

POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS NA DÉCADA DE 70

Maria Umbelina Caiafa Salgado*

RESUMO

Este estudo sobre a criação, em 1974, do Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra procura mostrar que, no quadro sócio-político e econômico da época, o Sistema surge como instrumento de modernização gerencial, instância de controle social e estratégia para redefinição dos papéis das agências de formação profissional. Conclui que, se a hipótese central é verdadeira, é previsível o esvaziamento do SNFMO com o processo de redemocratização e a nova dinâmica de participação popular.

No intervalo de apenas três anos, entre 1974 e 1976, o Governo brasileiro constituiu formalmente um grande aparato destinado à formação profissional – o Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra (SNFMO) – congregando no recém-instalado Ministério do Trabalho (MTb), resultante do desdobramento do antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social, uma série de entidades, novas ou já existentes, com o objetivo explícito de

“organizar e sistematizar as atividades voltadas precipuamente para a preparação de mão-de-obra, integrando-as num conjunto harmônico e ajustado à consecução das metas do II Plano Nacional de Desenvolvimento.” (Brasil/MTb, 1980)

Simultaneamente, atendendo a diretrizes estabelecidas pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, o Ministério da Educação (MEC), através do Aviso Ministerial nº 924, de 1974, desencadeou o processo que resultaria no Parecer 76/75 do Conselho Federal de Educação (CFE), por meio do qual praticamente se liquidava a política de profissionalização obrigatória do ensino de 2º grau (Warde, 1979). As justificativas apresentadas para essa medida diziam respeito a supostos mal-entendidos sobre as intenções e o alcance do Parecer 45/72 do CFE, que viera regulamentar a Lei 5.692/71 em relação à qualificação para o trabalho no ensino de 2º grau.

* Pedagoga, doutorando em Sociologia/UnB.

Na verdade, como evidencia a análise de Warde (1979), não se tratava de desfazer mal-entendidos, mas sim de realizar profundas modificações na política de profissionalização, com base no reconhecimento das dificuldades para articulação estreita entre os setores empresarial e educacional. O Parecer 76/75 afirma a impropriedade de se voltar todo o ensino de 2º grau para a formação profissional, recuando da posição anteriormente assumida e admitindo a impossibilidade de conhecer as reais necessidades do mercado de trabalho. Mesmo fora do discurso oficial, estudos e pesquisas realizados na época (Brandão, 1973; Cunha, s/d; Pastore, 1972) indicam ter havido tanto super-estimação da capacidade de absorção de técnicos pelo sistema industrial, quanto não-valorização do ensino formal por parte das empresas.

Esses dois conjuntos de fatos parecem contraditórios, pois, enquanto no primeiro caso se afirma ser a formação profissional um elemento importante para a consecução das metas do II PND, no segundo, admite-se não ser ela necessária – pelo menos nos termos em que era feita no âmbito do sistema formal da educação.

Todavia, a questão não era apenas quem deveria ser encarregado da coordenação da formação profissional. À primeira vista, na verdade, a criação de um aparato específico para o cumprimento dessa função parece intempestiva, naquela época. Em 1974, já se delineavam claramente o fim do “milagre” e a crise do modelo econômico vigente, sendo previsível a desaceleração do crescimento em todos os setores de atividades. Como então explicar uma iniciativa do porte da criação do SNFMO, justamente naquela época? Por que não antes, no período do “milagre”? Por que não desde o início do processo de internacionalização do mercado, na década de 50, quando a instalação de empresas multinacionais de grande porte passou a interferir no perfil da mão-de-obra demandada pela estrutura econômica?

Nesse sentido é importante lembrar que as empresas capitalistas – principalmente as macro-empresas da fase monopolista – evitam entregar a terceiros a formação de seu corpo coletivo de trabalho (Salm, 1980; Salgado, 1984), mantendo elas mesmas os mecanismos para isso. Assim, ainda na década de 50, foram muitas as empresas que criaram suas próprias unidades de formação de recursos humanos (Brejon, 1968), a partir das quais disseminavam novas idéias a respeito de preparação profissional. Desde esse período, começaram a ganhar terreno tanto a concepção de formação profissional como tática para obter antecipadamente a boa-vontade do empregado, quanto as novas estruturas de treinamento, voltadas para o chamado “desenvolvimento de pessoal” – que se apresentavam como promotoras de modernização empresarial, absorvendo e redefinindo as atividades então existentes ou a elas se superpondo, na forma de **“tecnologia para formação de recursos humanos”** (Ferreira, 1972).

Posta a questão nesses termos, percebe-se que o SNFMO não surgiu como resposta a qualquer aquecimento da demanda por força de trabalho qualificada nem como requerimento do processo de modernização da economia, uma vez que, nesses casos, sua criação teria ocorrido anteriormente. Quais teriam sido, então, as determinações da constituição de um SNFMO, nas condições em que ela se deu?

Em linhas gerais, dois pontos principais chamam a atenção, quando se focaliza o período de criação desse sistema. Por um lado, era inequívoca a existência de uma crise (Martins, 1977), cujos contornos extrapolavam a constatação do "fim do milagre", configurando-se como crise do modelo político, que punha em jogo a manutenção, como tal, dos setores hegemônicos da classe dominante e colocava em questão os limites da participação do Estado na economia. Tratava-se pois de uma crise intraburguesa, que não envolvia diretamente as massas populares, excluídas da participação política, desde 1964.

Por outro lado, todavia, essa crise dava-se em uma sociedade bastante mais complexa que a existente em 1964 (SANTOS, 1985). Na década de 70, os desequilíbrios intrínsecos ao próprio crescimento econômico da época do "milagre" tornavam cada vez mais difícil o controle das massas populares e sua exclusão do processo político. Justamente nesse período, a política de modernização (conservadora) da agricultura, implantada como estratégia para evitar o aprofundamento da crise econômica (Figueiredo, 1982), trouxe em seu bojo a organização dos trabalhadores agrícolas que, juntamente com a reorganização do operariado e das classes médias urbanas, contribuiu para mudar significativamente as estruturas de representação da sociedade e os padrões de comportamento dos agentes sociais. Embora incipientes, tais mudanças eram já visíveis à época da criação do SNFMO.

A partir dessas colocações, a hipótese que se pretende examinar neste texto é a de que, no quadro sócio-político e econômico de 1974, o SNFMO surgiu como instância de controle social, atuando particularmente como:

- . instrumento de modernização gerencial, especialmente para o setor produtivo estatal (SPE), tendo em vista a eficiência deste a sua legitimação perante a sociedade;
- . dispositivo de controle, pelo aparelho do Estado, dos processos de redistribuição da população entre os quatro setores de atividades – primário, secundário, terciário e governamental – e de reorganização das estruturas de representação da sociedade;
- . estratégia para redefinição dos papéis das agências de formação profissional, mantendo sua especificidade em relação ao sistema educacional.

Evidentemente a proposição de uma hipótese como essa não significa negar que o SNFMO exercesse funções de coordenação da formação profissional no País, mas sim afirmar que a instituição dessa coordenação foi determinada por fatores que extrapolavam o objetivo de melhoria do desempenho dos trabalhadores.

Não constitui objetivo deste texto chegar a conclusões definitivas a respeito dessa hipótese e seus desdobramentos. Pretende-se, antes, reunir e organizar evidências já disponíveis que forneçam bases mais consistentes para a formulação adequada do problema relativo às políticas governamentais para o setor de recursos humanos, na década de 70.

A compreensão das condições históricas que determinavam a natureza e os rumos dessas políticas pode oferecer importantes subsídios para propostas relativas à reorganização do campo da formação profissional e ao esclarecimento de suas relações com o setor educacional.

Controle social e concepção de treinamento como engenharia comportamental

Ao se definir o SNFMO como dispositivo de controle social, o primeiro problema que se coloca diz respeito ao por quê da opção por esse tipo de estratégia. Que espécie de controle social se pode obter a partir de uma estrutura destinada à formação profissional?

Antes de mais nada é preciso dizer que essa opção não exclui qualquer outra alternativa, prestando-se à articulação com uma variedade de dispositivos e que sua importância, entre esses últimos, depende do conjunto das condições específicas em que ocorre. Assim, apesar de toda capacitação profissional incluir uma faceta de controle social, este nem sempre adquire a amplitude que alcançou no período de constituição do SNFMO. Todavia, para que se possa encaminhar adequadamente essa questão, é necessário explicitar como se caracterizam hoje o treinamento e a formação profissional.

A novidade que se apresenta na maneira moderna de conceber esses processos não se refere propriamente à parte técnica. O ensino do conjunto de habilidades correspondentes a uma ocupação definida, a uma tarefa ou função, continua, como sempre, a integrar aquelas atividades. Novo, na verdade, é o papel que se passa a atribuir à disciplina como fator positivo do desempenho social e profissional da força de trabalho, ficando encoberto – embora não eliminado – seu lado repressivo.

Essa concepção de treinamento como engenharia comportamental é característica do capitalismo monopolista, onde o porte das empresas acaba por levá-las a algum grau de burocratização (Mota & Pereira, 1983), isto é, de estruturação racionalmente determinada em vista de fins específicos que, no caso, dizem respeito à reprodução e à expansão do capital. Para isso, entre outras coisas, é necessário tornar previsível o comportamento da força de trabalho, evitando elementos aleatórios que interfiram em seu desempenho, quer no campo da competência, quer no campo do compromisso com a eficiência da organização. Essa tarefa se tornará tanto mais fácil quanto mais a própria empresa for capaz de criar um clima estimulante e dinâmico, que contribua, por si, para o desenvolvimento dos empregados.

Assim, por um lado, a gerência tem necessariamente de lidar com certo grau de burocratização, pelo menos ao nível das rotinas administrativas. Por outro lado, contudo, nem todas as atividades de uma empresa são passíveis de pre-determinação. Ao contrário, em certos casos a burocratização pode ter efeitos erosivos sobre a cultura organizacional, gerando conseqüências desfavoráveis para as relações entre essas entidades e seu ambiente. A maioria das estratégias gerenciais mais sofisticadas tem surgido como tentativa de compatibilizar disciplina e criatividade no âmbito das organizações (Aiken & Hage, 1966; Barnard, 1971; Bendix, 1959; Blake & Mouton, 1976; Drucker, 1964; Etzioni, 1964; Lodi, 1968, 1972; McGregor, 1960; Mouzelis, 1978; Ouchi, 1982; Perrow, 1972).

Nessa perspectiva (Salgado, 1984), diversificam-se as formas de atuação das agências promotoras de formação profissional, substituindo-se os cursos organizados segundo os modelos “da escola” ou “da oficina” por uma

multiplicidade de eventos que englobam desde a aprendizagem de um ofício até a introdução de novos empregados na cultura da empresa, sua adaptação aos valores e normas institucionais e a indução dos comportamentos mais adequados aos objetivos da produção, entre outros.

Nas empresas modernas, embora se entregue a coordenação das atividades de formação profissional a aparatos burocráticos, encarregados principalmente de fornecer-lhe apoio técnico/administrativo, a formulação das políticas de treinamento e sua execução envolvem todo o corpo gerencial da organização que, assim, se torna o elemento dinâmico do desenvolvimento organizacional.

Além dessa tarefa de controle do ambiente interno, cabe também aos gerentes – principalmente à alta administração – promover o relacionamento entre a empresa e seu ambiente externo. Do ponto de vista das estratégias de gerência e das teorias das organizações, esse relacionamento significa adaptação da empresa a um ambiente dado, de forma a harmonizar-se com ele.

Gramsci (1982), entretanto, inverte a formulação da questão. Para ele, a empresa não se adapta ao ambiente, mas organiza-o em função de seus interesses e, ao fazê-lo, produz modos de pensar que expressam esses interesses como se fossem de toda a sociedade, ou seja, produz ideologia. Diz ele que

“o empresário representa uma elaboração social superior já caracterizada por uma certa capacidade dirigente e técnica (isto é, intelectual): ele deve possuir uma certa capacidade técnica, não somente na esfera restrita de sua atividade e de sua iniciativa, mas ainda em outras esferas, pelo menos nas mais próximas da produção econômica (deve ser organizador de massa dos homens; deve ser um organizador da confiança dos que investem em sua fábrica, dos compradores de suas mercadorias). Os empresários – se não todos, pelos menos uma elite deles – devem possuir a capacidade de organizar a sociedade em geral, em todo o seu complexo organismo de serviços, inclusive no organismo estatal, em vista da necessidade de criar as condições favoráveis à expansão da própria classe; ou, pelo menos, devem possuir a capacidade de escolher os “prepostos” (empregados especializados) a quem confiar essa atividade organizativa das relações gerais exteriores à fábrica.”

Fica evidente portanto que, além de garantir a hegemonia do capital dentro da empresa, cabe à gerência – em nome dos empresários – ou mesmo aos próprios empresários, manter também a hegemonia da classe burguesa junto aos demais segmentos da sociedade.

Embora existam várias estratégias para isso, a mais simples consiste em convencer o conjunto da sociedade de que são eles – os empresários e os gerentes – os mais capazes de dirigir a economia de forma a garantir o bem-estar de toda a população. Obviamente será mais fácil provar isto, na medida em que as empresas se mostrarem de fato eficientes e que os interesses dos grupos dominados forem atendidos em alguns de seus aspectos.

Nesse quadro, compreende-se porque as características mais significativas da concepção moderna de treinamento dizem respeito, por um lado, à ca-

pacitação gerencial – como modalidade “nobre” de treinamento – e, por outro, à indução de todo o corpo coletivo de trabalho de uma empresa a assumir, como seu próprio, o projeto da organização a que se vinculam. A generalização desse processo torna previsível não apenas o ambiente de cada empresa em particular, mas também todo o conjunto de organizações mais ou menos burocratizadas que integram o sistema econômico. Assim a institucionalização da concepção moderna de treinamento em uma estrutura tal como o SNFMO pode constituir importante estratégia de controle social. Resta, contudo, examinar de que forma isso pode ter ocorrido concretamente no Brasil, em meados da década de 70.

Desenvolvimento Gerencial: Estratégia de Modernização e Instrumento de Legitimação do Setor Produtivo Estatal (SPE)

Em meados dos anos 70, ao final da fase do “milagre” econômico, o Brasil contava com uma estrutura empresarial moderna, resultante, por um lado, do crescimento, da diversificação e do balanceamento do setor industrial e, por outro, da reorganização do setor de serviços, além da racionalização e ampliação das funções da própria máquina estatal (C.E. Martins, 1977; Santos, 1985).

O Governo teve importante papel nessa modernização, quer diretamente, por meio do incremento ao SPE e da reforma dos serviços públicos, quer indiretamente, pela formulação de regras que favoreciam os setores empresariais modernos no jogo econômico. Assim, tanto as empresas ligadas ao Governo, como aquelas pertencentes ao setor privado – particularmente os oligopólios transnacionais – se beneficiaram, a partir de 1964, de inúmeras vantagens, não apenas em termos de aumento do volume da compra de produtos e serviços, mas também **“através de repasses, financiamentos e incontável bateria de incentivos fiscais”** (L. Martins, 1978).

Entretanto, desde 1974, ficou evidente que fracassara a tentativa de mudar a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho, a partir da abertura de sua economia ao capital estrangeiro. Os altos índices de crescimento observados no período de 1967 a 1973 foram sustentados em grande parte pelo consumo interno de segmentos privilegiados das classes médias(1), enquanto o mercado externo continuava a demandar basicamente produtos tradicionais (C.E. Martins, 1977).

Assim, configurava-se claramente o fracasso do modelo internacional/modernizador de desenvolvimento, defendido pelo grupo que se tornou o parceiro hegemônico no grande pacto burguês de 1964². Na medida em que o Estado teve de socorrer constantemente o setor ligado ao capital internacional – que se mostrava incapaz de auto-sustentar-se – o SPE adquiriu peso progressivo na economia do país, passando a intervir na própria definição das regras do jogo econômico (C.E. Martins, 1977; L. Martins, 1978; Santos, 1987).

Essa intervenção se viabilizava, em grande parte, pela posição privilegiada para acesso aos centros de decisão do Estado, de que desfrutavam os empresários do capital estatal. Em função da prática de recrutamento cruzado, os

quadros tecnoburocratas eram freqüentemente buscados no interior do SPE e vice-versa, estabelecendo-se relações peculiares entre este e a máquina estatal. Assim, uma vez guindados a posições dominantes na elite governamental, os empresários estatais tratavam de orientar as políticas econômicas de acordo com seus próprios desígnios, até que retornavam às origens, levando consigo todo tipo de facilidades para transitar no aparelho do Estado. Essa estratégia de recrutamento contribuía para fortalecer o SPE, em detrimento de outras frações das classes dominantes, que não dispunham do mesmo expediente para colocar seus representantes nos altos escalões do Governo.

Dessa forma, criaram-se condições para considerável autonomização das empresas estatais, colocando-se, para seus empresários, a lógica do lucro à frente do compromisso de funcionário público – ou seja, funcionário da burguesia – e dando oportunidade à tentativa de substituir o conteúdo de classe burguês-privado do Estado por um novo conteúdo de classe burguês-estatal(3).

Embora os empresários estatais não detivessem poder político suficiente para concretizar um projeto de capitalismo de estado autônomo(4), as investidas feitas nesse sentido estimularam seu interesse pelo desenvolvimento de estruturas modernas de capacitação gerencial, objetivando o bom desempenho do SPE.

Já desde a década de 60 vinha-se cobrando das empresas estatais níveis de eficiência definidos segundo os padrões do setor privado. De acordo com C.E. Martins (1978)

“no tempo de Roberto Campos, a fim de eliminar, como diria o ministro, “o tríplice escolho da politização, do empreguismo e da descontinuidade administrativa” exigiu-se que as empresas estatais adotassem cada vez mais, os métodos de gestão empresarial típicos do setor privado: elas deveriam ser tão eficientes, tão rentáveis e tão capitalizadoras quanto o são as empresas privadas. Concomitantemente, a probabilidade de seus diretores – continuarem nos cargos passava a ser determinada por esses critérios racionais de avaliação, em lugar de depender das flutuações da conjuntura política (...). A outra norma modernizadora foi aplicada no tempo de Hélio Beltrão: O Decreto-lei 200, de 1967. Essa legislação reforçava as medidas anteriores, baseando-se, conforme esclarece o DASP, “no pressuposto de que os órgãos públicos devem operar a custos mais baixos, guiados pelos princípios do empreendimento privado”.

Também Delfim Neto (Apud Ianni, 1977) manifestou-se explicitamente sobre a importância de proteger as empresas estatais contra a descontinuidade administrativa, mesmo na eventualidade de mudanças no primeiro escalão:

“... no caso da ação direta do Governo no campo econômico nada é mais importante que:

1. a preparação de uma burocracia eficiente, responsável e consciente de seu papel;

2. a introdução de métodos gerenciais modernos nas empresas governamentais, inclusive criando-se um nível de administração técnica e financeira estável”.

Em 1977, Belluzzo constatava a realidade criada a partir da implementação das políticas de modernização no setor público:

“... é sabido que os críticos conservadores imputavam à empresa pública um comportamento irracional no que se refere a sua gestão. Diziam que, por sua própria natureza, a empresa estatal estaria definitivamente condenada à ineficiência se não adotasse o critério privado de avaliação de desempenho – o lucro. Exigiu-se, assim, que se abandonasse o hábito de recorrer ao Tesouro para financiar deficits e encorajou-se a busca da rentabilidade a qualquer preço. Foi o que efetivamente ocorreu. As grandes empresas estatais passaram a operar como corporações privadas, procurando aumentar suas capacidade de auto-financiamento e diversificando seus investimentos”.

Se – como deixam claro os textos citados – o SPE brasileiro teve de demonstrar eficiência diante do próprio Governo autoritário, sua situação ficou ainda mais complexa na medida em que as cisões internas no pacto burguês abriram caminho, por um lado, à contestação do papel desempenhado pelo Estado na economia e, por outro, à participação política das massa. Como diz L. Martins (1978), a prestação de contas à população, tanto das empresas estatais, quanto das empresas privadas beneficiárias da ação do Estado, torna-se tanto mais importante quanto mais seu crescimento se faz com recursos derivados de impostos indiretos e, portanto, pagos pelos assalariados. Se até 1973 o consenso da burguesia quanto à necessidade do regime autoritário tornava dispensáveis maiores atenções à população, a partir de 1974, mesmo na vigência dos constrangimentos instituídos no período precedente, passou a ser imperativo o estabelecimento de alguns mecanismos de prestação de contas aos contribuintes, de forma a permitir a realização do controle social pela via do convencimento.

Nesse quadro, a modernização das estruturas orgnizacionais, com seu pré-requisito de uma massa crítica de competência gerencial, interessava tanto às emepas privadas, quanto – ou principalmente – às estatais que tinham todo interesse em desenvolver uma cultura institucional distinta daquela tradicional do setor público. Assim, em 1973, antes mesmo da criação do SNFMO, o Estado passou a garantir a infra-estrutura necessária para a capacitação gerencial maciça do SPE, criando, na Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR), o Programa Nacional de Treinamento de Executivos (PNTE) cujo propósito era constituir-se **“na cabeça de um sistema de apoio gerencial à empresa brasileira”** (Dutra, 1976).

A partir dessa análise, percebe-se que tanto as exigências do Governo em relação à eficiência das empresas estatais, quanto as demandas dessas e de todo o conjunto de empresas do país tiveram, provavelmente, parte na decisão de se criarem os meios necessários para estimular a capacitação geren-

cial, sendo pertinente supor que a organização do SNFMO resulte parcialmente dessa dinâmica.

Embora haja necessidade de pesquisa mais sistemática sobre a questão, há algumas evidências nesse sentido, ressaltando-se os estudos já realizados sobre a utilização do incentivo fiscal, previsto na Lei 6.297, de 1975, cuja instituição foi um dos pilares da criação do SNFMO.

Os resultados já conhecidos do funcionamento desse incentivo fiscal (Simões, 1981; Salgado, 1984; Amann, 1987; Fleury & Fischer, 1989) são compatíveis com a afirmação de que ele veio basicamente garantir meios e oportunidades para treinamento e desenvolvimento gerencial, sob o controle das próprias empresas, dando continuidade à atividade iniciada no âmbito do PNTE. Assim, as análises mencionadas indicam que o incentivo criado pela Lei 0297/75 veio favorecer um número relativamente pequeno de empresas – cerca de 3.000 em um universo de 900.000 possíveis beneficiários (Amann, 1987) – de grande porte (Fleury & Fischer, 1989), onde os recursos foram utilizados principalmente para o treinamento – muitas vezes traduzido em salários indiretos (Salgado, 1984) – da gerência de nível intermediário (Simões, 1981; Salgado, 1984; Fleury & Fischer, 1989), cuja ação é fundamental para a manutenção de um clima estimulante e de uma cultura institucional moderna, nas empresas de grande porte.

Reestruturação ocupacional e emergência de novas formas de representação dos agentes sociais

Para Martins (1977), a participação política efetiva das massas populares era apenas potencial, em meados dos anos 70. Todavia, na medida em que se aprofundavam as divergências políticas entre diferentes frações da classe dominante, o autor previa, já em 1975, que a atividade política das classes dominadas e subalternas seria mera questão de tempo.

De fato, apesar do regime autoritário, instalara-se uma nova dinâmica na sociedade brasileira que – manifestando efeitos estruturais resultantes do crescimento econômico na forma como este acabou ocorrendo – se modernizava e se organizava em todos os níveis. Durante as décadas de 60 e, principalmente, 70, a população do País se tornou majoritariamente urbana, decresceram as taxas de natalidade, expandiram-se velozmente as relações assalariadas do tipo capitalista, aumentou a participação feminina na PEA que, por sua vez, cresceu a taxas mais elevadas que as de população e surgiu uma nova classe média formada por empregados do Estado – principalmente nas universidades, nos institutos de pesquisa e nos órgãos de planejamento (Santos, 1985).

Esses fatos resultaram em uma redistribuição ocupacional, qualificada por Santos (1985) como sendo “**sem paralelo na história contemporânea**”. Assim, a fração da PEA empregada no setor primário caiu de 53,96% em 1960 para 44,28 em 1970 e 29,93% em 1980. Enquanto isso, sua participação no setor secundário cresceu de 12,92% em 1960 para 16,90% em 1970 e 24,37% em 1980. Acompanhando esse movimento, o setor terciário aumentou de 27,43% em 1960 para 30,02% em 1970 e 36,67% em 1980. Finalmente, no setor governamental, a PEA evoluiu de 3,13% em 1960 para 3,90% em 1970 e

4,14 em 1980. Evidentemente essas mudanças implicaram, para grande parte dos trabalhadores de todas as categorias, a aprendizagem de novas regras no jogo das relações sociais e a adaptação a novos padrões de comportamento individual e organizacional.

Em consonância com a redistribuição ocupacional, surgiram novas formas de organização e expressão dos agentes sociais. Em artigo publicado em meados de 1975, Tavares de Almeida já identificava a existência de condições para uma **"alteração de vulto na organização sindical brasileira"**, que, até então, funcionava nos mesmos moldes em que fora criada na década de 30.

As modificações nessa organização ocorridas no período pós-64 foram significativas, primeiramente em termos quantitativos (Santos, 1985). Entre 1960 e 1976 mais que triplicou o número de sindicalizados no setor industrial. Além disso, teve início o processo de sindicalização maciça dos trabalhadores rurais, ordenada pelo próprio Governo, como base para instituição do FUNRURAL. Finalmente, sindicalizaram-se várias categorias de profissionais liberais e de funcionários públicos.

Ao mesmo tempo em que aumentava o número de sindicalizados, mudava o padrão tradicional das relações trabalhistas, baseado no controle dos sindicatos pelo Estado, que funcionava como o árbitro de lutas sociais, a se resolverem no interior do aparelho estatal. As condições necessárias para o desencadeamento dessa mudança qualitativa residem tanto no crescimento quantitativo, que alterou a escala das negociações trabalhistas (Santos; 1985), quanto nas contradições geradas pelo funcionamento da economia e do regime autoritário.

Por um lado, ao destituir líderes sindicais comprometidos com o governo janguista a retirar dos sindicatos o controle da distribuição de uma série de benefícios, o regime militar propiciou o surgimento de novas lideranças, não-pele-gas, cuja legitimação se fazia a partir de sua independência em relação ao Estado (Santos, 1985).

Por outro lado, ao transferir para o Executivo as decisões sobre a política salarial, anulando o papel dos sindicatos e da justiça do trabalho, nesse sentido, o Governo acabou por criar áreas de atrito com os próprios aliados do capital internacional – que, em princípio, seria o grande beneficiado pelo achatamento dos salários. Deste 1965, os interventores ligados às empresas multinacionais, nomeados para substituir as lideranças trabalhistas afastadas, passaram a denunciar o sindicato tradicional como inadequado à condução das questões características das empresas modernas de grande porte (Tavares de Almeida, 1975), cuja política salarial segue uma lógica e uma racionalidade próprias.

Além disso, também os empresários modificaram seus esquemas de representação e expressão social. Durante a década de 60 e até 1974 – momento que interessa a esta discussão – foram criadas inúmeras entidades patronais que, pelo caminho do "lobby" junto ao Congresso Nacional e a diferentes instâncias do aparelho estatal, tratavam de induzir a concretização dos interesses dos empresários (Santos, 1985). Sem abandonar as antigas estruturas sindicais patronais – mobilizadas sempre que se mostrassem úteis aos objetivos visados – essas novas formas de organização empresarial, juntamente com o novo sindicalismo, abriram caminho para o estabelecimento de padrões moder-

nos de relações trabalhistas, que entraram em contradição com o tipo de atuação tradicional do Estado brasileiro no setor.

Por outro lado, se no período de 1969 a 1973 os efeitos do grande crescimento econômico que se iniciara em 1967 passaram a dispensar o arrocho salarial indiscriminado, ao delinear-se a "crise do milagre", em 1974 o Governo teve de funcionar como amortecedor de um provável choque recessivo, tomando a iniciativa de efetivar novo achatamento salarial, principalmente para os servidores públicos. Além disso, coube-lhe a responsabilidade – expressa nos objetivos do II PND – de manter a continuidade do crescimento econômico investindo nos setores de apoio e estímulo à expansão da economia.

Neste momento em que se tentava, ao mesmo tempo, manter as condições de crescimento da economia – inclusive pela contenção salarial – e redefinir o papel do Estado face aos novos padrões de representação dos interesses dos agentes sociais, é fácil compreender que a burocracia estatal buscasse reestruturar os meios de organização e expressão de seus próprios interesses, criando instituições dinâmicas e potencialmente capazes, por um lado, de administrar as relações trabalhistas emergentes e, por outro, de garantir certo controle da movimentação da força de trabalho entre os setores da economia. Assim, se se toma o Governo de Geisel, a partir de 1974, como o marco do processo de liberalização (Martins, 1977; Santos, 1985), ou seja, o momento em que se iniciou a luta pela abertura política e a tradução social das transformações no setor econômico, percebe-se quão atraente poderia ser, para a burocracia estatal, a criação de uma estrutura que permitisse a disseminação generalizada da concepção de treinamento como engenharia comportamental – o que muitas grandes empresas já faziam por si mesmas (Fleury & Fischer, 1989 – e, simultaneamente, mantivesse esse processo sob controle do Estado.

Todavia, é pouco provável que houvesse consciência clara de todos esses elementos ou que se houvesse avaliado objetivamente o potencial de controle das relações trabalhistas e da reorganização ocupacional do País por meio de uma estrutura tal como o SNFMO. O que possivelmente aconteceu foi uma busca intuitiva de solução a curto prazo para problemas considerados – ou apresentados como – conjunturais.

Uma breve análise do discurso oficial no período de 1974/1976 – ou seja, na época da criação do SNFMO – pode contribuir para esclarecer alguns aspectos desta argumentação. No caso específico, parece particularmente importante o que dizia o Ministério do Trabalho. Em discurso pronunciado em 1976, o então Ministro Arnaldo Prieto traçou um quadro bastante claro da forma como o Governo entendia suas próprias funções em relação à administração das relações trabalhistas e ao papel do desenvolvimento de recursos humanos, no contexto da ameaça de recessão.

O primeiro ponto a ser notado diz respeito à admissão da crise do "milagre econômico", propondo de certo modo a valorização dos recursos humanos como meio para enfrentá-la:

"Evidentemente, a natural limitação do capital existente tende a estimular uma maior utilização dos recursos humanos na exploração dos recursos

naturais, a fim de alcançar um máximo de crescimento possível. Ao se tratar dos problemas do desenvolvimento, o fator recursos humanos assume especial importância, uma vez que ele é, ao mesmo tempo, sua força propulsora e seu beneficiário”.

É importante notar que os recursos humanos aos quais se refere o ministro não correspondem a qualquer grupo de elite. Sua afirmação tem como quadro de referência a definição do II PND de uma

“... política social articulada que tem por meta a construção de uma sociedade solidária. De acordo com essa orientação governamental de proporcionar melhores níveis de bem-estar a grandes faixas da população, os instrumentos da política social do governo continuam sendo mobilizados no sentido de garantir o aumento da renda real a todas as categorias sociais (...) sociedade em que o homem deve sentir-se bem, com acesso à oportunidade, em que protegidos devem estar, principalmente, os mais carentes do amparo do Estado...”

Evidentemente, pode-se argumentar que a preocupação com uma política social encontra-se presente em qualquer tipo de “discurso autoritário, sempre que este se manifeste como fala do Governo para a sociedade”. Todavia, não é esse o ponto que interessa a esta discussão mas sim a ênfase dada à formação de recursos humanos como instrumento de política social e econômica, colocando-a explicitamente no mesmo plano da política salarial e da administração das relações trabalhistas, como se vê em outro trecho da fala de Prieto:

“em sua nova estruturação funcional, todas as linhas de ação do Ministério do Trabalho estão dirigidas para a consecução de sua tríplice tarefa, estabelecida numa ordem integrada. Em primeiro lugar, está a formação profissional do homem para o trabalho, ou seja, sua preparação para ingresso na força de trabalho ou sua produtividade. Segue-se a fixação da retribuição justa pelo trabalho executado, como prática de justiça social. Em terceiro lugar, a coordenação das relações de trabalho, através da fiscalização e da valorização das atividades sindicais e da higiene e segurança do trabalho”.

Esta associação entre formação profissional, política salarial e controle sindical, até então inédita, sugere de fato que o Governo procurava modernizar suas próprias estruturas de administração das relações trabalhistas, passando a valer-se de formas não explicitamente autoritárias de controle social. Nesse quadro a formação profissional adquire importância expressiva, uma vez que, como se viu, a concepção moderna de treinamento implica necessariamente a noção positiva de **disciplina**, como produtora de competência técnica, fator de aumento da produtividade do trabalho e elemento de controle do comportamento dos treinandos.

Deve-se notar entretanto que a iniciativa da criação do SNFMO teve resultados divididos para a questão discutida neste tópico. Assim, cumpre ob-

servar que constitui no mínimo ingenuidade a sugestão de que uma política adequada de formação profissional pudesse resolver, por si, problemas de emprego, decorrentes da conjuntura econômica. Além disso, a tentativa de manter o controle estatal sobre as relações trabalhistas em geral e de ampliar esse controle para as atividades de formação profissional gerou reações por parte das empresas e dos organismos já existentes para essa finalidade – tais como o SENAI e o SENAC – que criaram vários caminhos para manter sua autonomia e escapar à burocracia implicada nos padrões estabelecidos para o relacionamento com o MTb (Salgado, 1984).

Por outro lado, entretanto, alguns acontecimentos ocorridos após a criação do SNFMO vêm reforçar a hipótese de sua função de controle das relações trabalhistas e dos problemas sociais envolvidos na reestruturação ocupacional do País. Como exemplo, pode ser lembrada a questão da formação profissional rural. Por volta de 1980, quando foi estabelecida pela primeira vez uma política nacional de formação de mão-de-obra, o setor agrícola era considerado como principal prioridade⁽⁵⁾ para aplicação dos esforços do MTb, através do SNFMO. São duas as prováveis razões dessa opção, ambas ligadas à questão do controle da conjuntura pelo Estado. A primeira diz respeito à questão da reestruturação ocupacional, ou seja, ao encaminhamento para a atividade agrícola dos trabalhadores urbanos desempregados, sob a justificativa de ter havido **“mudança no perfil de produção do país, em direção aos produtos agrícolas à mineração e à energia”** (Macedo, 1980). A segunda, possivelmente mais importante, reside na multiplicação dos conflitos no campo, decorrentes da maciça sindicalização da força de trabalho, em um contexto de “modernização de uma parte dos pequenos agricultores ao grande capital, intensificou a concentração da terra e estimulou ainda mais o êxodo rural” (Porto & Salgado, 1985).

De qualquer modo, as evidências disponíveis são insuficientes para uma análise conclusiva, sendo necessário desenvolver estudos não apenas sobre os fatos que cercaram a criação do SNFMO mas, principalmente, sobre sua atuação nesses quase quinze anos de existência.

4. Educação versus formação profissional

Se a disseminação das técnicas de treinamento e capacitação profissional, em sua concepção moderna, parecia uma estratégia potencialmente útil para legitimar o SPE e para controlar algumas das conseqüências da reestruturação ocupacional e do surgimento de novas formas de representação social, em meados de 1974 faltava uma estrutura institucional capaz de sustentar o processo. Embora muitas empresas multinacionais e estatais já realizassem programas de desenvolvimento organizacionais, essas iniciativas eram fragmentadas, fugindo a qualquer nível de coordenação pelo Estado. Até essa época, o que existia institucionalmente no Brasil, no campo da formação profissional, era o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o Programa Intensivo de Formação de Mão-de-Obra (PIPMO), vinculado ao MEC. A rede de escolas técnicas federais, a partir de 1971, apesar de continuar formando técnicos industriais e agrí-

colas, perdera de certo modo sua especificidade, no processo de unificação do ensino de 2º grau, sob a política que determinava sua profissionalização universal e obrigatória.

Entretanto, para compreender o sentido da criação do SNFMO, cumpre perguntar por que as duas redes que já existiam diretamente vinculadas ao setor empresarial – o SENAI e o SENAC – não foram simplesmente rearticuladas para cumprir as funções mencionadas de controle social, mas foram subordinadas a uma estrutura mais ampla e controlada diretamente pelo Governo.

Por um lado, nenhuma dessas entidades possuía experiência em capacitação gerencial e desenvolvimento organizacional – exceto o SENAI no campo restrito da metodologia do **Training within industry** (TWI). Ambas se pautavam pelo conceito de formação profissional como preparo do indivíduo para desempenhar um ofício ou ocupação específicos. Por outro lado, não interessava desviar o SENAI e o SENAC de uma área em que vinham atuando a contento do sistema econômico, uma vez que – como se disse anteriormente – a concepção de treinamento e formação profissional em termos de desenvolvimento organizacional não exclui o preparo técnico para ocupar os postos definidos a partir da organização do processo de trabalho. Pelo contrário, esse ângulo da questão possui enorme importância, embora passe a ser subsumido pelas estratégias modernas, onde o nível hierárquico ocupado pelo empregado determina as proporções em que se combinam treinamento específico e desenvolvimento, em sua formação (Salgado, 1984).

Além de tudo, em relação ao sistema educacional, apresentava-se outra questão bastante grave. A rede de ensino técnico – que surgira como modalidade menos nobre de educação, contraposta ao ensino secundário, voltado para a continuidade da educação na universidade – no contexto da modernização do país, acabara por transformar-se no modelo que orientou a reforma de 1º e 2º graus, em 1971. O pressuposto básico dessa reforma era a importância da educação para o desenvolvimento econômico, inscrevendo-a no conjunto de medidas governamentais destinadas a garantir, através do controle dos aparelhos de Estado, as condições necessárias à implementação do modelo internacional/modernizador. Assim, a abordagem sistêmica representou um dos suportes teóricos básicos da reforma de 1971, concebendo-se o ensino de 1º e 2º graus como um sub-sistema que se supunha harmoniosamente integrado com o sub-sistema empresarial, a cujas demandas deveria atender, suprindo quantitativa e qualitativamente suas necessidades de mão-de-obra(6).

Essa colocação da questão, todavia, não agradou justamente a seu presumido beneficiário, o setor empresarial. De fato – apesar de uma série de explicações mais ou menos ingênuas sobre a “incompetência” da escola para promover formação profissional – a principal dificuldade de uma política tal como a profissionalização obrigatória do 2º grau reside em sua interferência sobre o controle do ambiente organizacional pelas empresas. Só a título de exemplo, a profissionalização do 2º grau, se levada a cabo tal como foi concebida, teria o efeito de delimitar todas – ou a maioria – das ocupações existentes no mercado, de modo a permitir a definição da grade curricular correspondente a cada uma. Evidentemente uma medida dessa espécie iria desencadear um enorme volume de pressões pela regulamentação legal das ocupações, interferindo

substancialmente na liberdade das empresas para a formação de seu corpo coletivo de trabalho – que sempre se fez livremente, sem maiores obrigações de considerar cursos ou diplomas.

Todavia, questões tais como a ameaça da regulamentação ocupacional maciça – porque difíceis de serem concretizadas – não constituíam ainda o maior problema. Este correspondia na verdade aos efeitos da política de profissionalização sobre o SENAI e o SENAC. Essas entidades – surgidas por iniciativa dos próprios empresários e caracterizadas pela agilidade com que se adaptavam às demandas das empresas – começaram a assumir uma feição cada vez mais “escolar”, na medida em que o sistema educacional se tornava “empresarial”. Não só a rede escolar fornecia certificados de formação de técnicos e auxiliares, como também as redes SENAI/SENAC eram induzidas a suprir os alunos com conhecimentos básicos, esbatendo-se os tradicionais limites entre os dois tipos de entidades(7).

Isso sim seria inadmissível a curto prazo, uma vez que perturbava toda a lógica estabelecida da formação profissional subordinada diretamente às empresas – o que o sistema educacional jamais poderia ser. Impunha-se portanto a desmobilização das estruturas de formação profissional do MEC e sua reorganização em moldes mais adequados – do ponto de vista empresarial – à coordenação do treinamento e da formação profissional como estratégia de controle social da força de trabalho. Impunha-se, ainda, por outro lado, a ligação formal do SENAI e do SENAC com o sistema organizado para o controle social da força de trabalho, impedindo sua virtual fusão com o sistema educacional.

Os eventos e as respectivas datas falam por si a respeito das relações entre desmobilização do MEC e mobilização do MTb. Não é por acaso que o Aviso Ministerial nº 924 – em que o MEC solicitava ao Conselho Federal de Educação (CFE) que revisse a orientação da proposta de ensino de 2º grau contida na Lei 5.692/71 e regulamentada pelo Parecer 45/72 do mesmo Conselho – foi expedido quase simultaneamente à reestruturação do Ministério do Trabalho. Na mesma época, o SENAI e o SENAC – até então ligados apenas à Confederação Nacional da Indústria e à Confederação Nacional do Comércio, respectivamente – foram vinculados ao novo Ministério e, ainda no mesmo ano, foi a vez do PIPMO, até então incluído no MEC. Também não é por acaso que o Parecer 76/76 do CFE, que muda substancialmente a concepção de profissionalização do ensino de 2º grau (Warde, 1979), é contemporâneo da Lei 6.297/75 – que cria incentivos fiscais ao treinamento nas empresas – da criação do Serviço Nacional de Formação Profissional Rural (SENAR), da institucionalização do SNFMO e da instalação do Conselho Federal de Mão-de-Obra (CFMO) com atribuições – no campo da formação profissional – análogas às do CFE, na área de educação.

A nova estrutura de formação profissional congregava, portanto, o MTb, na Secretaria de Mão-de-Obra, três entidades já existentes – o SENAI, o SENAC e o PIPMO – e duas recém criadas: o SENAR e o conjunto de empresas beneficiárias do incentivo fiscal previsto na Lei 6.297/75, que veio permitir o desconto em dobro do lucro líquido tributável, para fins de imposto de renda, do total das despesas realizadas com formação profissional, incluindo o pagamento dos salários de todos os funcionários vinculados às unidades de treinamento em

cada organização. Além disso – enquanto detentor da rede federal de escolas técnicas – o próprio MEC passou a integrar o SNFMO.

Com essas medidas, as coisas voltaram aos seus lugares – pelo menos do ponto de vista do setor empresarial – reconhecendo-se a especificidade de cada agência, inclusive – paradoxalmente – pela incorporação do MEC cujo segmento de ensino técnico foi colocado sob a influência do CFMO – embora continuasse dependente da legislação formulada pelo CFE (BRASIL/MTb, 1980).

Todavia, falta muito que esclarecer nessa questão das relações entre o SNFMO e o sistema educacional, sendo particularmente importante analisar, em profundidade, as seqüelas da tentativa de integração, que ficaram em cada lado – SENAI/SENAC e escolas técnicas.

Além disso, é necessário avaliar até que ponto houve, de fato, incorporação das agências pré-existentes – principalmente o SENAI e o SENAC – ao SNFMO e até que ponto mantiveram elas sua autonomia, reestabelecendo – em novas condições a serem analisadas – outras relações com o sistema educacional e, principalmente, articulando-se com diferentes órgãos do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, estruturado a partir da criação do Ministério da Ciência e Tecnologia, em 1985.

Conclusão

A análise desenvolvida neste texto mostra que, efetivamente, a criação do SNFMO pode ter tido objetivos outros além da preparação técnica da força de trabalho. Uma vez que o SENAI, o SENAC e o PIPMO já existiam, as grandes novidades trazidas por esse sistema estão representadas pelo SENAR e pelas unidades de formação profissional das empresas que se valeram da Lei 6.297/75. Levando em conta que a maior parte dessas empresas já treinava antes seus empregados e que o SENAR oferece somente programas de curtíssima duração – 10 horas, em média (Ammann, 1987), em flagrante disparidade com as necessidades técnicas dos produtores rurais – percebe-se ter sido muito pequeno o incremento à oferta de formação profissional no país. Segundo Ammann (1987), o acréscimo real não passa de 4% do número de horas/treinamento ao ano, correspondendo basicamente ao desenvolvimento gerencial e interessando apenas às empresas de grande porte – cerca de 3.000 em um universo de 900.000 de estabelecimentos.

Todavia os efeitos da Lei 6.297/75 não podem ser analisados apenas com base em seu impacto sobre a expansão da oferta de horas/treinamento. Mais do que isso, ela veio prover recursos para que as empresas pudessem manter, sem ônus próprios, os aparatos destinados, por um lado, a formar as elites empresariais dirigentes e, por outro, a “socializar” a força de trabalho, segundo os requerimentos das organizações modernas, inclusive no setor agrícola – ou, mais precisamente, agro-industrial.

Por outro lado, esses aparatos – as unidades de formação profissional das empresas – articulados juntamente com o SENAI, o SENAC e o SENAR, em uma estrutura centralizada no Ministério do Trabalho, poderiam contribuir para viabilizar certo controle da distribuição da força de trabalho pelos vários seto-

res de atividades, propiciando treinamento ligeiro para realocar grandes contingentes de trabalhadores – nas condições conjunturais da segunda metade dos anos 70 – criando válvulas para as tensões sociais decorrentes do desaquecimento da economia, desde 1974 (Macedo, 1980).

Além disso, a instituição do SNFMO, como parte do tripé que deu sustentação à estrutura do MTb, criava uma via de reforço para o controle estatal, por meios persuasivos e não-autoritários, das novas relações trabalhistas que emergiam no contexto da “crise do milagre” e da abertura política.

Finalmente, cuidou-se de resguardar a especificidade das redes de formação profissional de caráter técnico e a autonomia das empresas no estabelecimento de suas hierarquias de cargos e salários. Na verdade, o SENAI e o SENAC parecem ter pouco sofrido as repercussões da política centralizadora implicada em sua anexação ao SNFMO. Entidades com grande tradição institucional – embora durante certo período tivessem sofrido sangria de recursos transferidos para a Previdência Social (Ammann, s.d.) – dispõem de “lobbies” bem organizados dentro do Ministério do Trabalho e do próprio Ministério da Educação, além de outros, tais como Indústria e Comércio, Ciência e Tecnologia e Previdência Social, com os quais mantêm projetos conjuntos e acordos diversos (Brasil/MTb, 1987). Uma vez afastado o perigo de fusão com a rede de 2º grau regular e após uma fase de adaptação às demandas por treinamento gerencial que caracterizaram a década de 70, há indícios de que o SENAC e, principalmente, o SENAI reorganizaram sua dimensão de ensino técnico, vindo hoje a constituir o setor hegemônico na formação de recursos humanos de nível intermediário para novas tecnologias e áreas estratégicas, tais como a Informática, a Micro-eletrônica e a Mecânica de Precisão, entre outras – sem esquecer as tradicionais Mecânica, Fiação, Calçados, Artes Gráficas, etc. (Brasil/MTb, 1987).

Em todo esse processo, o grande perdedor foi o sistema educacional. Além da rede de escolas técnicas federais ter sido profundamente descaracterizada pela política de profissionalização do ensino de 2º grau, o MEC não conseguiu até hoje formular uma proposta coerente para esse grau de ensino. A propalada instalação de 200 novas escolas técnicas, de 1985 para cá, significou, na maioria dos casos, mero repasse de verbas ou mesmo construção de prédios para funcionamento de escolas geridas pelo SENAI (Franco, 1980; Ammann, 1987), que, aparentemente, passou a orientar o sistema educacional em matéria de ensino técnico.

Ao contrário da aproximação induzida pela Lei 5.692/71, é provável que as atuais relações entre as redes de formação profissional e de educação se façam sem ameaças para o setor empresarial, na medida em que envolvem apenas uma parte bem delimitada do 2º grau e que tratam a questão do ensino técnico a partir da perspectiva das entidades de formação profissional.

Entretanto, se é importante ter clareza sobre os fatos que cercaram a criação do SNFMO, explicitando seus aspectos não declarados, cumpre também chamar a atenção para as contradições implicadas na montagem de uma estrutura tão ampla de formação profissional. A par de sua função de controle social – e até mesmo por causa dela – estimulou-se o debate sobre a formação profissional, do ponto de vista dos segmentos até então excluídos do processo

decisório neste e em outros campos da vida política. A partir desse debate, no contexto da redemocratização do país, a formação profissional tem surgido como reivindicação das classes dominadas, sob a forma não mais de preparação de mão-de-obra para as empresas, mais sim de educação dos trabalhadores, como direito que lhes assiste enquanto cidadãos.

Essas reivindicações, bem como as condições concretas das relações entre educação e trabalho no Brasil contemporâneo (Salgado, 1988) fornecem pistas importantes para a formulação de novas políticas de educação e de formação profissional, voltadas não apenas para os interesses do setor empresarial, mas para as necessidades e expectativas de toda a população. Contudo, até agora, nada se fez de concreto: apesar do esforço individual de alguns dirigentes progressistas, o SNFMO continua voltado para as demandas das empresas e o MEC continua a dispersar recursos em tentativas desastradas de competir com as agências diretamente vinculadas ao setor empresarial, em vez de concentrar esforços nas funções que lhe cabem especificamente. Nessas condições, o ensino de 2^o grau – campo onde incidem mais fortemente as questões da formação profissional, entendida como direito civil – continua sofrendo de falta de identidade e o projeto de educação do trabalhador não constitui até agora uma realidade.

De qualquer maneira, é necessário acentuar mais uma vez que os fatos conhecidos são insuficientes para permitir conclusões definitivas. Para que seja possível verificar efetivamente a hipótese formulada neste texto, é necessário que se realize um trabalho considerável sobre os dados existentes no MTb, para se conhecer detalhadamente, por exemplo, além do perfil dos usuários do benefício fiscal previsto na Lei 6.297/75, os programas que estão de fato sendo desenvolvidos pelos vários integrantes do SNFMO. Além disso é importante que se busque a recuperação sistemática das negociações políticas que cercaram o empreendimento, não só através da análise de documentos da época, mas também por meio de entrevistas com personalidades que tiveram participação decisiva no evento.

Finalmente, cumpre chamar a atenção para um ponto importante. Se a hipótese levantada neste texto for verdadeira, é provável que o SNFMO venha a esvaziar-se com o processo de redemocratização do país e a nova dinâmica de participação popular que se vem instalando. Assim, é significativo que entre as propostas de cortes de subsídios feitas pelo Congresso Nacional, em novembro de 1988, esteja justamente o incentivo instituído pela Lei 6.297/75 e que entre os conselhos federais extintos recentemente figure o Conselho Federal de Mão-de-Obra – CFMO.

NOTAS

- (1) Essa tese é objeto de controvérsias, cujo desfecho, entretanto, não é relevante para os objetivos deste texto. Cf., por exemplo, Cardoso (1976).
- (2) Segundo C.E. Martins (1977), o pacto burguês de 1964 caracterizou-se por incluir todas as frações das classes proprietárias, deixando de fora todos os demais segmentos da sociedade. Contudo, dada a heterogeneidade das próprias classes proprietárias – que incluíam

grupos nacionalistas e grupos favoráveis ao capital internacional – foi necessário entregar o controle da máquina estatal a um *tertius* supostamente neutro, correspondente às forças armadas e à tecnoburocracia. (Cf. também Fernandes, 1975 e Ianni, 1977).

- (3) Nessas circunstâncias, quebrou-se o consenso antes existente sobre a necessidade do regime autoritário, passando vários segmentos das classes proprietárias a defender posições liberais e a questionar a interferência do Estado na economia. Sobre a polêmica estabelecida em torno desse tema ver Belluzzo, 1977; Coutinho, 1977; C.E. Martins, 1977; L. Martins, 1978; Reichstul & Coutinho, 1983 e SANTOS, 1987, entre outros.
- (4) Pelo contrário, Reichstul & Coutinho (1983) mostram que, entre 1976 e 1979, as empresas estatais foram submetidas a um processo de controle cada vez mais abrangente, de modo a "enquadrá-las" sob o comando unificado da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN/PR).
- (5) Entre as seis prioridades, em relação aos setores a serem contemplados na política nacional de formação de mão-de-obra, três se referem à agricultura. Cf. Documento de trabalho SEMINÁRIO SOBRE POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA. Brasília, 1981.
- (6) A abordagem sistêmica marcou também a reforma do ensino superior em 1968. Todavia, a relação entre universidade e empresa foi colocada de forma distinta da profissionalização do ensino de 2º grau. Embora fuja aos objetivos deste texto a discussão das questões envolvidas no caso do ensino superior, cumpre notar que o setor empresarial não dispunha – e nem se interessava por isso, em princípio – de agências de formação profissional em nível de 3º grau, homólogas ao SENAI e ao SENAC. Por outro lado, a capacitação gerencial, por definição, fugia a qualquer relação mais estreita, mesmo com os cursos de administração de empresas, uma vez que se vincula necessariamente à cultura institucional de uma organização específica, a quem cabe seu controle direto.
- (7) O Parecer 45/72 de fato atribuía à rede de educação formal a responsabilidade primeira pela formação profissional de nível intermediário, considerando as entidades pré-existentes – SENAI, SENAC, PIPMO – como elementos a serem encaixados no esquema geral proposto. Em consequência, vários Conselhos Estaduais de Educação definiram e implementaram normas que estabeleciam a equivalência entre os cursos dessas entidades e aqueles do sistema formal. Por outro lado, o Parecer 76/75 restabeleceu as distinções entre esse último e as demais redes, resguardando as respectivas especificidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIKEN, M. & HAGE, J. – "Organizational alienation: a comparative analysis" **American Sociological Review**, 31(4): 497-507, Aug. 1966.
- AMMANN, P. – **As teorias e a prática da formação profissional**. Brasília: MTb/SMO, 1987.
- BARNARD, C. I. – **As funções do executivo**. São Paulo: Atlas, 1971.
- BELLUZZO, L. G. M. – "A intervenção do Estado no período recente". **Ensaio de Opinião**, (5): 26-17, 1977.
- BENDIX, R. – "Industrialization, ideologies and social structure." **American Sociological Review**, 24(5): 613-623, Oct. 1959.
- BLAKE, R. R. & MOUTON, J. S. – **O grid gerencial**. São Paulo: Pioneira, 1976.

- BRANDÃO, Z. – **Formação de mão-de-obra na empresa**; estudo de um caso de formação profissional básica. Rio de Janeiro: PUC, 1973. (Dissertação de Mestrado).
- BRASIL – Ministério da Educação. Conselho Federal de Educação. **Parecer nº 45/72**. A qualificação para o trabalho no ensino de 2º grau. O mínimo a ser exigido em cada habilitação profissional.
- _____ – **Parecer nº 76/75**. O ensino de 2º grau na Lei 5.692/71.
- _____ – Ministério do Trabalho. **Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra**. Brasília: 1980.
- _____ – **Relação Anual de Informações Sociais/RAIS**. Brasília, 1983.
- _____ – CFMO. **SENAI/SENAC**; sua origem e participação na vida brasileira. Brasília: 1987.
- BREJON, M. – **Recursos humanos, ensino técnico e desenvolvimento**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1968.
- CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- COUTINHO, L. – “O setor produtivo estatal: autonomia e limites”. **Ensaio de Opinião** (5): 28-31, 1977.
- CUNHA, L. A. – “Mercado de trabalho e profissionalização no ensino de 2º grau”, In: **EDUCAÇÃO brasileira**; questões da atualidade. São Paulo: Edart, 1975.
- _____ – **Política educacional no Brasil**; a profissionalização no ensino médio. Rio de Janeiro: Eldorado, s/d
- DUTRA, G. – O PNTE como fator de impulso à empresa brasileira; sua atuação no setor siderúrgico. In: SEMINÁRIO DE RECURSOS HUMANOS PARA A INDÚSTRIA SIDERÚRGICA. Brasília, 1976. Brasília, PNTE/SIDERBRÁS/IBS/IDORT-SP, 1976.
- DRUCKER, P. – **Tecnologia, gerência e sociedade**: as transformações da empresa na sociedade tecnológica: ensaios. Petrópolis: Vozes, 1973.
- FERNANDES, F. – **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- FERREIRA, P. P. – **Administração de pessoal**. São Paulo: Atlas, 1972.
- FIGUEIREDO, V. – **A questão agrária e as estratégias do governo**. Brasília: UnB/SOL, Série Sociológica nº 37, 1982.
- FLEURY, M. T. L. & FISCHER, R. M. – **Avaliação dos resultados alcançados com a aplicação dos incentivos fiscais em formação profissional**. Brasília, MTb, 1989. Relatório parcial (mimeo).
- FRANCO, M. A. C. – “Fábula da Nova República: criação de duzentas escolas técnicas”. **Cadernos Cedes** (20): 36-47, 1988.
- GRAMSCI, A. – **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- IANNI, O. – **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- LODI, J. B. – **Administração por objetivos**; uma crítica. São Paulo: Pioneira, 1972.
- _____ – **Desenvolvimento de executivos**; a experiência brasileira. São Paulo: Pioneira, 1968.

- MACEDO, M. – **Anotações para uma política nacional de emprego** – Conferência pronunciada na Escola Nacional de Guerra (ESG) – Brasília, MTb, 1980.
- MARTINS, C. E. – **Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições do Graal, 1977.
- MARTINS, L. – “Estatização” da economia ou “privatização” do Estado?” **Ensaio de Opinião**, (9):30-7, 1978, Cf. p. 33.
- McGREGOR, D. – **Os aspectos humanos da empresa**. Lisboa: Livraria Clássica, 1960.
- MOTA, F. C. P. & PEREIRA, L. C. B. – **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- MOUZELIS, N. – **Organization and bureaucracy: an analysis of modern theories**. Chicago: Aldine, 1978.
- OUCHI, W. G. – **Teoria Z: como as empresas podem enfrentar o desafio japonês**. São Paulo: Fundo Educativo Brasileiro, 1982.
- PASTORE, J. – “A procura de técnicos na indústria é muito menor do que se pensa”. Rio de Janeiro: **O Globo**, 10 Abr 1972.
- PERROW, C. – **Complex organizations; a critical essay**: Glenview Illinois, 1972.
- PORTO, M. S. G. & SALGADO, M. U. C. – **Transformations technologiques, scientifiques, organisationnelles, économiques, sociales et culturelles du monde du travail ayant une incidence sur le monde de l'éducation** Brasília, 1985 (mimeo).
- PRIETO, A. – Discurso de abertura. In: **Seminário de Recursos Humanos para a indústria siderúrgica**. Brasília, 1976. Brasília: PNTE/SIDERBRÁS/IBS/IDORT-SP, 1976 (mimeo).
- REICHSTUL, H.P. & COUTINHO, L. – “Investimento estatal 1974-1980: Ciclo e Crise.” in BELLUZZO, L. G. M. & COUTINHO, R. **Desenvolvimento capitalista no Brasil** – nº 2 – Ensaio sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- SALGADO, M. U. C. – **Os determinantes das funções das unidades de treinamento na siderurgia**. Estudo realizado em empresas de grande porte. Belo Horizonte: UFMG, 1984 (Dissertação de Mestrado). Mimeo.
- _____ – “As funções sociais do ensino de 2º grau nas condições do Brasil contemporâneo”. **Caderno de Pesquisa** (68):9-20, fevereiro 1989.
- SALM, C. – **Escola e trabalho**. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- SANTOS, W. G. – A pós-“revolução” brasileira. In: VÁRIOS AUTORES. **Brasil sociedade democrática**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.
- TAVARES DE ALMEIDA, M. H. – “O sindicato no Brasil: novos problemas velhas estruturas”. **Debate e Crítica** (6):49-74, jul. 1975.
- WARDE, M. J. – **Educação e estrutura social: a profissionalização em questão**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

ABSTRACT

HUMAN RESOURCE FORMATION POLICIES IN THE SEVENTIES

This study of the creation in 1974 of the SNFMO (National System for Labour Training) seeks to show that, in the socio-political and economic context of the period, the System emerges as an instrument of managerial modernization, an instance of social control and a strategy for the redefinition of roles played by agencies of professional training. The author concludes that, if the central hypothesis is true, it is possible to predict a loss of importance of the SNFMO due to the process of redemocratization and the dynamics of popular participation.

RESUME

LES POLITIQUES DE FORMATION DE RESSOURCES HUMAINES DANS LES ANNEES 70

Cette étude sur la création, en 1974, du Système National de Formation de Main-d'Oeuvre cherche à démontrer que, dans le contexte socio-politique et économique du moment, le Système apparaît comme un instrument de modernisation gerencielle, une instance de contrôle social et une stratégie de redéfinition du rôle des agences de formation professionnelle. L'auteur considère que, si l'hypothèse centrale est vraie, est possible de prévoir une perte d'importance du Système due à la redémocratisation et à la nouvelle dynamique de la participation populaire.