse processo. De acordo com esse autor, os educadores denunciavam as condições para a realização das reformas, bem como a precarização do Ensino Médio, com a sua ampliação. No entanto, enfatiza que essas críticas desconsideram os limites da democracia burguesa e são por isso conservadoras, já que atribuem os baixos rendimentos à ampliação do acesso, assim, bastaria expulsar o contingente de trabalhadores e seus filhos da escola que se resolveria o problema.

A explicação da perda da qualidade do ensino como consequência da abertura da escola às classes populares implicava um corolário inaceitável, já que sob esse ponto de vista a recuperação da qualidade perdida dependeria da expulsão dos alunos admitidos no processo de expansão. (BEISIEGEL, 2002, p.40).

O Ensino Médio segue, no início dos anos de 1990, o percurso de ampliação iniciado nos anos de 1980, mas sem qualidade, mesmo assim, é certo que nos anos de 1990 a massa de alunos está na escola, apesar dos limites para a efetivação com qualidade da realização desse processo. Assim, pode-se afirmar que o Decreto n.º 2.208/97 contribuiu para repassar à iniciativa privada a responsabilidade pela oferta da educação profissional, não sendo mais obrigatória a integração da formação técnica com a formação geral; simultaneamente, contribuiu para desacelerar a demanda dessa etapa de ensino, diminuindo as possibilidades de pretensão de ingresso das massas aos cursos superiores.

As análises de Cêa (2005), sobre os desdobramentos do referido Decreto e a repercussão para o Ensino Médio, evidenciam que o mesmo legitima a oferta de cursos profissionalizantes sem a necessidade de promoção dos níveis de escolaridade, havendo uma desarticulação entre formação para o trabalho e níveis de ensino o que conseqüentemente, estabilizou as baixas taxas de escolaridade da população, não alcançando sequer 10 anos.

A partir dessas análises percebe-se que o Decreto se constituiu em grande medida em uma estratégia do Governo Federal para conter a demanda a essa etapa de ensino, que havia sido estimulada desde os anos de 1980, obtendo números elevados nos anos de 1990, seja pela universalização do Ensino Fundamental alcançada nesta década, seja pela LDB 9.394/96 que estabeleceu o Ensino Médio como etapa final da Educação Básica. Deitos (2000) ressalta que

com a LDB 9.394/96 e o Decreto n.º 2.208/97 fica claro a existência de duas estruturas institucionais, uma para o Ensino Médio geral e outra para o ensino de nível técnico e qualificação profissional. A instituição de duas estruturas de formação ocorre da seguinte maneira: a formação profissional se subdivide em três subníveis, sendo o primeiro denominado pelo próprio Decreto como Básico, destinado à qualificação e profissionalização de qualquer trabalhador independente da escolaridade prévia, com exigência de estrutura curricular organizada em módulos, cujo objetivo é atender às demandas do mundo do trabalho. O segundo, Técnico com exigência de estrutura curricular, porém, se organiza de forma independente do Ensino Médio geral, com possibilidade de estruturação de disciplinas modulares, com caráter de fase final de formação para efeito de qualificação profissional. E um terceiro, Tecnológico, estruturado com o objetivo de atender setores específicos da economia, corresponde à diplomação de tecnólogo em curso superior. Já a educação geral se estrutura para garantir a formação geral com assimilação de todos os conhecimentos organizados por disciplinas do núcleo comum, com vistas à preparação do aluno para o curso superior.

A defesa por uma educação profissional que seja voltada às demandas do mundo do trabalho é constante entre os reformadores, Castro (1997) ressalta que o Ensino Médio deve ser ofertado de modo a considerar os diferentes alunos e suas aptidões, sendo inconcebível a oferta de uma mesma estrutura de ensino para todos. Além disso, os cursos profissionalizantes são destacados como fundamentais já que grande parte da população fica pelo caminho, e não conseguem avançar nos estudos.

O segundo grau recebe alunos com níveis de aptidão, idade e motivações muito diferentes e tem que oferecer a eles as opções de ir trabalhar ou de entrar no ensino superior. Se os alunos têm aptidões e planos de vida diferenciados, colocá-los todos juntos não pode dar certo. Assim, é necessário acomodá-los em lugares diferentes e oferecer-lhes conteúdos diferentes (o que pode ser feito via flexibilidade dentro de programas únicos ou por via de programas diferenciados). (CASTRO, 1997, p. 03).

A organização de conteúdos compatíveis com as aptidões de cada aluno reforça o destaque dado à oferta de cursos profissionalizantes desvinculados da ampliação de níveis de ensino, concretizado pelo Decreto 2.208/97.

#### **4.1.3 As reformas curriculares e as categorias constitutivas da noção de desenvolvimento da CEPAL**

Após estabelecer as reformas direcionadas para a separação entre a educação geral e educação profissional, fez-se necessário a reforma curricular, sendo essa primordial, já que os conteúdos trabalhados até então eram considerados obsoletos, sendo necessária a construção de um currículo que privilegiasse a formação de competências em detrimento de conteúdos. Tal perspectiva se concretizou com o Parecer 15/98 que outorgou as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM) e os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (PCNEM) de 2000.

Ao frisar a necessidade da reforma curricular, Mello (2010a, p. 04), indica como deve ser um currículo que privilegie a formação de competências.

Um currículo escolar voltado para competências, e não apenas para conteúdos, requer um esforço permanente de transposição didática para criar ambientes de aprendizagem facilitadores da constituição de conhecimentos que façam sentido e permitam ao aluno descobrir porque se aprende e para que serve o aprendido. Um currículo de Ensino Médio voltado para a constituição de competências deve também favorecer a interação entre os alunos e destes com atores e instituições sociais.

A autora enfatiza que a LDB já faz referência às competências cognitivas, destacadas pelas finalidades gerais da educação básica, através da capacidade de aprendizagem. O conteúdo torna-se dessa forma secundário, e se coloca como apoio para o desenvolvimento das competências. O foco na aprendizagem elimina o ensino de um conteúdo específico e prima pelo desenvolvimento da capacidade de aprendizagem de diferentes conteúdos.

Para Mello (1999, p. 04) as habilidades e competências desenvolvidas pela educação aumentam a possibilidade de empregabilidade. No processo de educar a informação ganha centralidade para conduzir os sentidos dados pelos alunos ao que aprendem, tornando-se dessa forma o fator mais importante da educação.

Apesar de todo o peso das exigências específicas no âmbito do trabalho, creio que a questão das informações no mundo contemporâneo talvez seja, do ponto de vista educacional, a mais importante. São indispensáveis a construção de sentidos, a negociação de sentidos na sala de aula e a possibilidade de gerar, nesta sala de aula e na escola, uma certa inteligência coletiva que

negocie sentidos.

Nessa mesma direção o então Ministro da Educação destaca que as reformas curriculares são fundamentais para garantir a preparação para a vida. O mesmo define que tal preparação deve afastar a escola dos velhos métodos de disciplinas rígidas, bem como preparar o sujeito para a vida democrática, fazer da escola um espaço de socialização de crianças e jovens, visando à integração social, em detrimento de atitudes que favoreçam a discriminação e intolerância “Preparar o jovem para a vida é também prepará-lo para a vida democrática. Desde muito cedo deve ser enfatizado o papel da escola na socialização das crianças e dos jovens, mediante o estímulo à integração social, à não-discriminação e à tolerância”. (SOUZA, 2005, p.10).

Para isso destaca a importância dos parâmetros curriculares como orientadores das ações dos professores, os quais devem através dos princípios da ética e cidadania formar o cidadão requerido pela sociedade moderna, cujos conteúdos devem ser flexíveis “Para tanto, os requisitos de ingresso devem ser flexíveis, como também flexíveis devem ser as estruturas curriculares. (SOUZA, 2005, p. 12).

Como se vê, há um consenso entre Mello e Souza em conceber como justificativa das reformas do Ensino Médio a necessidade dessa etapa de ensino corresponder às demandas do sistema produtivo. Cláudio de Moura Castro, ao defender essa posição, vai mais além ressaltando que a reforma se faz importante por adequar essa etapa de ensino a realidade atual, cujo sistema anterior as reformas se mostrava totalmente obsoleto com uma estrutura e currículo incompatível com as mudanças estruturais que vem ocorrendo na sociedade.

Cabe hoje repensar o Ensino Médio acadêmico e técnico. Não por uma questão de modismo, mas porque, além de problemas sérios de estrutura e adaptação à realidade nacional, está completamente obsoleto do ponto de vista de sua estrutura e de seus conteúdos. (CASTRO, 1997, p. 02).

Souza (2005, p. 10) reforça esse entendimento afirmando que

Sem dúvida, o respeito às regras deve continuar a ser um dos objetivos da educação, mas uma escola que prepara para a vida democrática deve afastar-se dos velhos métodos da disciplina rígida. De qualquer maneira, os princípios da ética e da cidadania têm de

fazer parte da preocupação central dos professores. Além disso, é preciso incorporar nas atividades do dia-a-dia da escola os temas relativos à educação ambiental, à educação para a saúde e à orientação sexual.

Percebe-se nos três autores envolvidos com as reformas destaque para a formação de valores pacíficos implícitos nos PCNEM, em detrimento de conteúdos científicos. Os críticos dessa reforma curricular destacam que ao enfatizar a formação para valores cidadãos, simultaneamente contribui para ocultar os conflitos existentes entre capital e trabalho, ao passo que tais conflitos se tornam cada vez mais freqüentes frente às conseqüências das transformações estruturais do trabalho que suprime da esfera produtiva milhares de trabalhadores. A esses cabe a atitude de se conformarem com a situação e tolerarem as adversidades da vida.

Contudo, o amplo destaque dado às reformas pelos seus propositores, permite-nos inferir que os mesmos reforçam a teoria do capital humano ao destacarem a centralidade na educação. No caso do Ensino Médio, sua relação intermediária entre continuidade dos estudos e formação para o trabalho intensifica essa centralidade. Numa sociedade sem empregos, é necessário difundir uma justificativa que não toque no cerne do problema. A verdadeira realidade deve ser ocultada por uma aparência que se consubstancia num pseudo idéia que tende a enfatizar a inadequação da educação às demandas do processo produtivo, e por sua vez, a não formação de um trabalhador que tenha assimilado as competências e habilidades requeridas pela sociedade moderna. Ao mesmo tempo a reforma curricular é colocada como um dos fatores que associada à vinculação entre educação geral e profissional presentes no Ensino Médio tornam essa etapa de ensino anacrônica e obsoleta as transformações estruturais que vem ocorrendo na sociedade.

Os discursos dos reformadores recuperam a teoria do capital humano quando colocam a educação como aspecto central para a transformação social, cujo cerne está nas reformas do sistema de ensino.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio outorgada pelo Parecer 15/98, e os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, compõe juntamente com a LDB 9.394/96 o conjunto das reformas supostamente necessárias a este novo momento nacional.

Partindo de princípios definidos na LDB, o Ministério da Educação, num trabalho conjunto com educadores de todo o País, chegou a um novo perfil para o currículo, apoiado em competências básicas para a inserção de nossos jovens na vida adulta. (PCNEM, 2011, p. 4).

De acordo com Nunes (2002) esse Parecer é fruto da consulta a diferentes segmentos da educação presentes no país, iniciadas por estudos desenvolvidos pelo Ministério da Educação (MEC), por intermédio da Secretaria de Ensino Médio e Tecnologia (SEMTEC) que responde pela qualidade técnica da proposta encaminhada ao Conselho Nacional de Educação. Segundo a autora várias organizações participaram da construção das DCNEM, que se efetivou com a realização do Seminário Internacional de Políticas para o Ensino Médio, organizado pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) em colaboração com a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, em 1996. Essa iniciativa de acordo com a autora citada acima ampliou a discussão da problemática evidenciada no Ensino Médio, examinada a partir de experiências vivenciadas por outros países da região, EUA e Europa.

Assim como a LDB 9.394/96, as reformas curriculares também parecem incorporar certas categorias defendidas e difundidas pela CEPAL. Esta instituição não trata a democracia associada a diferenças de classe, mas legitimada apenas enquanto democracia representativa e participativa, sem considerar os limites dessa numa sociedade de classes. Sob esse viés, pode-se destacar o aspecto de ampliação democrática sustentado pela CEPAL nos anos de 1990 como uma das condições para o desenvolvimento das economias latinoamericanas.

É nessa lógica que o Parecer 15/98 destaca a importância da LDB em garantir como pressuposto da educação básica os conhecimentos fundamentais que se constituem como formação de todos e para todos os tipos de trabalho. Ressalta ainda que tal formação deva estar atrelada as demandas do processo produtivo, além de superar a histórica dualidade presente no Ensino Médio de educação geral e profissional “Por ser básica, terá como referência as mudanças nas demandas do mercado de trabalho, daí a importância da capacidade de continuar aprendendo”. (BRASIL, 1998, p. 57).

Na análise dos documentos referentes às Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM) e aos Parâmetros Curriculares Nacionais para o

Ensino Médio (PCNEM) fica mais evidenciada a vinculação entre educação e desenvolvimento, sendo essa também uma característica enfatizada pela CEPAL conforme vimos nos capítulos anteriores.

Uma proposta nacional de organização curricular portanto, considerando a realidade federativa e diversa do Brasil, há que ser flexível, expressa em nível de generalidade capaz de abarcar propostas pedagógicas diversificadas, mas também com certo grau de precisão, capaz de sinalizar ao país as competências que se quer alcançar nos alunos do Ensino Médio, deixando grande margem de flexibilidade quanto aos conteúdos e métodos de ensino que melhor potencializem esses resultados. (BRASIL, 1998, p. 58).

O termo “diretrizes” possui diferentes interpretações, de acordo com Nunes (2002) elas se referem às direções físicas e as indicações para ação. Nessa perspectiva a autora faz menção às diferentes formas de interpretações sobre o significado de Diretrizes e Bases.

A expressão “diretrizes e bases” foi objeto de várias interpretações ao longo da evolução da educação nacional. Segundo Horta, a interpretação dos educadores liberais para a expressão “diretrizes e bases”, durante os embates da década de 1940, contrapunha-se à idéia autoritária e centralizadora de que a União deveria traçar valores universais e “preceitos diretores”, na expressão de Gustavo Capanema. (...) Na constituição de 1988, a introdução de competência de legislação concorrente em matéria educacional para estados e municípios reforça o caráter de “preceitos genéricos” das normas nacionais de educação. Fortalece-se, assim, o federalismo pela ampliação da competência dos entes federados, promovida pela descentralização. Oito anos depois, a LDB confirma e dá maior conseqüência a esse estudo descentralizador, quando afirma, no 2º de seu art. 8º: “os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei”. Mais ainda, adotando a flexibilidade como um de seus eixos ordenadores (...), a LDB cria condições para que a descentralização seja acompanhada de uma desconcentração de decisões que, a médio e longo prazo, permita às próprias escolas construir “edifícios” diversificados sobre a mesma “base”. (NUNES, 2002, p. 33).

A determinação de centralização por parte do governo com a imposição de um determinado rol de conteúdos, para todas as escolas, foi muitas vezes interpretada como autoritarismo, mas, simultaneamente ocorre a necessidade de garantir ao conjunto dos alunos o acesso aos conteúdos mínimos de maneira a assegurar a educação básica comum, de forma a garantir o respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

Ao analisar as DCNEM Cury (2002) ressalta que a fixação de conteúdos mínimos pela Câmara de Educação Básica através do Conselho Nacional de Educação, não pretende tirar a autonomia da escola quanto a sua organização, nem mesmo ser um reflexo de práticas autoritárias, pois o Conselho Nacional se constitui como órgão de representação específica do setor educacional, apto a interagir com a comunidade que representa. Por outro lado, ao fixar as diretrizes, permite maior rigor ao conhecimento científico, cabendo à escola a transmissão desses conteúdos, sem deixar de respeitar a diversidade e os valores regionais.

De acordo com Nunes (2002) a tarefa que cabe ao Conselho Nacional de educação no tocante às DCNEM, tem a efetivação de três objetivos principais:

Sistematizar os princípios e diretrizes gerais contidos na LDB; explicitar os desdobramentos desses princípios no plano pedagógico e traduzi-los em diretrizes que contribuam para assegurar a formação básica comum nacional; dispor sobre a organização curricular da formação básica nacional e suas relações com a parte diversificada, e a formação para o trabalho. (NUNES, 2002, p. 35).

Nessa perspectiva Oliveira (2000) ressalta que a partir da LDB 9.394/96 o Conselho Nacional de Educação cria as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM) e os Parâmetros Curriculares para o Ensino Médio (PCNEM), com o objetivo de romper com o caráter fragmentado da educação e propor um currículo comum a todas as escolas, de forma a orientar o trabalho dos professores.

Cêa e Sandri (2008) ao analisarem as reformas curriculares, destacam que elas ganharam importância nos anos de 1990 em relação às demais reformas, pois para os reformadores a educação não correspondia à formação do trabalhador voltada para o modelo de competências, sendo assim a inadequação do currículo era a justificativa pela dissociação entre educação e processo produtivo, conforme defendem vários organismos internacionais, entre eles a CEPAL. Apesar disso Cêa e Sandri (2008) destacam que as reformas curriculares são, contraditoriamente, resultado da luta de classes, uma vez que a gênese delas está na mobilização popular com a existência de um projeto ligado às suas demandas e outro vinculado aos interesses da classe dominante.

Os dois projetos propostos vão corresponder aos interesses de classe, sendo que um prima pela racionalidade, cujo conhecimento deve se dar através do

currículo instrumentalizado e de caráter mercantil, enquanto a outra proposta está pautada em conteúdos que primam pela valorização e ideais humanísticos da cultura universal e pensamento crítico. Como resultado dessa disputa tem-se, conforme Cêa e Sandri (2008), a soberania da primeira proposta, totalmente adequada as transformações estruturais empreendidas pela flexibilização das relações de trabalho.

Deitos (2000) enfatiza que a alteração do currículo, bem como a baixa formação de professores eram colocados como problema para o sucesso do Ensino Médio, desconsiderando dessa forma a sociedade e os problemas de ordem estrutural, colocando o problema na escola.

Sandri (2007) ressalta que os PCNEM foram divulgados em 1999, com o objetivo de constituírem-se como instrumentos de orientação ao conjunto de professores, agentes diretos para o processo de transformação da educação no país. Conforme a autora os PCNEM são organizados em quatro partes a fim de agrupar as diferentes áreas do conhecimento e simultaneamente promover a articulação entre elas.

Os PCNEM (1999) estão organizados em quatro partes: Parte I, que comporta a base legal e a fundamentação geral que norteia a proposta curricular; Parte II – Linguagens, Códigos e suas Tecnologias – que aborda as competências e habilidades que deverão ser trabalhadas a partir do conhecimento de Língua Portuguesa, Língua Estrangeira Moderna, Educação Física, Arte e Informática; Parte III – Ciências da Natureza, Matemática e suas Tecnologias, que engloba as competências e habilidades que deverão ser desenvolvidas a partir dos conhecimentos de Biologia, Física, Química e Matemática; Parte IV – Ciências Humanas e suas Tecnologias. (SANDRI, 2007, p. 138).

Para Sandri (2007), o documento dos PCNEM e das DCNEM enfatizam a formação para o trabalho, porém os PCNEM fazem a crítica a organização do antigo Ensino Médio com oferta de cursos específicos, com o predomínio da educação geral no âmbito dessa modalidade de ensino. A autora ao analisar os documentos que marcaram a reforma curricular no Brasil nos anos 1990, sustenta que os mesmos tem suas reformas justificadas no senso comum, quando buscam uma resposta imediata efetuada pela mudança curricular às recentes necessidades produtivas, atrelando dessa forma o conteúdo ao processo de produção.

Se a educação proporcionada até então se fundamentava na organização

produtiva pautada no taylorismo/fordismo, delineado pela lei 5.692/71, que tornou compulsório a profissionalização no antigo segundo grau, o modelo de produção pautado no toyotismo e na acumulação flexível, ensejou outra formação para o trabalho que viesse ao encontro dessa nova organização da produção. Sendo esse o elemento norteador das duas reformas em pauta.

A crise do regime de acumulação taylorista-fordista e a possibilidade de profissionalização via “2º grau” são objetos das críticas manifestadas nos atuais documentos curriculares para o Ensino Médio. Assim, defende-se a idéia de que as recentes mudanças no mundo do trabalho que, no caso do Brasil, se intensificaram no final da década de 1980, impulsionaram a demanda por um trabalhador que detenha conhecimentos gerais e flexíveis. Entre as características apresentadas pelo regime de acumulação flexível, podemos destacar a introdução de uma base técnica pautada na microeletrônica, a qual se alia às formas mais flexíveis de gestão do trabalho. Portanto, configura-se nesse contexto a necessidade de um trabalhador que saiba executar diferentes atividades e operar várias máquinas, além de sugerir alternativas que contribuam para o aprimoramento do produto e para o aumento dos índices de produtividade da empresa. (SANDRI, 2007, p. 140).

Apesar de a educação seguir o modelo desenvolvimentista proposto, assentado na transformação produtiva como impulsionadora da modernização tecnológica, a escola não responde a essas demandas conforme delineado pelo capital, ainda que ela contribua para atender a formação humana requerida por este.

A autora citada acima destaca o determinismo tecnológico presente no documento das DCNEM, quando o mesmo vincula a reforma curricular às demandas da modernização produtiva, e da necessidade de garantir assim autonomia e promoção dos sujeitos. Além disso, aparece a formação para a competência que reforça a interpretação da informação como sinônimo de conhecimento.

Ferretti e Silva Junior (2000) destacam que tal determinismo está também presente nas Diretrizes da Educação Profissional de Nível Técnico, explicitando que além de desconsiderar a história da educação brasileira, os documentos enfatizam apenas a atualização do trabalhador às demandas do setor produtivo, impostas pela divisão técnica e social do trabalho. Para os autores a determinação do econômico está presente tanto nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o

Ensino Médio como às da educação profissional, sendo que o modelo de competência é o elemento norteador das propostas.

Contudo, tanto as diretrizes para o Ensino Médio quanto às propostas para a educação profissional técnica estabelecem relação entre formação escolar e o sistema produtivo de forma tão intensa e direta, pela via do “modelo de competência”, cujo desenvolvimento se torna o objeto central de preocupações, que se torna fácil distinguir entre vínculo mesmo quando se trata da cidadania e dos princípios orientadores de ambos (...). (FERRETTI; SILVA JÚNIOR, 2000, p. 5).

Confirmando o caráter do domínio do modelo de competências nas diretrizes, os autores afirmam que o mesmo se configura “como a efetiva pedra de toque das diretrizes curriculares do Ensino Médio e do ensino técnico”. (FERRETTI; SILVA JÚNIOR, 2000, p. 5).

Na mesma perspectiva, ao estudar as reformas curriculares e sua relação com a chamada acumulação flexível, Cardoso (2006) também destaca como principal característica a orientação dessas para o modelo de competências. A autora destaca que a LDB 9.394/96 abre espaço para a presença desses conceitos adequados a flexibilização da produção, sendo que a reforma curricular reorienta o trabalho pedagógico em favor de conteúdos voltados às competências que se limita a uma racionalização formalista com fins instrumentais, com ênfase na experiência imediata, ou nos conhecimentos empíricos disponíveis, enquanto a ciência e os fundamentos técnicos aparecem como algo estranho ao trabalhador.

Quando se organiza o currículo por competência ocorre a secundarização do conteúdo, isto porque a competência torna a teoria funcional à aprendizagem, cujo conhecimento se realiza sem a necessidade de fundamentação teórica. Assim é possível limitar o acesso e a fragmentação do conhecimento, sendo essa aprendizagem a concretização prática daquilo que se ensina, cumprindo dessa forma com o objetivo do ensino voltado para a competência.

Cêa e Sandri (2008) destacam que a necessidade do currículo pautado nas competências, defendido pelos gestores do período, eliminam o acúmulo de conhecimento e a socialização do mesmo com vistas à formação integral do sujeito e ao domínio dos fundamentos técnicos da ciência e tecnologia, quando defendem a formação reduzida aos interesses do mercado, pela instrumentalização e a fragmentação do conhecimento.

Se não bastasse isso, para Sandri (2007) os documentos contribuem para reforçar a aparência do aspecto harmônico existente na relação entre capital e trabalho, na medida em que a educação torna-se o principal instrumento apaziguador dos conflitos existentes, uma vez que o acesso a ela é garantido para todos, só dependendo do esforço individual e das conquistas por mérito para viabilizar a inserção dos indivíduos na esfera produtiva da sociedade. Esse discurso presente nos documentos oculta a verdadeira realidade, mantendo a crença do senso comum sobre a promoção social por meio da educação escolar.

Contudo, as reformas não se concretizam tal como pensadas, Zibas (2005) destaca que temos que reconhecer que há uma discrepância entre os fins enunciados das políticas e as práticas efetivadas nas escolas. A autora sugere que a autonomia escolar contribuiu para esse desencontro, apesar disso, não podemos deixar de destacar a relevância e influência do currículo oficial, dado principalmente pela disponibilização de recursos vinculados a adesão às reformas.

Zibas (2005) afirma que o resultado obtido por alguns pesquisadores que estudaram essa temática revelam que o conjunto dos professores possuíam pouca informação a respeito das diretrizes, o que nos faz pensar que se as diretrizes foram construídas por eles, as suas condições de trabalho e as verdadeiras condições materiais impostas pela realidade da escola os desobriga a efetivar aquilo que eles mesmos construíram.

Ao questionar os professores sobre os principais impactos das diretrizes nas escolas, a autora destaca que esses apresentaram como mais importantes: “a) algumas melhorias nas estruturas físicas da escola; b) novas formas de avaliação (avaliação em processo ou progressão continuada); c) diminuição de horas-aula de algumas disciplinas (para implantação da parte diversificada do currículo)” (ZIBAS, 2005, p. 28).

Contudo, quanto às percepções dos professores Zibas (2005) destaca que embora importantes, não constituem o aspecto central da reforma curricular, a autora compreende que isso não se efetivou como pretendido principalmente pelas condições materiais que estão submetidos tanto professores como alunos dentro da escola. As reformas sob rótulo de projetos tiveram seus princípios minados dentro da escola.

(a interdisciplinaridade e a organização do currículo por área do

conhecimento, o desenvolvimento de competências, a ênfase no protagonismo do aluno e na contextualização dos conteúdos,) foram diluídos, eximindo-se os professores e os grupos gestores de maior reflexão sobre esses conceitos. Essa omissão dos profissionais e o processo de “simplificação” da reforma podem ser analisados como resultado de um grande distanciamento entre os propósitos oficiais e as condições objetivas do trabalho nas instituições. (ZIBAS, 2005, p. 29).

Sobre esse desencontro entre os objetivos da reforma curricular e sua efetivação na prática da vivência escolar, Ferretti e Silva Júnior (2000) destacam que a escola, na forma como está organizada, tem uma formação que não corresponde às demandas do setor produtivo, ela serve para formar o novo tipo de homem compatível com uma sociedade excludente e sem emprego.

Pode-se levantar a hipótese de que as mudanças educacionais em geral, em particular na esfera da educação profissional e do Ensino Médio, objetivam mais a produção de um novo tipo de homem, do que, efetivamente, sua preparação para o trabalho. Parece que se prepara um novo tipo de homem por meio de uma educação para o trabalho em uma sociedade sem emprego, regida pela lógica da competência e a ideologia da empregabilidade, ou, como afirmado no documento em tela, a ideologia da laborabilidade. (FERRETTI; SILVA JÚNIOR, 2000, p. 12).

Diante do exposto observa-se que alguns autores apresentam o caráter positivo dessas reformas de maior trato e cuidado com o conteúdo científico, outros destacam a sua adequação ao modelo de flexibilização e acumulação vigente no período, bem como o aspecto determinista do currículo face às transformações tecnológicas.

Os documentos das reformas curriculares acenam para a formação de um novo perfil de aluno adequado as características requeridas pela produção pós industrial, onde a sociedade da informação exige a descoberta de novas fronteiras de conhecimento, para as quais a especialização torna-se inadequada. Essa nova realidade exige conhecimentos e habilidades, cuja criatividade e capacidade de resolver problemas assumem preponderância no processo em detrimento da execução de tarefas repetidas e rotineiras.

Inicia-se, assim, em meados dos anos 80 e primeira metade dos 90 um processo, ainda em curso, de revisão das funções tradicionalmente duais da Educação Secundária, buscando um

perfil de formação do aluno mais condizente com as características da produção pós industrial. (BRASIL, 1998, p. 58).

A formação de competências e aprendizagens de caráter geral contribui, segundo o Decreto 15/98, para a formação de pessoas mais aptas a assimilar as mudanças que são cada vez mais constantes no processo produtivo.

Diante da violência, do desemprego e da vertiginosa substituição tecnológica, revigoram-se as aspirações de que a escola, especialmente a média, contribua para a aprendizagem de competências de caráter geral, visando a constituição de pessoas mais aptas a assimilar mudanças, mais autônomas em suas escolhas, mais solidárias, que acolham e respeitem as diferenças, pratiquem a solidariedade e superem a segmentação social. (BRASIL, 1998, p.18).

A vinculação entre reformas e desenvolvimento econômico fica também evidenciada na afirmação: “O esforço de reforma teve com forte motivação inicial as mudanças econômicas e tecnológicas”. (BRASIL, 1998, p. 58).

Com essa mesma tônica os Parâmetros curriculares para o Ensino Médio reafirmam a perspectiva da educação como principal promotora do desenvolvimento, estando em consonância com as demandas do setor produtivo, em face do potencial para a incorporação de conhecimento, reforçando dessa forma a teoria do capital humano valorizada e difundida pela CEPAL.

Particularmente, no que se refere ao Ensino Médio, dois fatores de natureza muito diversa, mas que mantêm entre si relações observáveis, passam a determinar a urgência em se repensar as diretrizes gerais e os parâmetros curriculares que orientam esse nível de ensino. Primeiramente, o fator econômico se apresenta e se define pela ruptura tecnológica característica da chamada terceira revolução técnico-industrial, na qual os avanços da microeletrônica têm um papel preponderante, e, a partir década de 80, se acentuam no País. A denominada “revolução informática” promove mudanças radicais na área do conhecimento, que passa a ocupar um lugar central nos processos de desenvolvimento, em geral. É possível afirmar que, nas próximas décadas, a educação vá se transformar mais rapidamente do que em muitas outras, em função de uma nova compreensão teórica sobre o papel da escola, estimulada pela incorporação das novas tecnologias. (BRASIL, 2000, p. 05).

Ao considerar a necessidade de empreender a reforma curricular frente ao desempenho da economia associado às transformações tecnológicas, bem como a

revolução tecnointustrial e microeletrônica, os Parâmetros de forma mais direta, parecem responder as orientações contidas em documentos da CEPAL, que colocam a educação e o conhecimento como centro do processo para incorporação, produção e difusão de progresso técnico, fundamentais para a transformação produtiva do país. “A articulação dos sistemas educacionais com os processos de desenvolvimento social e econômico, num contexto de rápida transformação, requer mecanismos institucionais ágeis, flexíveis, que garantam uso eficiente dos recursos disponíveis”. (CEPAL, 1995, p. 135).

A formação de recursos humanos deve corresponder às demandas do processo produtivo, com o desenvolvimento de habilidades e competências requeridos por este, além de valores voltados para a solidariedade e tolerância, fundamentais para o enfrentamento dos desafios da sociedade moderna.

A reposição do humanismo nas reformas do Ensino Médio deve ser entendida então como busca de saídas para possíveis efeitos negativos do pós-industrialismo. Diante da fragmentação gerada pela quantidade e velocidade da informação, é para a educação que se voltam às esperanças de preservar a integridade pessoal e estimular a solidariedade. (BRASIL, 2000, p. 59).

A relação do pensamento cepalino com as reformas curriculares não se limita a consonância com as demandas do setor produtivo, mas vão além ao considerar a educação como principal meio de mobilidade social e difusora de valores fundamentais para o enfrentamento de problemas estruturais como o desemprego, sendo essa uma das manifestações da sociedade pós industrial.

Durante três décadas (1950-80), apesar de haver evoluído sem considerar os requisitos do desenvolvimento econômico, o sistema educacional constituiu o principal canal de mobilidade social para indivíduos e grupos. (...) Na ausência de uma economia suficientemente dinâmica e equitativa que por si mesma ensejasse meios de ascensão social, a educação transformou-se no principal motor dessas oportunidades. (CEPAL, 1995, p. 69).

Documentos cepalinos dos anos 1990 colocam ainda que o êxito econômico, político e social está atrelado à qualidade da educação. “A má qualidade da educação básica tem impacto mais grave, pois compromete os resultados dos demais níveis e constitui sério obstáculo para o desenvolvimento econômico, político e social da região”. (CEPAL, 1995, p. 54).

O Parecer 15/98 e os Parâmetros Curriculares para o Ensino Médio seguem essa mesma premissa, incorporando o discurso da educação como meio eficaz para superação das mazelas geradas numa sociedade excludente e de profunda desigualdade social. Esse discurso, apesar de redentor, reconhece a existência das mazelas do capitalismo, gerados principalmente com a globalização e o desenvolvimento das forças produtivas, mas é conservador quando vê na educação a condição para a superação do problema.

A revolução tecnológica, por sua vez, cria novas formas de socialização, processos de produção e, até mesmo, novas definições de identidade individual e coletiva. Diante desse mundo globalizado, que apresenta múltiplos desafios para o homem, a educação surge como uma utopia necessária indispensável à humanidade na sua construção da paz, da liberdade e da justiça social. Deve ser encarada, conforme o Relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, da UNESCO, “entre outros caminhos e para além deles, como uma via que conduz a um desenvolvimento mais harmonioso, mais autêntico, de modo a fazer recuar a pobreza, a exclusão social, as incompreensões, as opressões e as guerras”. (BRASIL, 2000, p. 13).

O Parecer 15/98, destaca os fundamentos teóricos filosóficos que norteiam a constituição da LDB 9.394/96, repercutindo na elaboração das Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio. São eles: valores estéticos, políticos e éticos. Tais valores se manifestam sob três consignas: sensibilidade, igualdade e identidade. (BRASIL, 1998)

A estética da sensibilidade sugere uma pedagogia que compreenda a diversidade brasileira, ao passo que corrobora a disseminação de valores solidários e tolerantes. Simultaneamente essa mesma estética considera o ensino de má qualidade uma agressão à sensibilidade, sendo também antidemocrático e antiético. Como expressão de identidade nacional, a estética da sensibilidade facilitará o reconhecimento e a valorização da diversidade cultural brasileira e das formas de perceber e expressar a realidade própria dos gêneros, das etnias e das muitas regiões e grupos sociais do País.

Em relação aos valores políticos esses também sofrem influência dos valores estéticos, sendo a estética da sensibilidade um dos fundamentos da política de igualdade. Esses valores contribuem para o reconhecimento de que não basta criar as condições de igualdade via oferta de qualidade educacional, se permanece

na sociedade atitudes preconceituosas contra qualquer manifestação de diversidade cultural. Essas manifestações ainda presentes na sociedade carecem de políticas que promovam a igualdade entre os desiguais, e consolidem dessa forma a equidade social.

Para essa sociedade, a política da igualdade vai se expressar também na **busca da equidade** no acesso à educação, ao emprego, à saúde, ao meio ambiente saudável e a outros benefícios sociais, e no **combate a todas as formas de preconceito e discriminação** por motivo de raça, sexo, religião, cultura, condição econômica, aparência ou condição física. (BRASIL, 2000, p. 64).

Os valores éticos não se traduzem em transmissão de valores morais, mas se manifestam na criação de condições para a construção de identidades autônomas, que passam também pelo desenvolvimento da sensibilidade e pelo reconhecimento do direito à igualdade. Contudo, os princípios filosóficos estéticos, políticos e éticos constituem a base da formação escolar, fundamentados na LDB 9.394/96 e presentes nas reformas curriculares, colocando para a educação a tarefa de transmissão de conhecimentos exigidos pelo processo produtivo, mas também a disseminação de valores que venham ao encontro da tolerância e da solidariedade social.

Conforme delineamos no segundo capítulo, a CEPAL também concebe a importância da disseminação de valores morais através da educação que contribuam para a coesão social em detrimento dos conflitos sociais. “Há que ressaltar também o papel fundamental que se atribui, na educação para a moderna cidadania, à formação de valores sociais e à ética”. (CEPAL, 1995, p. 1999).

A educação nas reformas curriculares também cumpre esse propósito, via organização curricular que prima pela tolerância, atitudes fundamentais para a formação do cidadão na perspectiva da cidadania moderna “O trabalho e a cidadania são previstos como os principais contextos nos quais a capacidade de continuar aprendendo deve se aplicar, a fim de que o educando possa adaptar-se às condições em mudança na sociedade, especificamente no mundo das ocupações”. (BRASIL, 2000, p. 73).

Ao contemplar a disseminação de valores éticos e estéticos, a reforma curricular contempla a equidade, que além desses valores se efetiva com a flexibilização do currículo, sendo essa uma das questões centrais da reforma curricular, cujo objetivo é atender às demandas do setor produtivo, além de garantir

o acesso à formação daqueles que estiveram marginalizados na sociedade. Assim como se recomenda a flexibilização de cursos voltados aos setores excluídos da sociedade, o currículo deve corresponder às necessidades de formação desse trabalhador.

As considerações gerais sobre a Lei indicam a necessidade de construir novas alternativas de organização curricular comprometidas, de um lado, com o novo significado do trabalho no contexto da globalização econômica e, de outro, com o sujeito ativo que se apropriará desses conhecimentos, aprimorando-se, como tal, no mundo do trabalho e na prática social. (BRASIL, 2000, p.18).

A equidade se traduz no acesso à educação e na transmissão de conteúdos com formação compatível ao público que até então esteve alijado do processo produtivo, bem como pela sua eficácia para a disseminação de valores voltados para a ética e a solidariedade social. Quando a educação cumpre a função de disseminar tais valores, contribui para a compreensão do desemprego atrelado a ausência ou falta de oportunidades de qualificação, ou então, como incoerência do currículo ofertado com as demandas do setor produtivo. Essa idéia oculta a compreensão do fenômeno decorrente da estruturação e transformação do mundo do trabalho, que espolia cada vez mais os trabalhadores.

A equidade, assim como a democracia, a educação e o conhecimento são conceitos que delineiam a concepção de desenvolvimento da CEPAL, conforme ficou evidenciado em várias passagens do texto.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concluir este trabalho acreditamos poder reafirmar o pressuposto de que a noção de desenvolvimento da CEPAL elaborada no final da década de 1980 bem como as análises realizadas por esta instituição sobre o papel da educação nesse processo teve influência nas reformas do Ensino Médio no Brasil nos anos de 1990. Os achados também reforçam o entendimento de que os estudos e as proposições dessa instituição continuam orientando as políticas dos governos dos países membros, incluindo o Brasil, apesar da pouca importância dada nos estudos sobre políticas educacionais. Isso provavelmente porque existem organismos que tratam especificamente do setor educacional e também porque não existem grandes divergências acerca dos pressupostos teóricos e ideológicos que orientam os diferentes organismos internacionais que atuam na América Latina.

De início cabe destacar que a noção de desenvolvimento não se explica por si só, ou seja, pela concepção e sentido da palavra, mas requer análises adicionais para o seu entendimento. Até a segunda guerra mundial, o desenvolvimento era compreendido como um estágio ou etapa que todas as sociedades iriam alcançar. Posteriormente, torna-se uma categoria econômica que vai justificar o progresso dos países que lograram êxito econômico e o atraso daqueles que não conseguiram promover ou trilhar os rumos desse progresso.

Conforme foi exposto ao longo do trabalho o desenvolvimento, enquanto categoria econômica foi difundido, na América Latina e Caribe, pela CEPAL que visava desenvolver estratégias para promover a inserção dos países da região na dinâmica capitalista mundial de forma menos subordinada.

As propostas originais da Cepal tinham por objetivo promover o desenvolvimento dos países latinoamericanos, visando superar a dependência desses em relação aos países centrais. Para justificar as propostas remete às experiências de países que se encontravam na mesma situação mas nem por isso deixaram de ter êxito econômico. Os países tomados como referência e modelo de desenvolvimento consubstanciam o caráter indutivo, associado a visão sistêmica constituindo-se em referência para a análise e para a ação prática dessa instituição.

Ao evidenciar a concepção teórica que norteia o pensamento cepalino,

arraigada no método histórico estruturalista, percebe-se o limite das propostas e a compatibilidade ao modelo teórico que está filiado. Esse modelo não visa transformar a sociedade, mas desenvolver mecanismos eficazes para conservar a estrutura social do capital. A CEPAL não identifica o antagonismo de classe, nem as contradições que emergem do capital, chegando a acreditar na cooperação e solidariedade desinteressada entre países centrais e periféricos.

Como fator de desenvolvimento, a educação e o conhecimento ganham relevância nos anos de 1990, tornando-se juntamente com a indústria, meio de incorporação e difusão do conhecimento e progresso técnico, além da sua capacidade de formação de novos valores éticos e de tolerância, elementos requeridos pela sociedade moderna, contribuindo dessa forma para a conservação desse modelo de sociedade.

A perspectiva que coloca a educação como fundamental para o desenvolvimento da região recupera a teoria do capital humano que volta a ganhar força nos anos de 1990. A ênfase no descompasso entre educação e processo produtivo, recorrentemente colocada nos documentos da Cepal a partir da década de 1990, expressa elementos dessa teoria.

A sociedade do conhecimento e as novas atribuições dos trabalhadores como flexibilidade, capacidade de comunicação e participação, são considerados fundamentais no contexto atual e se configuram numa readequação da teoria do capital humano às novas formas de organização produtiva que flexibiliza as relações de trabalho, ocultando as relações de dominação e exploração, bem como o acirramento das desigualdades sociais. De fato, a teoria do capital humano ao estabelecer a vinculação entre educação e desenvolvimento econômico, reforça o ideário pedagógico, presente no Brasil desde os anos de 1930, que coloca a educação como panacéia para lograr o desenvolvimento, bem como condição para a superação da pobreza. A educação é conclamada como fator determinante para a superação das disparidades regionais, tornando-se também alternativa para a correção dos desequilíbrios entre países centrais e periféricos.

Para a CEPAL, a educação teria como função, além do aumento da produtividade e dos salários, a transmissão de valores que devem ser internalizados pelos sujeitos, contribuindo para consolidar a transformação produtiva com equidade social.

O conceito de equidade presente no documento emitido em 1990 vincula a

idéia de igualdade de oportunidade com a noção de justiça social, visando a inclusão no processo produtivo. No âmbito da educação, a equidade é traduzida como oportunidades iguais de acesso e garantia de condições para inserção no processo produtivo.

A educação da forma como vinha sendo tratada na América Latina, conforme evidenciou a CEPAL seria incompatível com as demandas do setor produtivo, demandando reformas no sistema educacional, bem como nas próprias instituições. A reforma do sistema educacional e da capacitação para o trabalho coloca-se como uma condição para alcançar os objetivos do desenvolvimento, além de contribuir para a geração de capacidades endógenas para o aproveitamento do progresso científico e tecnológico, melhorando a equidade na sociedade manifestada pela qualidade educacional. A não correspondência entre educação e o processo produtivo, segundo a CEPAL resulta da ausência de uma consciência compartilhada por toda a sociedade que valorize a educação.

A ausência dessa consciência tem conseqüências para o sistema produtivo, principalmente os isolamentos das instituições educacionais e o seu afastamento das demandas do setor produtivo. Para a CEPAL a educação na América Latina não seguiu as demandas do setor produtivo sendo incompatível com as transformações do mundo do trabalho ocasionadas com a substituição do modelo taylorista/fordista pelo toyotismo.

Autores que trataram da modernização produtiva no Brasil destacam o seu caráter conservador, se restringindo a aquisição de novos equipamentos com a manutenção das mesmas práticas de gestão baseadas no modelo anterior. Destacam que nos países centrais, principalmente no Japão, essa forma de racionalização do trabalho se desenvolveu a partir de técnicas de gestão do trabalho que transferiam aos trabalhadores maior controle sobre o processo produtivo, com valorização de sua capacidade intelectual, com preponderância do trabalho criativo. No Brasil, o empresariado resistiu em transferir aos trabalhadores domínio sobre o processo produtivo, apenas adaptaram práticas de gestão e organização do trabalho às antigas práticas tayloristas/fordistas, com preservação do trabalho manual e tarefas repetitivas. Assim as novas técnicas de gestão desenvolvidas com o toyotismo foram eficazes para ampliar a exploração da força de trabalho.

As escolas, através das reformas do Ensino Médio e da educação

profissionais assumem o papel de disseminadoras das novas técnicas de gestão baseadas no modelo japonês “abrasileirado”, sem controle sobre os fundamentos do trabalho pelos trabalhadores, mas eficiente no que se refere a adaptação dos mesmos as novas técnicas de gestão, limitadas a polivalência, disciplinarização e controle dos trabalhadores.

As conseqüências dessas mudanças para os trabalhadores são mais nocivas na periferia que no capitalismo, já que aqui não há uma cultura de valorização da educação, além do predomínio do trabalho manual e repetitivo, associado a uma indisposição do empresariado em transferir ao conjunto dos trabalhadores, domínio e controle sobre a produção, para que dessa forma estimule o trabalho criativo com valorização das capacidades mentais.

Assim como as formas de racionalização do trabalho não garantiram qualquer domínio dos fundamentos do trabalho e conhecimento pelo conjunto dos trabalhadores, com valorização de suas habilidades, a educação foi fundamental para garantir essas mudanças no âmbito da produção. Isso se efetivou por meio das reformas do Ensino Médio nos anos de 1990, conclamadas como fundamentais frente ao atraso dessa etapa de ensino e a sua incompatibilidade com as demandas do setor produtivo.

O resultado desse processo foi uma educação com fragmentação e esvaziamento de conteúdo científico, precarização do ensino, desvinculação da formação profissional aos níveis de ensino e perda da qualidade, com sérias implicações para o conjunto dos trabalhadores. Ademais, conforme já demonstramos, esse resultado também foi eficaz para dar continuidade a um modelo conservador de organização do trabalho fundamentado, sobretudo na realização do trabalho manual, com tarefas parceladas e repetitivas.

As análises dos documentos que remontam as reformas como a LDB 9.394/96, a Emenda 14/96, o Decreto 2.208/97 e o Parecer 15/98, além dos Parâmetros Curriculares para o Ensino Médio (PCNEM) de 2000, evidenciam a presença da concepção de desenvolvimento da CEPAL, consubstanciada por diferentes categorias como democracia, equidade, produtividade, imprimindo forte relação entre desenvolvimento, relações produtivas e conhecimento.

As análises dos documentos cepalinos e das reformas do Ensino Médio nos anos 1990, nos permitem concluir que a CEPAL teve influência nessas reformas. A concepção de desenvolvimento aparece nas mesmas consubstanciada

principalmente pela democracia traduzida na LDB na universalização da educação, na inclusão do Ensino Médio como parte da educação básica, e associado a ela a equidade que é a garantia de melhores oportunidades através da educação, que deveria contribuir para a inserção dos indivíduos na sociedade, diminuindo dessa forma a sua condição de pobreza e miséria.

Da mesma forma o Decreto 2.208/97, incorpora os pressupostos defendidos pela CEPAL, contemplando uma maior participação do empresariado na formação profissional, proposta efetivada através de artigo que legitima a oferta de cursos profissionalizantes pela iniciativa privada. Associado a isso, o referido Decreto estaria garantindo a equidade na medida em que proporciona cursos flexíveis básicos, acessíveis ao público que estava alijado da sociedade, com conteúdos compatíveis as suas reais demandas, em detrimento da formação ofertada pelo Estado.

Cabe destacar ainda que o Decreto reforça a vinculação entre educação e desenvolvimento econômico, dada através da separação entre educação geral e profissional, justificada conforme os reformadores pela necessidade de formar o “novo” trabalhador, compatível com as reais demandas do processo produtivo. Esse Decreto é complementado com as reformas curriculares, que necessitavam ser empreendidas frente a um rol de conteúdos considerados até então anacrônicos e desarticulados das demandas do processo produtivo. Essas reformas incorporam a teoria do capital humano dando ênfase para a formação de recursos humanos adequados as necessidades do setor produtivo. Além disso, o currículo deveria também contribuir para a formação de outros valores voltados para a solidariedade, tolerância, ou seja, valores compatíveis e requeridos pela cidadania moderna.

Se nos anos 1990 a formação do trabalhador se limitava a sua disciplinarização e assimilação de técnicas necessárias à reprodução do trabalho manual, mecânico e repetitivo, atualmente observa-se no Brasil outra conjuntura dada principalmente com o crescimento da economia. Isso repercute na formação do trabalhador, onde novamente a educação é conclamada como meio para superar as carências que o mercado requer, formando um trabalhador que atenda as demandas requeridas pelo processo produtivo.

No que tange as reformas, essas seguiram seu percurso nos anos 2000, sendo as de maior impacto o Decreto 5.154/04, que substitui o Decreto 2.208/97

além da Lei nº 11.741/08 que substituiu a redação da LDB 9394/96, especificamente nos artigos 37,39, 41 e 42. Essa última legislação não confere mudanças substanciais, o que se pode destacar é que ela incorpora a formação nos diferentes níveis e modalidades com a assimilação das dimensões do trabalho da ciência e da tecnologia.

A assimilação desses três eixos não elimina a prática de cursos aligeirados e básicos desvinculados de níveis de ensino, inclusive a substituição do parágrafo único e a constituição do artigo 42 deu às instituições de ensino a possibilidade de ofertar formação profissional com cursos regulares, mas também, aqueles abertos a comunidade não estando necessariamente vinculados aos níveis de escolaridade.

Embora essas legislações não sejam nosso objeto de Estudo, elas indicam que o Ensino Médio continua sendo o gargalo da educação no Brasil, já que a ele está atrelada a formação básica e formação profissional ao mesmo tempo em que expressa um espaço de disputa entre forças contraditórias.

Já o decreto 5.154/04 conforme Frigotto, Ciavatta e Ramos (2011) tem sua gênese nas lutas dos anos de 1980, retomadas a partir da eleição do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, que assumiu compromisso com educadores progressistas para revogar o decreto 2.208/97. Porém, a eleição de Lula não significou a supressão da democracia burguesa, nem a possibilidade de contemplar todas as demandas dos setores progressistas ligados à educação. Nesse espaço de contradições e disputas foi outorgado esse Decreto, sendo resultado de três propostas que disputavam a sua efetivação e fomentava o debate sobre as reformas para o Ensino Médio.

A primeira defendia a idéia de revogação do Decreto 2.208/97 e transferia para a LDB a autonomia de organizar do Ensino Médio, ao mesmo tempo em que recusava qualquer ação governamental oriunda de decretos, que eram considerados antidemocráticos e impositivos. A segunda posição defendia a manutenção do atual Decreto com mínimas alterações na legislação, e a terceira posição partilhava da idéia da revogação do decreto e a promulgação de um novo. Estes documentos ofereceram sugestões de supressão, melhoria e acréscimo para o novo Decreto 5.154/2004. O primeiro e o segundo tratam de interesses antagônicos. Já a terceira proposta compreendia que a simples revogação do

Decreto não garantiria a implementação da nova proposta de Ensino Médio, educação profissional e tecnológica.

Conforme os autores citados, o Governo Lula deveria ter priorizado um projeto de Lei que lhe desse legitimidade para impor as reformas de cunho progressista para o Ensino Médio, como isso não se efetivou, os educadores não tiveram tempo para revisar a LDB 9394/96, além disso, não havia mobilização e organização da sociedade capaz de sustentar essa proposta. O objetivo era construir uma proposta de educação que privilegiasse a reconstrução de princípios e fundamentos da formação de trabalhadores a partir de uma concepção emancipatória. O resultado do processo acabou sendo uma solução conservadora, com a implementação do decreto 5.154/2004. Para Frigotto, Ciavatta e Ramos (2011) a simples revogação do decreto não garante a implementação da nova proposta de Ensino Médio, educação profissional e tecnológica, já que as mudanças não devem ficar apenas no retorno do Ensino Médio integrado, mas vão além disso, requer ações que tenha nessa etapa de ensino uma estratégia para consolidar uma base científica e tecnológica, como fizeram muitos países que romperam com a sua submissão.

Consolidar essa base científica e tecnológica pressupõe a garantia de uma educação que vincule ciência, cultura e tecnologia, e que toma o trabalho como princípio educativo, além de superar o atual modelo de ensino pautado na fragmentação de conteúdos e adestramento dos trabalhadores. Apesar desse Decreto não fazer parte do estudo, pode-se inferir que o mesmo é resultado de diferentes interesses, sendo reflexo da luta de classes no interior do governo, cabe então analisar os rumos que vão tomar a educação de nível médio nos próximos anos, se as reformas vão ser direcionadas para a superação da dualidade estrutural através dos movimentos progressistas, ou se vão dar continuidade e efetivar essa dualidade através do movimento conservador.

O que se pode afirmar é que ela continua sendo um objeto de disputa, além disso, não dá para mensurar quais são as intenções do empresariado brasileiro em relação à educação, pois conforme evidenciamos nos anos de 1990, essa ficou limitada a adaptação de técnicas toyotista ao fordismo/taylorismo, efetivando assim um modelo conservador das relações de produção, desprovido de valorização do conhecimento, criatividade e capacidades mentais do trabalhador.

O estudo sobre a transformação das relações de produção no presente certamente nos daria uma noção sobre o rumo que está seguindo a educação profissional no Brasil, o que a experiência empírica tem nos revelado é uma valorização que se limita ao discurso e talvez a continuidade de velhas práticas de produção, apesar de haver uma tendência de crescimento econômico, que pode não significar mudanças nas formas de produzir.

Ao contrário dos anos de 1990, na atual conjuntura novas legislações desempenharam uma retomada do Estado quanto à oferta de cursos técnicos profissionalizantes com vinculação aos níveis de estudo. No entanto, investigações futuras poderão mostrar os limites e possibilidades do que se oferta, bem como identificar se o plano do discurso que conclama a educação como fundamental para prover o desenvolvimento econômico é o mesmo daquele que vigorou nos anos 1990. No entanto, isso demanda não só uma compreensão da organização produtiva na atual conjuntura, já que conforme evidenciamos é um dos principais delineadores da formação para o trabalho, mas também requer a observação dos embates impostos pela classe trabalhadora, que no processo de enfrentamento entre capital e trabalho, desvendam contraditoriamente os limites para a satisfação dos seus interesses, estando a educação entre eles, motivando dessa forma a luta pelo direito ao conhecimento científico, a uma educação que promova a união entre ciência, cultura e tecnologia, com domínio sobre os fundamentos do trabalho, em detrimento de uma educação que até então não superou a função de disciplinar e de conter o conflito entre capital e trabalho.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 10<sup>o</sup> ed. São Paulo: Cortez, 2005.

BATISTA, Roberto Leme. A panacéia das competências: uma problematização preliminar. In: ALVES, Giovanni [et al...] (orgs). **Trabalho e Educação: contradições do capitalismo global**. 1<sup>o</sup> ed. Maringá, PR: Práxis, 2006.

BEISIEGEL, Celso. R. O Ensino Médio sob a perspectiva da Educação Básica. In: ZIBAS, Dagmar; AGUIAR, Márcia; BUENO, Maria. **O Ensino Médio e a reforma da educação básica**. Brasília: Plano Editora, 2002.

BETTELHEIM, Charles. A problemática do “subdesenvolvimento”. In: PEREIRA, Luiz (Org). **Subdesenvolvimento e Desenvolvimento**. 3<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1976.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org). **Cinquenta anos do Pensamento da CEPAL**. V. 1 e 2, Rio de Janeiro: Record, 2000.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco (Orgs). **Dicionário de Política**. 12<sup>a</sup> ed. Brasília: Editora UNB,, 2002.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, DE 12 de Setembro de 1996**. Disponível em: <<http://www.educacaosaovicente.sp.gov.br/legislacao/e1496.pdf>>. Acesso em: 10 de Jul. de 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parecer CEB nº 15/98. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/blegais.pdf>>. Acesso em 10 de Jan. de 2011.

BRASIL. Ministério da Educação **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. LDB 9.394 de 23 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/blegais.pdf>>. Acesso em: 15 de Jan. de 2011.

BRASIL. **Decreto 2.208/97**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2208.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm)>. Acesso em: 08 de Jan. de 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio**, 2000. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/blegais.pdf>>. Acesso em: 03 de Jan. de 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto 5.154/2004**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/decreto/D5154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/D5154.htm)> Acesso em: 15 de Jun. de 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei Nº 11. 741 De Julho de 2008**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/Lei/L11741.htm#art1.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/Lei/L11741.htm#art1.)> Acesso em: 15 de Jun. de 2011.

CARDOSO. Fernando. H. **As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento**. 2ª ed. Rio de Janeiro, 1995.

CARDOSO. Miriam Limoeiro. **Ideologia do Desenvolvimento – Brasil: JK – JQ**. 2º Ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

CARDOZO. Maria José Pires Barros. **A reforma do Ensino Médio: competências para o “novo” mundo do trabalho?** Revista Trabalho Necessário. Rio de Janeiro. Ano 4 – Número 4, 2006. Disponível em: <<http://www.uff.br/trabalhonecessario/TN04%20CARDOZO,%20M.J.P.B..pdf.>>. Acesso em: 20 set. 2010.

CARVALHO. Ruy de Quadros. Capacitação tecnológica, revalorização do trabalho e educação. In: FERRETI, C. J. ZIBAS, Dagmar M. L. MADEIRA. F. R. FRANCO. Maria. L.P.B. **Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar**. 9ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

CASANOVA. Ramón. **Para uma cartografía de las ideas de la transición venezolana: conversaciones sobre proyecto nacional, Estado y política social**. Ediciones FECS. Caracas, junio, 2007.

CASTRO, Claudio M. **O secundário: esquecido em um desvão do ensino?**, Brasília: MEC/INEP, 1997. (textos para discussão, 2). Disponível em: <[http://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&client=firefox-a&hs=NhQ&rls=org.mozilla%3Apt-BR%3Aofficial&channel=s&q=O+secund%C3%A1rio%3A+esquecido+em+um+desv%C3%A3o+do+ensino%3F+&aq=f&aqi=&aql=&oq=&gs\\_rfai=](http://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&client=firefox-a&hs=NhQ&rls=org.mozilla%3Apt-BR%3Aofficial&channel=s&q=O+secund%C3%A1rio%3A+esquecido+em+um+desv%C3%A3o+do+ensino%3F+&aq=f&aqi=&aql=&oq=&gs_rfai=)> . Acesso em: 22 nov. 2010.

CÊA, Geórgia Sobreira dos Santos. **O Ensino Médio integrado frente à hegemonia da educação profissional desintegrada: elementos para o debate**. 2º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil. UNIOESTES. Cascavel, 2005.

\_\_\_\_\_. **A reforma da educação profissional e o Ensino Médio integrado: tendências e riscos**. 29ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED. Caxambu, 2006.

\_\_\_\_\_. Reforma da educação profissional e o Ensino Médio integrado: Perspectivas, Tendências e Riscos. In: **O Estado da Arte da Formação do Trabalhador no Brasil**. CÊA. Geórgia S. S. (Org). Cascavel: EDUNIOESTE, 2007.

CÊA, Geórgia Sobreira dos Santos, SANDRI, Simone. **Formação Geral e Mundo do trabalho**: Horizontes em disputa. Currículo sem Fronteiras, v. 8, p- 76- 93, jan/jun 2008. Disponível em: <[http://www.curriculosemfronteiras.org/vol8iss1articles/cea\\_sandri.pdf](http://www.curriculosemfronteiras.org/vol8iss1articles/cea_sandri.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2010.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Transformación Productiva con Equidad**: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 1990.

\_\_\_\_\_. Transformação Produtiva com Equidade: A Tarefa Prioritária do Desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos Anos 1990. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinqüenta anos do Pensamento da CEPAL**. V. 2, Rio de Janeiro: Record, 2000.

CEPAL; UNESCO. **Educação e Conhecimento**: Eixo da Transformação Produtiva com Equidade. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

\_\_\_\_\_. Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação Produtiva com Equidade. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinqüenta anos do Pensamento da CEPAL**. V. 2, Rio de Janeiro: Record, 2000.

CUNHA, Luiz Antonio. **Educação e Desenvolvimento Social no Brasil**. Rio de Janeiro. F. Alves, 1980.

\_\_\_\_\_. As agencias financeiras internacionais e a reforma brasileira do Ensino Técnico: a crítica da crítica. In: ZIBAS, Dagmar; AGUIAR, Márcia; BUENO, Maria. **O Ensino Médio e a reforma da educação básica**. Brasília: Plano Editora, 2002.

CURY, Carlos R. J. Políticas atuais para o Ensino Médio e a educação profissional de nível técnico: problemas e perspectivas. In: ZIBAS, Dagmar; AGUIAR, Márcia; BUENO, Maria. **O Ensino Médio e a reforma da educação básica**. Brasília: Plano Editora, 2002.

DEITOS, Roberto. Antonio. **O PROEM e seus vínculos com o BID/BIRD**: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional paranaense para o Ensino Médio e profissional (1995-1990) – Campinas, SP: 2000.

DRUCKER, Peter F. **Las Nuevas realidades**: en el Estado y la política, en la economía y los negocios, en la sociedad y en la imagen del mundo. Buenos Aires, Editora Sudamericana, 1990.

\_\_\_\_\_. **Sociedade pós-capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1993.

DUARTE, Newton. **Sociedade do Conhecimento ou Sociedade das Ilusões?** Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

\_\_\_\_\_. A Tragédia do Construtivismo. **Jornal Folha do Estudante**, 2009. Disponível em: <<http://www.dincao.com.br/blog/wp-content/uploads/2009/06/jornal3.pdf>>. Acesso em: 30 de maio de 2010.

FERREIRA. C. et al. **Alternativas sueca, italiana e japonesa ao paradigma fordista**: elementos para uma discussão sobre o caso brasileiro. São Paulo, ABET, 1991 (Texto apresentado no seminário interdisciplinar “Modelos de Organização Industrial, Política Industrial e Trabalho”).

FERRETTI. Celso. J. **Formação Profissional e reforma do ensino técnico no Brasil**: anos 90. Educação e Sociedade. V. 18 n.59 Campinas ago. 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73301997000200002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73301997000200002&script=sci_arttext). >. Acesso em: 20 de Out. 2010.

FERRETTI, Celso João ; SILVA JUNIOR, João dos Reis. Educação profissional numa sociedade sem empregos. **Cadernos de Pesquisa** [online]. 2000, n.109, pp. 43-66. ISSN 0100-1574. doi: 10.1590/S0100-15742000000100003.

FERRETTI. Celso. J. Sociedade do conhecimento e educação profissional de nível técnico no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**. V. 38, n.135. São Paulo set/dez. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742008000300005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742008000300005&script=sci_arttext). >. Acesso em: 28 de ago.2010.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina**. 3º ed. Rio de Janeiro, Zahar editores, 1981.

FIORI, José Luís. O Cosmopolitismo de Cócoras. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, São Paulo: CEDES, XXII, nº 77, dezembro de 2001, p. 11-27.

FRIGOTTO. Gaudêncio. **A Produtividade da Escola Improdutiva**. 2ª ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1984.

FRIGOTTO, Gaudêncio. CIAVATTA, Maria, RAMOS, Marise. **A gênese do decreto 5.154/2004 um debate no contexto controverso da democracia restrita**. Revista Trabalho Necessário. Nº 3, 2005. Disponível em: <<http://www.uff.br/trabalhonecessario/TN03%20CIAVATTA,%20M.,%20FRIGOTTO,%20G.,%20RAMOS,%20M..pdf>> . Acesso em: 15 de jun. 2011.

FURTADO. Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra S/A. 1974.

\_\_\_\_\_. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 5ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1975.

GAIO. Daniel Machado. **A concepção de modernização na política de cooperação técnica entre o MEC e a USAID**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação da Faculdade de Educação de Brasília. Brasília, 2008.

GOLDENSTEIN. Lídia. **Repensando a Dependência**. São Paulo: Paz e Terra S/A. 1994.

HAFFNER. Jacqueline. CEPAL: **Uma perspectiva de Desenvolvimento Latinoamericano**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.

HARVEY, David. A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX. In:\_\_\_\_\_. **Condição Pós-Moderna**. 8 ed. São Paulo: Loyola, 1989, p. 115-184 (Parte II).

HIRATA, Helena. Da polarização das qualificações ao modelo de competência. In: FERRETI, C. J. ZIBAS, Dagmar M. L. MADEIRA. F. R. FRANCO. Maria. L.P.B. **Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar**. 9ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

\_\_\_\_\_. Helena. Receitas japonesas, realidade brasileira. **Novos Estudos Cebrap**, v.2, n. 2, 1983.

KUENZER, Acácia. **Ensino Médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal**. Questões da Nossa Época. V. 63. Editora Cortez. São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. Ensino Médio: **Construindo uma proposta para os que vivem do trabalho**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da Globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza**. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1998.

LEITE, Márcia de Paula. Modernização Tecnológica e relações de trabalho. In: FERRETI, C. J. ZIBAS, Dagmar M. L. MADEIRA. F. R. FRANCO. Maria. L.P.B. **Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar**. 9ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

LÉTOURNEAU, Jocelyn. **La Caja de herramientas del joven investigador: guía de iniciación al trabajo intelectual**. Quebec, Les Editions du Boreal, 2006.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da Dependência. In: TRASPADINI, Roberta. STEDILE, João. P. (Orgs). **Ruy Mauro Marini: Vida e Obra**. 1º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

MELLO, Guiomar. N. **O Ensino Médio em números: Para que servem as estatísticas educacionais?** São Paulo. 1998. Disponível em: <<http://www.namodemello.com.br/pdf/escritos/ensino/sobreviventes4.pdf>>. Acessado em: 15 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. Diretrizes curriculares para o Ensino Médio: por uma escola vinculada à vida. **Revista Ibero Americana de Educação** n. 20, Maio – Agosto 1999. Disponível em: < <http://www.rieoei.org/rie20a06.htm>. >. Acesso em: 28 out. 2010.

\_\_\_\_\_. **Ensino Médio:** corações informados, cabeças bem feitas. São Paulo, 2010a. Disponível em:  
<<http://www.namodemello.com.br/pdf/escritos/ensino/coracoeseCabecas.pdf>.>. Acessado 12 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. **A articulação entre Ensino Médio e Ensino Profissional de Nível Técnico Segundo a LDB e as Novas Diretrizes Curriculares.** São Paulo, 2010b. Disponível em:  
<<http://www.namodemello.com.br/pdf/escritos/ensino/palestraseminarioproep.pdf>.>. Acessado em: 03 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. **Ensino Médio:** Um desafio educacional novo para a sociedade brasileira. São Paulo, 2010c. Disponível em:  
<<http://www.namodemello.com.br/pdf/escritos/ensino/globo.pdf>.>. Acessado 23 nov 2010.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital.** 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MORAES, Reginaldo. C. **Celso Furtado:** o subdesenvolvimento e as idéias da Cepal. São Paulo. Editora Ática, 1995.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** 2º ed. Editora Cortez. São Paulo, 1992.

NETTO, José Paulo. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, Francis. M. G. RIZZOTTO, Maria Lúcia F. (orgs). **Estado e Políticas Sociais:** Brasil – Paraná. Cascavel: EDUNIOESTE, 2003.

NOGUEIRA, Francis M. G. **A Ajuda Externa Para a Educação Brasileira:** da USAID ao Banco Mundial. Cascavel. EDUNIOESTE, 1999.

NUNES, Clarice. **Diretrizes Curriculares Nacionais:** Ensino Médio. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.

OLIVEIRA, Dalila. A. O Ensino Médio no contexto das políticas para educação básica. In: ZIBAS, Dagmar; AGUIAR, Márcia; BUENO, Maria. **O Ensino Médio e a reforma da educação básica.** Brasília: Plano Editora, 2002.

OLIVEIRA, Ramon. O legado da Cepal à educação nos anos 90. **OIE – Revista Iberoamericana de Educação.** 2010. Disponível em:  
<<http://www.rieoei.org/deloslectores/Oliveira.PDF>>. Acesso em: 02/07/10.

OLIVEIRA, Ramon. **A teoria do capital humano e a educação profissional brasileira.** 2011. Disponível em: <<http://www.senac.br/BTS/271/boltec271c.htm>>., Acesso em: 21 de fev. de 2011.

OURIQUES. Nildo. D. **La Teoría Marxista de la Dependencia: Una Historia Crítica.** Tese de doctor en Economía. Universidad Nacional Autónoma de México: Facultad de Economía División de Estudios de Posgrado, México, 1995.

PAIVA. Vanilda. WARDE, Mirian Jorge. Novo Paradigma de Desenvolvimento e Centralidade do Ensino Básico. In: PAIVA. Vanilda (org.). **Transformação Produtiva e Equidade: A Questão do Ensino Básico.** Campinas, SP: Papirus, 1984.

PAIVA, Edil. V. **Questões atuais sobre a formação de professores: a política de formação de professores da UNESCO no Projeto Principal de Educação (1981-2001).** Disponível em: <[http://www.curriculo-erj.pro.br/imagens/pdfProj/A\\_politica\\_9.pdf](http://www.curriculo-erj.pro.br/imagens/pdfProj/A_politica_9.pdf)>. Acesso em: 15 de Jan. de 2011.

PRADO. J. Caio. **A Revolução Brasileira.** 2º ed, São Paulo: Brasiliense, 1966.

PREBISCH. Raúl. **Dinâmica do desenvolvimento latinoamericano.** Editora Fundo de Cultura. São Paulo, 1964.

PREBISCH. Raúl. O Desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos do Pensamento da CEPAL.** V. 1 e 2, Rio de Janeiro: Record, 2000.

RIZZOTTO. Maria Lúcia F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90: um projeto de desmonte do SUS.** Tese de Doutorado apresentada à Pós Graduação da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2000.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon ; PREDOLIM, C. C. B. . **O conceito de equidade no desenho de políticas sociais: notas iniciais sobre os pressupostos políticos e ideológicos da proposta de desenvolvimento da CEPAL.** Interface (Botucatu. Impresso), 2011.

SAES, Décio Azevedo. Classe média e escola capitalista. **Revista Crítica Marxista** nº 21 Editora Revan, nov 2005. Disponível em: <<http://74.125.45.132/search?q=cache:EnSX3PMAZjwJ:www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/critica21-A-sae>>. Acesso em 03 de jul. 2009.

SALERNO. Mário Sérgio. Trabalho e organização na empresa industrial integrada e flexível. In: FERRETI, C. J. ZIBAS, Dagmar M. L. MADEIRA. F. R. FRANCO. Maria. L.P.B. **Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar.** 9ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

SANDRI, Simone. Os pressupostos da formação geral para o trabalho presentes nos PCNS e nas DCNS do Ensino Médio. In: **O Estado da Arte da Formação do Trabalhador no Brasil.** CÊA. Geórgia S. S. (Org). Cascavel: EDUNIOESTE, 2007.

SANTOS. Aparecida. F. T. Política, Trabalho e conhecimento no “novo Ensino Médio”. **Revista Trabalho Necessário.** Rio de Janeiro. Ano 5, n. 5, 2007. Disponível em:

<<http://www.uff.br/trabalhonecessario/TN05%20TIRADENTES,%20A.F.pdf>. >  
Acesso em: 03 set. 2010.

SANTOS. T. dos. **La teoria de la dependência:** balance y perspectivas. Barcelona/Cidade do México: Plaza y Janés, 2002.

SANTOS. Terezinha F.A.M. Breves reflexões sobre as Políticas Educacionais e a teoria do capital humano: o que de novo existe? **Revista da Faculdade de Educação/Unicamp**, v.8 nº 3 [24], Editorial: Campinas, 1997.

SAVIANI. Dermeval. **A nova lei da educação:** LDB trajetória, limites e perspectivas. 8º ed. Campinas – SP: Autores Associados, 2003a.

\_\_\_\_\_. **O choque Teórico da Politecnia.** Trabalho, Educação e Saúde. Rio de Janeiro, p 131-152, 2003b. Disponível em:  
<[http://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&source=hp&q=trabalho+educa%C3%A7%C3%A3o+e+sa%C3%BAde&meta=&aq=f&aqj=g3&aql=&oq=&gs\\_rfai=](http://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&source=hp&q=trabalho+educa%C3%A7%C3%A3o+e+sa%C3%BAde&meta=&aq=f&aqj=g3&aql=&oq=&gs_rfai=) > Acesso em 08 de Set. 2010.

SCHULTZ. Theodore. W. **O Capital Humano:** Investimento em Educação e Pesquisa. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1973.

SILVA, Reinaldo. **Formação Moral em Rawls.** Campinas - São Paulo: Editora Alínea, 2003.

SHIROMA, Eneida Oto. CAMPOS, Roselane Fátima, GARCIA, Rosalba M.C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológico para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n.02, p. 427-446, jul.dez. 2005. Disponível em:  
[http://www.perspectiva.ufsc.br/perspectiva\\_2005\\_02/11\\_artigo\\_eneida\\_roselane\\_rosalba.pdf](http://www.perspectiva.ufsc.br/perspectiva_2005_02/11_artigo_eneida_roselane_rosalba.pdf). acesso em: 05 de jul. de 2010.

SHIROMA. Eneida. Oto. CAMPOS. Roselane Fátima. **Qualificação e reestruturação produtiva:** um balanço das pesquisas em educação. Educação e Sociedade. V. 18. N.61 Campinas. Dec 1997. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73301997000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301997000400002&lng=en&nrm=iso) >. Acesso em: 15 nov. 2010.

SHIROMA. Eneida. Oto. O “modelo japonês” e a educação do trabalhador. **Revista Proposições**. Campinas: Cortez Editora. V. 2, nº 2. p. 61-67. Agosto de 1991.

SHIROMA. Eneida. Oto. **Da competitividade para a empregabilidade:** razões para o deslocamento do discurso. Texto apresentado no II Seminário de Educação Profissional realizado no CEFET Paraná em 27/12/1998. Disponível em:  
<http://www.gepeto.ced.ufsc.br/arquivos/dacompetitividade1.pdf> . Acesso em: 14 jun. 2011.

SOUZA. Paulo Renato. **A Revolução Gerenciada:** Educação no Brasil, 1995-2002. São Paulo: Pretince Hall, 2005.

SUHR. Inge R. F. **Reforma do Ensino Médio**: o discurso da adequação às necessidades da produção e a naturalização da exclusão. GT 09 – Trabalho e Educação . Anped, 2010. Disponível em:<  
<http://www.anped.org.br/reunioes/28/gt09.htm>. >. Acesso em: 26 nov 2010.

TAVARES. Maria C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre economia brasileira. 9ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

TEDESCO, Juan C. **O novo pacto educativo**: educação, competitividade e cidadania na sociedade moderna. São Paulo: Ática, 2001.

TRASPADINI. Roberta. STEDILE. João. P. **Ruy Mauro Marini: Vida e Obra**. 1º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

WALLICH, Henry C. Desenvolvimento Periférico. In: PEREIRA. Luiz (Org). **Subdesenvolvimento e Desenvolvimento**. 3ª ed. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1976.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado. **Capitalismo e escola no Brasil**. Campinas, SP: Papyrus, 1990.

XAVIER. Maria Elizabete S. DEITOS, Roberto Antonio. Estado e política educacional no Brasil. In: DEITOS, Roberto Antonio, RODRIGUES, Rosa Maria. (orgs). **Estado, Desenvolvimento, Democracia e Políticas Sociais**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2006.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado. Retrospectiva histórica da construção da crença no poder da educação na sociedade brasileira. In: NOGUEIRA. Francis. M. RIZZOTTO, Maria Lúcia (orgs). **Políticas Sociais e Desenvolvimento**: América Latina e Brasil. São Paulo: Xamã, 2007

ZIBAS. M. L. Dagmar. **A Reforma do Ensino Médio nos anos de 1990**: o parto da montanha e as novas perspectivas. Fundação Carlos Chagas, nº 28, jan./Fev/Mar/Abr. 2005. Disponível em:  
<<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a03n28.pdf>>. Acesso em: 28 de set. 2010.