

### EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E O DESAFIO DA INCLUSÃO SOCIAL NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

*Rosa Maria Fischer*<sup>(\*)</sup>

*Dalberto Adulis*<sup>(\*\*)</sup>

*Luciana Jacques Faria*<sup>(\*\*\*)</sup>

#### RESUMO

Este artigo apresenta uma reflexão sobre o processo de reformulação do modelo de desenvolvimento regional de uma entidade governamental na Amazônia, na ótica do desenvolvimento sustentável. O estudo baseia-se em um mapeamento realizado sob a forma de uma pesquisa de levantamento do perfil das entidades que realizavam ações educacionais e profissionalizantes, das características de sua forma de atuação e da análise dos resultados que eles obtêm com estas ações.

O foco do levantamento empírico é o conhecimento das linhas de ação, experiências e projetos existentes tanto em **entidades públicas**, quanto em **instituições vinculadas a grandes associações** e em **organizações da sociedade civil**, procurando abranger a diversidade das experiências e, desta forma, extrair os melhores subsídios para a elaboração de políticas sociais e programas de ação, que visam reduzir a exclusão social e intensificar as atividades de formação e qualificação profissional.

---

(\*) Professora Associada da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, com mestrado e doutorado em Ciências Sociais pela FFLCH/USP e livre-docência pela FEA/USP. Coordenadora do Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor/FEA/USP. Coordenadora da Rede Latino-Americana e do Caribe da International Society for Third-Sector Research - ISTR/LAC. E-mail: rosa@fixcherdutra.com.br.

(\*\*) Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. É professor de Teoria Geral da Administração. E-mail: daldani@uol.com.br.

(\*\*\*) Mestranda em Administração Pública pela EAESP/FGV, participou do Curso de Formação de Gestores de Políticas Públicas e Gestão Governamental na Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. E-mail: luciana@fischerdutra.com.br.

## INTRODUÇÃO

A Amazônia é mais conhecida, nacional e internacionalmente, por suas dimensões grandiosas do que por suas características essenciais. Os superlativos são divulgados em todo o mundo - a maior floresta tropical do planeta, o maior rio do mundo, o mais completo e extenso patrimônio da biodiversidade do homem moderno - porém, as especificidades históricas, sociais e econômicas são pouco conhecidas, fortalecendo a proliferação de equívocos, tanto na visão internacional, quanto na concepção de políticas para a Região.

Neste trabalho, usa-se o conceito físico-geográfico de Amazônia Legal, o qual não abrange todo o território mundialmente conhecido como região amazônica, que ocupa quase 40% da América Latina através de diferentes países<sup>1</sup>. A Amazônia Legal é uma forma de agregação político-regional, definida pelo Governo Federal brasileiro abrangendo as áreas totais dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e, parcialmente, os estados do Maranhão e do Mato Grosso. Sua superfície abrange mais de cinco milhões de quilômetros quadrados, o que equivale a 61% do território do Brasil, com população de cerca de 18.700.000 habitantes.

Em 1966, foi criada a SUDAM - Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia - órgão responsável pelo planejamento regional. Sua atuação se dava no contexto da realização de pesados investimentos em obras de infra-estrutura e da garantia de subsídios fiscais que iriam mudar a face sócio-econômica da Amazônia, atraindo para a região várias indústrias e levas de imigrantes.

Porém, os resultados econômicos alcançados não propiciaram um desenvolvimento social compatível, levando a Região a permanecer entre as que apresentam os mais desalentadores indicadores sócio-econômicos do País. Os analistas criticam o modelo de desenvolvimento adotado como responsável pelas distorções encontradas, por ser centralizador, tecnocrático, baseado no paternalismo do Estado e, exclusivamente, fo-

<sup>1</sup> A Amazônia, enquanto região físico-geográfica estende-se pelos seguintes países: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Suriname e Venezuela.

cado na ótica do crescimento da produção econômica. Em nenhum momento, este modelo assumiu o conceito da sustentabilidade, que se tornaria essencial a qualquer proposta de desenvolvimento sócio-econômico e que só veio a aparecer em programas e projetos de governo nesta última década.

A entrada nos anos 90, trazendo consigo os impactos de uma economia aberta ao mercado global, evidenciou os aspectos de iniquidade que prejudicam o desenvolvimento da Região.

Particularmente importante, neste sentido, é a crise de geração de emprego e renda que, embora constitua-se em problema social do País, como um todo, mostra sua face mais perversa nas regiões empobrecidas. Nelas, os fatores mais recentes que causam *déficits* ocupacionais, como a substituição do trabalho humano por inovações tecnológicas e a obsolescência dos sistemas produtivos de emprego intensivo de mão-de-obra, ficam acrescidos de fatores que são problemas atávicos do processo de formação econômica do País.

Dados da própria SUDAM<sup>2</sup> indicavam, no início da década, que 79% da população economicamente ativa apresentava menos de 4 anos de escolarização<sup>3</sup>, enquanto o analfabetismo atingia quase 29% e a média de pessoas desempregadas e subempregadas girava em torno de 53% deste segmento populacional.

Neste contexto, a SUDAM, com apoio do PNUD, buscou reformular seu modelo de planejamento estratégico, inserindo-o na ótica do desenvolvimento sustentável e usando como apoio os dados de um mapeamento das iniciativas de formação e qualificação profissional existentes na Região. Este mapeamento foi realizado sob a forma de uma pesquisa de levantamento do perfil das entidades que realizavam ações educacionais e profissionalizantes, das características de sua forma de atuação e da análise dos resultados que eles obtêm com estas ações.

<sup>2</sup> SUDAM - Plano de Desenvolvimento Econômico 1993.

<sup>3</sup> O ensino fundamental no Brasil é constituído por 8 anos de escolarização progressiva sendo que, na percepção social, os 4 primeiros anos são considerados o nível mínimo de escolaridade.

O foco do levantamento empírico foi colocado no conhecimento das linhas de ação, experiências e projetos existentes tanto em **entidades públicas**, quanto em **instituições vinculadas a grandes associações** e em **organizações da sociedade civil**, procurando abranger a diversidade das experiências e, desta forma, extrair os melhores subsídios para a elaboração de políticas sociais e programas de ação, que visam reduzir a exclusão social e intensificar as atividades de formação e qualificação profissional.

O desenho metodológico da pesquisa implicou o uso de um *mix* de técnicas de levantamento de dados, privilegiando-se o método da pesquisa-ação para assegurar a socialização do conhecimento; o intercâmbio das experiências entre os próprios atores sociais e a maior precisão das inferências.

A partir desta pesquisa, foi elaborado este artigo, no qual reconhece-se a predominância do papel do Estado no tratamento das questões referentes à educação para o trabalho e à formação e qualificação de profissionais, por constituírem prioridades para obter um desenvolvimento social sustentado. Identifica-se, porém, a emergência de entidades do Terceiro Setor, que começam a ocupar o espaço de parceiras privilegiadas do Estado para realizar ações que visam apoiar a melhoria das condições de trabalho e a geração de renda.

Esta parceria, que é fundamental para o aperfeiçoamento das políticas sociais, atualmente restringe-se à implementação de ações específicas, mas detém forte potencialidade de obter maior eficácia de atuação, na medida em que, as entidades de Terceiro Setor estão mais próximas, do que as instituições governamentais, das necessidades específicas de cada realidade e podem utilizar metodologias inovativas e programas educacionais informais, como meios de promover a inclusão social dos grupos excluídos pela carência da qualificação e da inserção profissional.

Colocam-se, aqui, as principais reflexões propiciadas por esta pesquisa sobre: como o vínculo entre educação e formação profissional pode ser trabalhado, como um mecanismo de desenvolvimento social, a partir de uma ótica de integração de esforços das organizações não-governamentais e das organizações do Estado.

## Amazônia – Desenvolvimento e Exclusão

A compreensão do processo de desenvolvimento da Região é importante para entender a Amazônia atual. Sua história recente destaca dois momentos de crescimento econômico, que resultaram em adensamento populacional e estimularam a urbanização. Em meados do século dezenove e até as primeiras décadas do século vinte prevaleceu o ciclo de produção de borracha que, estimulado pelo desenvolvimento industrial da Europa e dos EUA, trouxe um grande contingente populacional para a Região, de imigrantes estrangeiros a populações provenientes de outras regiões pobres do País, como dos estados nordestinos, flagelados por períodos de seca. Nesta época, os principais pólos urbanos da Região - Manaus, capital do estado do Amazonas e Belém, capital do estado do Pará – consolidaram-se como cidades de destaque, tanto pelo crescimento demográfico, como pela modernização da infra-estrutura, da arquitetura e dos padrões de convívio social.

A atividade econômica na região entra em decadência quando os países asiáticos também passam a produzir a borracha e, em pouco tempo, conquistam o mercado mundial. Sem poder contar com o seu principal fator gerador de crescimento, a renda obtida através da exportação da borracha, e com a histórica carência de investimentos sociais na Região, a crise econômica foi inevitável, agravando os problemas de miséria e desigualdade, que eram pouco conhecidos na época, na medida em que a imensidão territorial os absorvia e o Governo Central evitava que ganhassem visibilidade.

O pouco interesse do Governo Federal pela Região até os anos 40 altera-se após a Segunda Guerra Mundial. A idéia de que a Amazônia era uma Região distante e praticamente desabitada, que poderia ter recursos naturais importantes se tornar cobiçada por outros países, despertou o Governo para a necessidade de se preservar a segurança nacional. Desta forma, gradualmente o Governo passou a promover investimentos públicos, criar empresas estatais e órgãos de administração federal, voltados para o planejamento e a promoção do desenvolvimento econômico.

As tendências deste segundo ciclo de crescimento econômico foram intensificadas com a

instalação, no País, em 1964, de um governo militar autoritário, para o qual o ideário da segurança nacional era básico, tanto para resguardar o território nacional quanto para assegurar-se da manutenção da ordem interna.

Em 1966, o Governo Federal, baseado no que já se fizera no Nordeste nos anos 50 com a criação da SUDENE<sup>4</sup>, instala em Belém do Pará a SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – um órgão responsável pela elaboração do planejamento regional. Composta por equipes técnicas de diversas especialidades, a SUDAM deveria elaborar planos interstaduais de desenvolvimento econômico e dar suporte aos projetos e empreendimentos, que viabilizassem os objetivos estratégicos da Região.

Foram abertas rodovias e ferrovias com a intenção de eliminar o problema básico de transporte e deslocamento, que dificulta os contatos humanos e, principalmente, a integração econômica da Região. Instalaram-se indústrias em regiões urbanizadas e, com informações mais precisas sobre os recursos minerais existentes, a exploração mineral atraiu milhares de imigrantes e aventureiros.

Incentivados por subsídios fiscais, perspectivas de emprego e novas oportunidades de vida, imigrantes de outras regiões do País, deslocam-se em busca de grandes áreas para criação de gado e extração de produtos vegetais. Os imigrantes empobrecidos e muitos sem qualificação profissional definida instalaram-se no entorno dos centros urbanos – principalmente as periferias das duas principais capitais da Região – reproduzindo os cenários de marginalidade urbana que se encontrava, nos anos 70, nas densas regiões metropolitanas do Sudeste e Sul do País. Favelas, condições sanitárias precárias, desemprego e trabalho informal, desestruturação familiar, exposição à doença, violência e criminalidade são algumas das características perversas

que chegaram, com a intensificação da urbanização na Amazônia.

Na visão dos planejadores, porém, o crescimento econômico da Região reequilibraria estes aspectos e o papel da SUDAM, como espaço de elaboração das políticas regionais, ficaria maximizado. Grandes investimentos foram dirigidos a obras de infra-estrutura – rodovias transamazônicas, usinas hidroelétricas de grande porte, portos e aeroportos, redes de telecomunicações – seguindo uma lógica de que a ocupação do espaço e a geração de atividades econômicas possibilitariam melhor controle daquela imensidão desconhecida.

Os níveis de investimento público aumentaram exponencialmente, fazendo com que, no período de 1960-1995, a economia regional crescesse 12 vezes. Para estimular o investimento privado foram criados pólos industriais que atraíam, com incentivos fiscais e baixos custos dos fatores de produção, as empresas multinacionais interessadas na perspectiva de expansão do mercado brasileiro e as indústrias tradicionalmente sediadas nas regiões sul e sudeste do País. A promoção do consumo interno foi intensificada com a criação de áreas de livre comércio internacional, cujo volume pretendia-se injetar recursos na economia local e aumentar a atratividade da região para investidores privados.

Entre 1960 e 1980, houve um crescimento da indústria de transformação e da participação do setor industrial na renda gerada; quebrando a hegemonia do extrativismo na região. Entre 1970 e 1994, a taxa média anual de crescimento do setor industrial foi de 9,4, enquanto a dos setores agropecuário e de serviços foram, respectivamente, de 6,9 e 5,9<sup>5</sup>. Ocorreram mudanças significativas na estrutura sócio-econômica da Região no período 1970-1990, com grande acréscimo da renda per capita (de US\$ 200 para US\$ 1500), crescimento populacional de cerca de 10 milhões de habitantes e intensificação da urbanização (a taxa de urbanização chega a

<sup>4</sup> A SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste foi criada durante a gestão presidencial de Juscelino Kubitschek (1955-59), período de intensificação do crescimento industrial do País, associado a uma visão de modernização conhecida como “política desenvolvimentista”, que privilegiava o planejamento e tinha o objetivo de fazer o Brasil “avançar 50 anos em 5”.

<sup>5</sup> GOMES, G. M., VERGOLINO, J. R. Trinta e cinco anos de crescimento econômico na Amazônia. (1960/1995). Brasília: IPEA, *Texto para Discussão*, nº 533, Dezembro/1997.

61,5%<sup>6</sup>), que trouxe consigo todas as mazelas próprias do crescimento acelerado e desordenado.

Este processo de desenvolvimento reflete-se no padrão de desenvolvimento regional, responsável por alguns dos piores indicadores sociais e econômicos em um país que se destaca por possuir o mais alto índice de concentração de renda (Índice de Gini = 63,4<sup>7</sup>). No Brasil os 10% mais ricos possuíam, em 1989, 51,3% de toda a renda, ao passo que os 20% mais pobres contavam com apenas 2,1%. Este grau de iniquidade é comparável apenas a países como Zimbábue, Quênia e África do Sul, nos quais os 10% mais ricos possuem, respectivamente, 46,9%, 47,7% e 47,3% da renda.

Este quadro acabou levando à necessidade de rever o padrão de desenvolvimento adotado até então, quando a questão da sustentabilidade entra em pauta. Embora caracterizado por ambigüidades em sua própria concepção, o conceito de desenvolvimento sustentável é uma proposta inovadora, ao romper com a visão elitista e restrita do modelo de crescimento econômico acelerado e financiado por recursos públicos. Inicialmente, a noção de sustentabilidade esteve associada a um tipo de produção econômica comprometida com a **renovação dos recursos naturais** e a preservação ambiental. Neste sentido, já se adequava às necessidades específicas da Região Amazônica, na qual as atividades econômicas, em diferentes momentos de sua história, sempre se pautavam pela exploração desordenada dos recursos naturais.

Mas o conceito ampliou-se absorvendo a noção de **inclusão social**, isto é, o desenvolvimento social deve abranger os cidadãos e os meios através dos quais estes, exercendo sua autonomia de ação, podem, individual e coletivamente, desempenhar seus papéis como atores sociais e políticos.

É impossível delinear um cenário de desenvolvimento sustentável dissociando educação e trabalho, embora não seja correto estabelecer uma relação direta e positiva entre a elevação

dos níveis de escolaridade e o incremento da renda.

No caso do Brasil, uma das características estruturais, que acarretam dificuldades ao incremento da renda pela geração de emprego e melhoria da qualidade da força de trabalho é que o desenvolvimento econômico do país foi orientado por um paradigma pouco exigente em termo de escolaridade e qualificação profissional, combinando altas taxas de analfabetismo e baixo nível de escolaridade média, com o uso intensivo de mão-de-obra barata e desqualificada. Isto pode ser ilustrado pelo fato de que, no país, 16,7% da força de trabalho é composta por analfabetos<sup>8</sup>, tornando difícil a adoção de políticas de formação e qualificação que satisfaçam, simultaneamente, os desafios colocados pelo uso de moderna tecnologia e pela necessidade de superar a baixa escolaridade da população.

Superar problemas desta ordem é um dos desafios que foi colocado para os governos que se sucederam. No próximo segmento, são descritos os principais esforços governamentais neste sentido; é traçado um pequeno histórico até que se chegue à situação atual em que se identifica a atuação de dois grandes tipos de iniciativa de formação: uma de caráter formal e outra não-formal.

### **Educação e Profissionalização: o Desafio para o Desenvolvimento**

Embora considerado uma premissa universal de qualquer modelo de desenvolvimento social, o vínculo entre educação e trabalho tende a ser mais enfatizado no discurso teórico e político, do que concretizado através de práticas e políticas institucionais. No Brasil, a preocupação com o ensino público e com a profissionalização ganhou relevância na década de 30 e, a partir dos anos 40, corporificou-se, nas regiões mais desenvolvidas, sob a forma de redes escolares e escolas técnicas profissionalizantes.

Nesta época o Estado assume a postura de indutor do processo de industrialização e de de-

<sup>6</sup> SUDAM – *Plano de Desenvolvimento da Amazônia, 1994/97*. Online.: <http://www.sudam.gov.br>.

<sup>7</sup> BIRD - *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano Mundial, 1996*.

<sup>8</sup> Na América Latina, apenas Honduras supera esta taxa, chegando a um índice de 18%. Dados da publicação “Questões Críticas da Educação Brasileira”, Ministério do Trabalho, Brasília, 1995.

envolvimento econômico. A instalação das atividades industriais exige uma mão-de-obra mais qualificada, ainda inexistente, exigindo a constituição de escolas e a promoção da formação profissional. Assim, a Administração Federal, que vinha em um processo de modernização burocrática, levou o Ministério da Educação e Cultura a atuar, de forma mais intensa e efetiva, na ampliação da oferta escolar no estímulo à formação das redes de ensino nos estados que apresentam atividades econômicas em crescimento; na reformulação de estruturas curriculares, para abrigar o ensino profissionalizante e na criação das escolas técnicas, para formar os profissionais especializados que, até então, vinham importados com as máquinas que dinamizam estas fases de industrialização.

As primeiras iniciativas de profissionalização por parte do Governo são exemplo claro do que se disse anteriormente. Elas são basicamente duas: as **Escolas Técnicas Federais** e aquilo que se convencionou chamar de **Sistema S**.

As **Escolas Técnicas Federais** foram criadas, na década de 30, com o propósito de formar a elite “de ponta” dos profissionais técnicos requeridos pelo mercado. Elas acabaram por não apresentar um número elevado na Região Amazônica, em virtude da intermitência do dinamismo da atividade econômica. Perdas na imensidão territorial, a maioria delas têm infraestrutura e equipamentos antigos e insuficientes; uma estrutura curricular desatualizada e desmotivadora e um corpo docente não-habilitado para o ensino profissionalizante requerido pelo mercado.

O SENAI – Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial – é a mais antiga e consolidada iniciativa do **Sistema S**. Foi fundado em 1952, representando uma aliança de interesses e esforços entre o Estado e os empresários industriais, que, na época, constituíam a face modernizada de capitalismo brasileiro.

Adotou um modelo pedagógico típico do pós-guerra, o ensino-aprendizagem, pragmaticamente focado no desenvolvimento das habilidades requeridas pelas funções ocupacionais específicas. Seus resultados, que são considerados exemplares para a formação de uma mão-de-obra bem qualificada para a produção industrial, são definidos pelo conceito do “saber fazer”, no espaço

técnico e tecnológico do modelo taylorista de organização do processo de trabalho.

Após o SENAI, surgiu o SENAC – Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial, em 1946, dirigido à formação de mão-de-obra para as ocupações comerciais e de serviços e, somente em 1991 foi criado o SENAR, dedicado à aprendizagem rural. Esta criação tardia do SENAR e sua dificuldade em apresentar resultados compatíveis com os do SENAI são indicativos, por um lado, de que o modelo institucional desenhado para a profissionalização em atividades industriais foi considerado tão bom, que deveria ser reproduzido na formação de mão-de-obra para atividades de outros setores. Mas, de outro lado, que o incentivo a esta formação, só acontece quando a demanda por trabalhadores melhor qualificados cresce, devido às transformações por que passa aquele setor.

Deste modo, sempre predominou, neste que acabou sendo denominado **Sistema S**, uma visão “industrial” do ensino-aprendizagem, que considerava as atividades agrícolas pouco exigentes quanto aos requisitos de escolaridade e qualificação dos trabalhadores alocados em suas ocupações. O **Sistema S** pôde ampliar-se e consolidar-se em virtude dos bons resultados apresentados, influenciando significativamente as mudanças do perfil de qualificação do mercado de trabalho, conforme os ciclos de crescimento. Este sucesso deve-se, em boa parte, à singular forma de financiamento e gestão das entidades que lhes assegurou abundância de recursos e um direcionamento pragmático.

Estas iniciativas acabaram por se tornar a base da estrutura institucional da educação e da profissionalização no país. No entanto, as mudanças tecnológicas observadas a partir dos anos 90, alteram, de certa forma, este quadro. A adoção de **conceitos inovadores na questão da formação profissional** constitui-se em um dos mais sérios desafios advindos das transformações sociais recentes. Embora a formação profissional não se realize necessariamente através de atividades de ensino realizadas por instituições escolares, ela é sempre resultante de um processo educacional, na medida em que é transformadora da pessoa, do papel social que desempenha e de sua posição nos processos e relações sociais.

A educação, assim, assume um sentido mais amplo do que a característica que pode ser mensurada pelo tempo de escolaridade do indivíduo. Ela incorpora a aprendizagem propiciada pelos ambientes de socialização cotidiana da criança e do jovem e estende-se, principalmente através dos ambientes de trabalho, nos quais se vislumbra a necessidade de não mais interromper o *continuum* entre a vida laboral e a vida social, para melhor aproveitamento do processo educacional continuado. Portanto, a proposta de uma “educação para o trabalho” voltada para o adestramento e a capacitação do trabalhador, ao lado de uma “educação geral”, voltada para o desenvolvimento intelectual e das habilidades sociais das pessoas, dá lugar agora a uma visão integrada, que procura desenvolver “competências básicas”: saber fazer, saber agir e saber ser.

Estas competências são consideradas essenciais no contexto de ruptura do modelo taylorista e de adoção de tecnologias que substituem o trabalho humano em tarefas rotineiras e prescritas e exige, cada vez mais, a necessidade de adaptação e resposta a imprevistos.

As grandes mudanças influenciam o sistema tradicional de formação profissional, que buscará uma reorientação não apenas em termos de perfil pedagógico, mas também, em reação a uma série de outros fatores que caracterizam o mercado de trabalho brasileiro. Entre eles estão: a heterogeneidade dos mercados regionais, caracterizados por profundas diferenças por tipo de atividade e de inserção da população; a transferência de postos do trabalho do setor manufatureiro para comércio e serviços; a crescente informalização e criação de empregos sem a devida proteção legal; a predominância de atividades informais e tradicionais como fonte de ocupação e renda para a maior parte da população; a insuficiência dos níveis educacionais; e a distribuição desigual das rendas obtidas com o trabalho assalariado.

Tendo em vista as drásticas transformações do cenário internacional e alguns problemas estruturais que se refletem nas características acima mencionadas, o Governo brasileiro decide montar, na década de 90, um **Sistema Público de Emprego** congregando instrumentos e políticas de trabalho como o seguro desemprego, a intermediação de mão-de-obra e a formação e capacitação profissional.

Estas e outras iniciativas governamentais na área do trabalho recebem recursos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, instituído pela Lei Nº 7.998, de 11 de Janeiro de 1990. O Fundo, vinculado ao Ministério do Trabalho, é formado a partir do pagamento de contribuições sociais e é gerido por um Conselho Deliberativo, o CODEFAT<sup>9</sup>.

Entre os Programas criados pelo Governo é possível ressaltar três: o PROEMPREGO, visando a expansão do emprego e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador; o PROGER, visando a geração de emprego e renda; e o PLANFOR, um plano nacional para formação e qualificação de mão-de-obra.

O objetivo inicial do Plano era justamente o de tentar integrar ações que vinham ocorrendo de maneira dispersa na área de formação, na qual atuavam instituições variadas e que vinham, também, enfrentando os novos desafios institucionais na mudança da estrutura de trabalho.

Além disso, entram em cena novos atores, entre os quais, as organizações da sociedade civil. Estas trazem em seu bojo a noção de desenvolvimento sustentado e passam a ocupar um espaço que vem sendo, crescentemente, deixado pelo Estado.

O PLANFOR, de certa forma, “legítima”, esta tendência, ao incluir as OSCs como parceiras importantes para sua realização, corroborando a idéia de que o Estado não pode simplesmente se retirar e deixar que as leis de mercado sejam a única lógica das relações sociais. A lógica do mercado revela-se incompatível com a responsabilidade por políticas e programas sociais compensatórios de desigualdades sociais, em última instância geradas pela própria dinâmica da economia de mercado (Lampreia, 1995:43).

Como o mercado não pode assumir um conjunto de atividades até então desempenhadas pelo Estado, abre-se um espaço privilegiado para a atuação das OSCs - Organizações da

---

<sup>9</sup> De caráter tripartite, o Conselho é composto por nove membros com a seguinte distribuição: 3 representantes dos trabalhadores; 3 representantes dos empregadores; e 3 representantes do Governo (1 do Ministério do Trabalho; 1 do Ministério da Previdência e Assistência Social; e 1 do BNDES).

Sociedade Civil, que se tornam executoras de **programas de educação e formação profissional**.

No próximo segmento é apresentado um perfil das entidades e dos programas de formação profissional na Amazônia.

### Educação e Qualificação Profissional na Amazônia

A definição dos programas de formação e qualificação profissional que são oferecidos à população têm como principais fatores: as demandas do mercado (59% das entidades) e a necessidade de atender as necessidades regionais (33%). Confirma-se, deste modo, que as entidades educacionais e de formação profissional tendem a responder apenas relativamente às demandas do mercado e são muito lentas em transformar seus modelos e métodos de atuação, o que as coloca sempre em posição defasada em relação às necessidades dos empreendimentos e da população atendida.

A despeito do levantamento de demandas aparecer como o principal item citado pelos gestores das entidades na definição dos programas, os dados obtidos revelam que a composição curricular parece estar bastante distante das necessidades específicas da Região, no que concerne às tendências de evolução de sua economia. Apenas 12% das matrículas do ano letivo de 1995, levantadas pela pesquisa, correspondiam a cursos e programas ligados às atividades do setor primário da produção econômica; apesar da forte presença de empreendimentos agropecuários e agroindustriais.

Enquanto os analistas indicam as grandes potencialidades locais para desenvolver empreendimentos em biotecnologia, de prospecção e transformação gemológica, de agroextrativismo, não se verificou a oferta de programas de forma-

ção para estas profissões que virão a ser requeridas por estes empreendimentos.

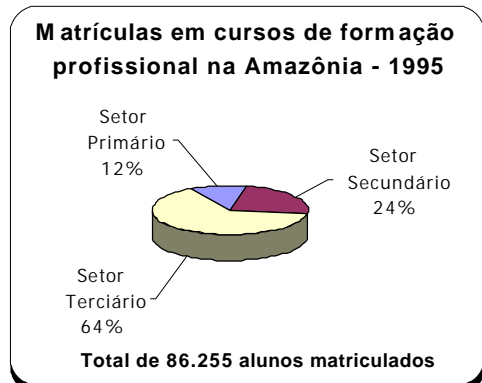
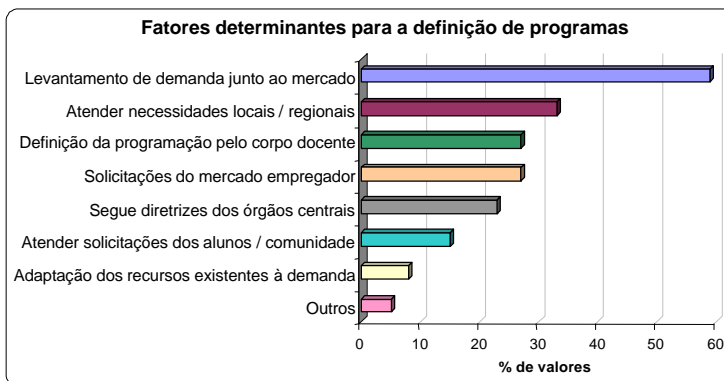
É preciso destacar que a estrutura institucional que a pesquisa revelou na Amazônia Legal, guardadas as especificidades regionais, deve repetir-se em todo o País: a presença mais significativa nas atividades educacionais é aquela do próprio Estado, seja através das redes escolares públicas ou da contratação de organizações da sociedade civil.

A heterogeneidade das entidades que atuam na formação profissional na Amazônia Legal, que incluem agências governamentais de âmbito estadual e municipal, Escolas Técnicas, o **Sistema S** e organizações da sociedade civil, implica tipos diferentes de programas. O perfil destes programas varia em função dos objetivos e resultados que pretende atingir. Os dados da pesquisa possibilitaram o agrupamento dos diferentes programas levantados em dois grupos distintos:

**Programas formais de formação profissional:** oferecidos por uma extensa rede institucional que, efetiva e tradicionalmente, responsabiliza-se por atividades educacionais voltadas à

formação profissional, treinamento e desenvolvimento de habilidades ocupacionais; e, qualificação para profissões especializadas. As instituições que compõem

esta rede são procuradas, entre outras razões, por





oferecer ensino profissionalizante certificado, empregando métodos seletivos e apresentando pré-requisitos de escolaridade.

**Programas não-formais de formação profissional:** iniciativas de múltiplos tipos de organizações – como as fundações empresariais e de direito privado; as associações comunitárias; as organizações não-governamentais – que se caracterizam por exercer atividades que atendem necessidades públicas, em especial aquelas que atingem as populações em situação de exclusão social; e que não auferem rendimentos pela prestação destes serviços, que pudessem configurar alguma forma de lucro.

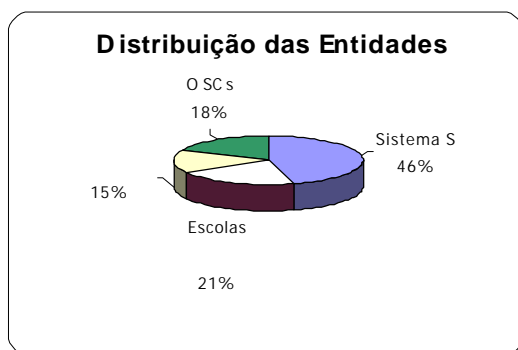
As instituições pesquisadas obedecem à divisão em termos de programas oferecidos apresentada no quadro abaixo:

Procedemos, a seguir, à apresentação destes tipos de iniciativas, chamando atenção para pontos que as diferenciam.

### Programas Formais de Formação Profissional

O **Sistema S** destaca-se como um dos principais representantes deste tipo de iniciativa. Suas origens já foram anteriormente comentadas; sua manutenção é garantida por recursos arrecadados pelo Estado, sob a forma de contribuição compulsória dos trabalhadores e dos empregadores, calculada percentualmente sobre a massa salarial de cada empresa. Estes recursos são repassados às entidades que são geridas por conselhos tripartites.

Desde sua criação o Sistema é fortemente tutelado pelas associações empresariais sendo que, nos últimos anos, a presença mais participativa dos representantes dos trabalhadores e as ten-



dências de reestruturação do Estado, que procura desvencilhar-se do papel de protetor das atividades econômicas privadas, vem provocando uma verdadeira “crise de identidade” nas suas entidades componentes. Esta é causada pela percepção de que seus resultados já não atendem às expectativas e necessidades da clientela (alunos e empregadores) e tornou-se mais aguda na medida em que, o Governo e vários grupos de formação de opinião pública, começaram a questionar a validade dos recolhimentos compulsórios que oneram as folhas salariais.

O **Sistema S** vem, desde então, buscando novos caminhos tanto na reformulação de suas estratégias, quanto de seu modelo de gestão e das atividades, produtos e serviços que deve oferecer; exemplo disto, observou-se no estado do Amazonas onde uma unidade escolar do SENAI funciona em um barco de grande calado, para superar as dificuldades de deslocamento das populações ribeirinhas, numa clara adaptação às condições de vida locais.

Outro exemplo foi a profunda reformulação observada no SENAC do Pará, onde os técnicos e docentes foram reciclados para trabalhar com conceitos pedagógicos inovadores e estimulados a criarem cursos e programas de treinamento, que atendem às expectativas e modernização do setor terciário. Surgiram, assim, inúmeros cursos na área de informática e programas, com o objetivo de desenvolver habilidades gerenciais e administrativas para uma população crescente de estudantes interessados em disputar empregos em atividades ligadas à gestão de empresas e organizações.

Entretanto, como estas mudanças no Sistema atendem, simultaneamente, às novas estratégias que visam a auto-suficiência financeira das unidades de ensino, ocorre que os cursos mais modernos e atraentes apresentam um custo que o inviabiliza para os candidatos mais pobres. Como se observa, os requisitos de escolaridade mínima e condição financeira desempenham um papel restritor no desenvolvimento das forças de inclusão social. O próprio **Sistema S**, para viabilizar seus projetos inovadores, tem se aproximado mais diretamente das empresas, oferecendo seus programas de treinamento, reciclagem, qualificação e desenvolvimento profissional, como produtos com os quais os

empregadores podem modificar o perfil de competência e o nível de empregabilidade de seus funcionários. Esta estratégia beneficia o Sistema, as empresas e os próprios empregadores, na medida em que apoia os processos de mudança organizacional inevitáveis na maioria das organizações e que passam, necessariamente, por grandes reformulações na gestão dos recursos humanos. Entretanto, ela não contempla e até reforça a exclusão dos trabalhadores que já foram expulsos do mercado pela obsolescência profissional, assim como não resgata os *déficits* educacionais dos segmentos mais jovens das populações pauperizadas, para os quais fica cada vez mais desvantajosa a competição para inserir-se no mercado de trabalho.

O conceito de emprego, neste contexto, tende a ser substituído por múltiplas formas de trabalho, que se caracterizam pela flexibilidade de vínculo empregatício, pela provisoriedade da relação e pelo acirramento da competição. Desde o início da década de 90, proliferaram, na Região, os SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa - que, com uma feição diferente dos tradicionais SENAI e SENAC, têm procurado oferecer orientação, treinamento e desenvolvimento profissional às pessoas que reúnem condições para trabalharem como autônomos, micro e pequenos empreendedores. Esta tendência, de estimular o trabalhador a construir ou detectar sua “oportunidade” de trabalho tem sido a premissa recorrente dos programas oficiais de geração de renda do Governo, e da atuação das organizações não-governamentais.

Atualmente o **Sistema S** parece sofrer de uma “crise de identidade”, pondo em pauta a possibilidade de se desvincular do Estado e atuar como um organização do Terceiro Setor.

Os programas oferecidos pelas **escolas técnicas federais** também apresentam caráter formal. Estas entidades surgem como opção eletiva em alguns cursos de 2º grau em escolas estaduais ou municipais. Houve casos em que elas tiveram um excelente desempenho no passado; consolidavam seu nome e imagem, a ponto de suas vagas serem motivo de acirrada disputa por parte dos estudantes candidatos, e que vêm, nos últimos anos, modernizando, desde suas práticas de gestão interna, até o padrão tecnológico dos

equipamentos, o perfil do corpo docente e a própria oferta de tipos de profissão certificadas.

Estes casos acompanham um programa de trabalho do Ministério da Educação, que visa resgatar a proposta educacional e pedagógica das escolas técnicas, adaptando-as às exigências dos novos padrões tecnológicos e da globalização econômica<sup>10</sup>. Entretanto, uma minoria de escolas acompanha este movimento e nem todas conseguirão realizar a transformação, seja pela carência de recursos financeiros e materiais, seja pela pouca autonomia de que dispõe ou pela falta de uma gestão empreendedora de seus dirigentes, ou ainda por uma forte resistência do corpo de funcionários públicos – professores, técnicos e dirigentes – em absorverem um conceito inovador de educação e profissionalização.

A excessiva dependência e pouca autonomia destas Escolas, assim como apontado por seus gestores, é uma crítica freqüente de seus gestores, que atribuem à morosidade e à inflexibilidade, parte da responsabilidade pelo sucateamento das escolas. A **geração e alocação de recursos próprios** e a **gestão dos recursos humanos** aparecem como os itens mais problemáticos nessa baixa autonomia, a qual acaba por dificultar o acompanhamento das mudanças, cada vez mais comuns no mercado de trabalho.

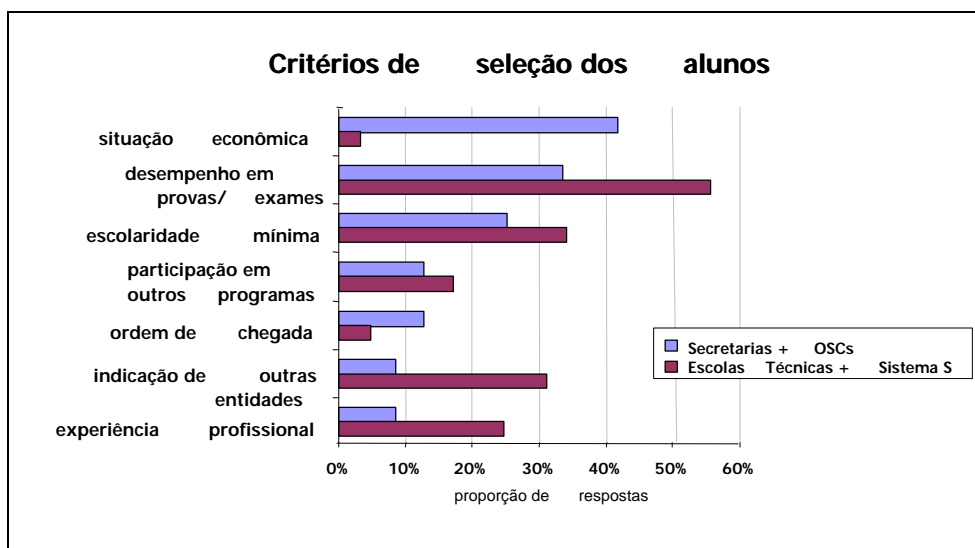
A autonomia é, no entanto, um dos principais fatores que favorecem a atuação de organizações da sociedade civil, no contexto de iniciativas não-formais de formação profissional, assim como vemos a seguir.

### **Programas Não-formais de Formação Profissional**

As reformas liberalizantes, que propõem desmontar o modelo de Welfare State, reduzem

---

<sup>10</sup> Este programa pretende reformular o próprio conceito do ensino profissionalizante, mudando até a denominação da unidade de ensino, que passaria a ser um CEFET – Centro Federal de Ensino Tecnológico, com cursos de formação de profissionais em níveis médio e superior, com ênfase em ocupações que utilizam tecnologia moderna e com uma gestão administrativa autônoma, inclusive para gerar e gerir sua receita financeira.



e/ou eliminam investimentos públicos e programas sociais agravando as condições de exclusão social. Se em países como os europeus a idéia da exclusão social é representada como o resultado de um fracasso (ou mudança) da sociedade moderna, a expressão de seu esgotamento ou mutação, no caso brasileiro, trata-se de uma modernidade que não se realizou, paralisando-se ou pervertendo-se (Nascimento, 94:302).

No Brasil, os governos estaduais e municipais têm, cada vez mais, contratado organizações da sociedade civil para implementar programas sociais. No âmbito da formação profissional, as Secretarias Estaduais e Municipais têm estabelecido parceria com OSCs principalmente para que estas implementem programas não-formais de formação profissional, que se constituem, basicamente, de  **cursos e ações não regulamentadas pela legislação, com duração e carga horária inferiores aos cursos formais**. São, na sua maioria, dirigidos a grupos populacionais em situação de exclusão social, como jovens em situação de risco social, desempregados e famílias carentes. O principal objetivo destes programas é melhorar as condições de inserção da população no mercado de trabalho e, em alguns casos, complementar o ensino formal.

A preocupação em oferecer e garantir que os mais carentes tenham acesso aos programas de capacitação manifesta-se no processo de seleção e escolha de candidatos, assim como indicam os resultados obtidos na pesquisa realizada na Amazônia Legal. Como pode-se ver, no Gráfico

acima, o principal critério utilizado por OSCs e organizações governamentais para selecionar candidatos é a situação econômica dos mesmos (43% das entidades). Os candidatos em piores condições econômicas ou de exclusão social, ou que estejam em condições de “risco social”, são priorizados.

Esta ênfase em oferecer seus programas aos menos favorecidos não é central para as Escola Técnicas e entidades do Sistema S, que oferecem a maior parte dos programas formação profissional. Estas organizações empregam métodos seletivos e apresentam pré-requisitos de escolaridade que dificultam o acesso dos alunos mais pobres. Jovens com baixo grau de escolarização, que abandonaram os estudos para trabalhar e contribuir com renda familiar, dificilmente têm condições de acessar estes programas, o que tende a reforçar as condições de exclusão social.

As **Organizações da Sociedade Civil** que implementam estes programas são de diferentes naturezas, como associações comunitárias, organizações não-governamentais, fundações empresariais e de direito privado e cooperativas. Estas entidades se caracterizam por exercer atividades que atendem necessidades públicas, em especial aquelas que atingem as populações em situação de exclusão social; e que não auferem rendimentos pela prestação destes serviços, que pu-

dessem configurar alguma forma de lucro<sup>11</sup>. É importante destacar que esta classificação é muito difusa, visto que, mesmo escolas de grande porte, dedicadas ao ensino superior, que cobram por seus serviços, poderiam figurar nesta categoria, pois são consideradas filantrópicas. As próprias entidades do **Sistema S**, em vista de também serem organizações sem fins lucrativos, poderiam ser inseridas nesta categoria.

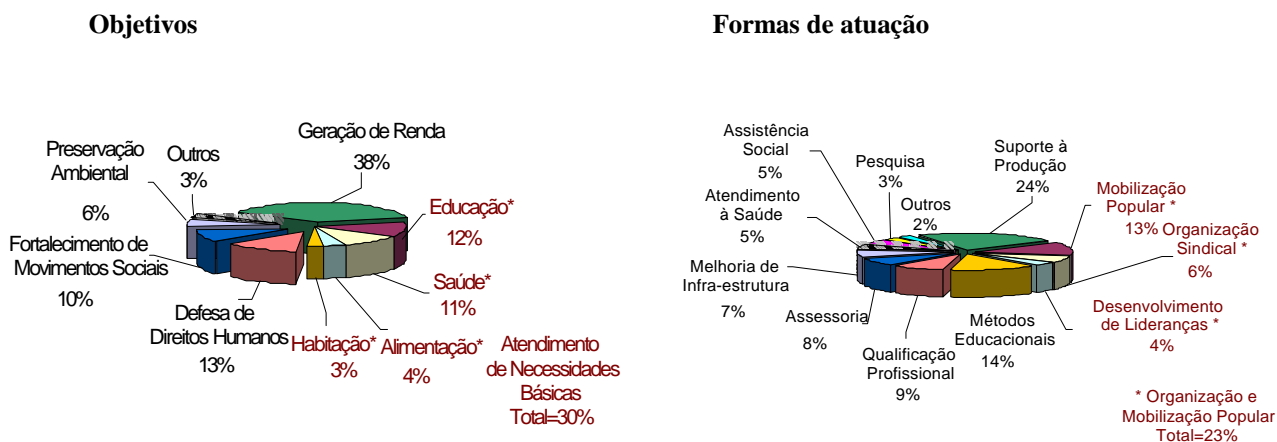
Na maioria das vezes estas parcerias restringem-se apenas à **implementação** de ações específicas, aproximando-se de uma relação de “compra e venda” de programas e cursos.

Estas parcerias são positivas na medida em que as organizações da sociedade civil: estão próximas das necessidades específicas de cada localidade do que a maioria das organizações governamentais; têm facilidade em utilizar metodologias inovativas.

Para a maioria das OSCs a formação e capacitação profissional possui um caráter acessório ou complementar, sendo um dos meios disponíveis para alcançar seus objetivos junto à população alvo. Ao dirigir seus programas prioritariamente à população excluída, carente tanto de educação fundamental como das demais necessidades básicas, as OSCs procuram ampliar o impacto de suas ações adotando um conjunto diversificado de linhas de ação.

Geralmente as OSCs desenvolvem um conjunto de atividades e linhas que englobam, desde o apoio a instituições de educação formal, como escolas, a atividades de promoção e proteção social, defesa de direitos humanos, projetos de educação para a cidadania, como também a prestação, capacitação e assessoria técnica a associações comunitárias e cooperativas.

### Programas Desempenhados pelas Organizações da Sociedade Civil



<sup>11</sup> Um tipo de entidade que desenvolve programas informais que vem ganhando espaço recentemente são Escolas de Famílias Agrícolas.

Esta heterogeneidade de programas desenvolvidos pelas OSCs pode ser ilustrada pelos dados abaixo, provenientes de uma pesquisa sobre exclusão social<sup>12</sup> na Amazônia. A maioria dos 490 projetos e programas desenvolvidos pelas OSCs na região tinham o objetivo de aumentar a geração de renda (38%) ou satisfazer necessidades básicas (30%) da população, melhorando as condições de educação, saúde, nutrição e moradia. Para alcançar estes resultados as OSCs utilizam um conjunto diversificado de métodos e linhas de ação, que envolvem: suporte à produção e comercialização de produtos produzidos pela população (24%) e assistência técnica a outras organizações (8%); fortalecimento de movimentos associativos, mobilização de trabalhadores e desenvolvimento de lideranças (23%); métodos educacionais (14%) e qualificação profissional (9%).

A heterogeneidade das ações destas entidades tende a ser eficaz nos casos em que as OSCs apoiam ou articulam-se com organizações comunitárias ou cooperativas, apoiando atividades produtivas.

Um bom exemplo de iniciativa bem-sucedida são os cursos profissionalizantes promovidos pela principal Cooperativa de Seringueiros da Amazônia, a COOPERECO (Cooperativa Agroextrativista dos Seringueiros do Acre). Resultante de uma parceria entre uma ONG e o Estado, os cursos, realizados com o apoio do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador e recursos do FAT da ordem de R\$ 200.000,00 ao ano, promovem simultaneamente a qualificação dos trabalhadores dos seringais e mudanças no processo de produção. Os trabalhadores aprendem a utilizar métodos de produção que propiciam aumento de produtividade, preservação da mata, melhores condições de trabalho e melhoria da qualidade do produto final.

O novo processo produtivo possibilita que o próprio seringueiro processe o Látex e fabrique a borracha sem necessitar de intermediários, que lucram com a falta de qualificação e desagregação dos trabalhadores da borracha. Os programas

de qualificação propiciam o crescimento da renda familiar e o fortalecimento da própria cooperativa, que coordena atividades de comercialização e se empenha em desenvolver alternativas de novos usos e aplicações do Látex, como o couro ecológico, já utilizado, por exemplo, pela Mercedes Benz alemã na fabricação de bolsa de ferramentas de caminhões.

Esta iniciativa resulta da articulação de um grande conjunto de instituições, provenientes dos “três setores”, como órgãos governamentais de diferentes esferas governamentais (Ministérios do Trabalho, do Meio Ambiente, IBAMA, EMATER, Secretaria de Trabalho e Assistência Social do Acre), Universidades, ONGs e empresas.

Porém os programas não-formais de formação profissional nem sempre contribuem, necessariamente, para avançar no objetivo de ampliar e melhorar a formação profissional. A escassez de recursos, a infra-estrutura inadequada e a falta de capacitação dos instrutores, que nem sempre dispõem dos conhecimentos necessários para coordenar programas de capacitação, pode comprometer totalmente a qualidade de um curso, sendo insuficiente para alterar as condições de empregabilidade da população.

A ausência de objetividade na definição dos programas e a falta de articulação entre os cursos oferecidos e as necessidades regionais também podem comprometer os esforços, pois o egresso pode deixar concluir o curso mas não ter como, nem onde, aplicar o seu conhecimento

Algumas iniciativas pesquisadas, como a apresentada a seguir, indicam a necessidade de ações mais integradoras, que contemplem a aprendizagem para o trabalho, com a melhoria das condições educacionais de adultos em situação de exclusão mas demonstram, também, sua reduzida abrangência e capacidade de efetiva transformação.

---

<sup>12</sup> Dados provenientes da pesquisa Exclusão Social na Amazônia Legal, realizada junto a 361 organizações da sociedade civil que atuam na Amazônia Legal (SUDAM/PNUD - 1996).

## Dificuldades na Execução de Programas de Formação Profissional

A questão chave para a compreensão das parcerias entre as OSCs e as organizações governamentais é pensar como estes vínculos podem promover o desenvolvimento social. Isto só será possível se houver coerência entre as condições da população, as necessidades regionais e qualidade dos programas. A pesquisa realizada na Amazônia revela indícios de que Estado e Organizações da Sociedade Civil ainda têm muito a aprender para que se obtenha os resultados desejados.

A pesquisa revela que o conjunto das organizações não dispõe de meios adequados para avaliar os impactos de seus programas junto à população atendida. A maior parte das entidades afirmou utilizar formas de avaliação extremamente informais e subjetivas, como o desempenho dos alunos em provas e exames (66%) e a opinião que os mesmos manifestam sobre os cursos (58%).

Embora o desempenho dos alunos em provas e exames deva ser um critério para mensurar o aprendizado dos mesmos, não deve ser o único indicador da eficácia de programas de formação profissional, já que o seu principal objetivo é melhorar das condições de empregabilidade dos mesmos. Algumas entidades afirmam, com convicção que seus programas são bons porque os alunos são aprovados nos

exames. Ao que parece, algumas entidades não levam em conta que, ser aprovado em um curso de sânscrito, por exemplo, não irá contribuir para a melhoria das condições sociais dos seus alunos.

Da mesma forma, avaliar os próprios programas a partir da opinião dos alunos ou da demanda pelos cursos é bastante temeroso, por mais que seja importante saber a opinião dos usuários.

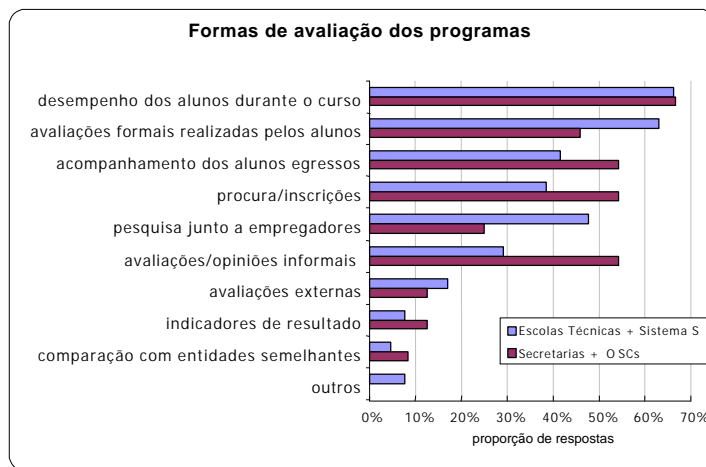
Apenas as entidades que implementam programas formais de formação profissional afirmaram realizar, com frequência, consultas ao mercado empregador como forma de avaliar os seus programas. Este fato revela uma maior articulação institucional entre estas organizações e

o mercado formal de trabalho.

As instituições envolvidas com o sistema de formação profissional precisam desenvolver e utilizar regularmente **métodos e indicadores de avaliação de impacto** dos seus programas. As próprias entidades executoras precisam mensurar os impactos de suas ações para redirecionar esforços e aperfeiçoar seus programas. O Governo, como principal financiador, precisa conhecer os impactos para poder formular políticas adequadas e alocar os recursos disponíveis. Desde 1997 o Ministério do Trabalho vêm desenvolvendo em conjunto com as Secretarias Estaduais, um

sistema nacional de avaliação de programas de formação profissional. A maior parte destas avaliações será realizada por universidades públicas.

O gráfico ao lado sintetiza os problemas que,



|  | formais |     | não formais |     | Total |     |
|--|---------|-----|-------------|-----|-------|-----|
|  | n       | f   | n           | nf  | n     | %   |
| Falta de integração entre entidades            | 3       | 7   | 2           | 9   | 5     | 8   |
| Burocracia/dificuldade de implementar mudanças | 9       | 1   | 5           | 5   | 5     | 8   |
| Falta de apoio governamental                   | 6       | 14  | 0           | 0   | 6     | 9   |
| Dificuldades de locomoção                      | 4       | 9   | 2           | 9   | 6     | 9   |
| Falta de informações                           | 7       | 16  | 2           | 9   | 9     | 14  |
| Baixa escolaridade da população                | 10      | 23  | 1           | 5   | 11    | 17  |
| Infra estrutura                                | 9       | 20  | 8           | 36  | 17    | 26  |
| Recursos humanos                               | 13      | 30  | 9           | 41  | 22    | 33  |
| Recursos financeiros                           | 24      | 55  | 18          | 82  | 42    | 64  |
| Entidades respondentes                         | 44      | 100 | 22          | 100 | 66    | 100 |

na visão dos pesquisados, dificultam a implementação e o sucesso dos programas de formação profissional. A escassez de recursos financeiros destaca-se como o problema que aflige a maior proporção de entidades (64%), seguida da carência de recursos humanos (33%) e da inadequação da infra-estrutura disponível (26%).

A variabilidade das respostas, conforme o tipo de entidade respondente, revela características importantes sobre os sistemas de formação profissional que atuam na região.

As OSCs e organizações governamentais enfatizam muito mais a carência de recursos financeiros (82%), humanos (41%) e a deficiência de infra-estrutura (36%) do que as que implementam programas formais de formação profissional (respectivamente 55, 30 e 20%). Grande parte dessas entidades não dispõem de recursos suficientes para financiar seus programas, manter e capacitar seus professores nem adquirir material didático. A falta de condições adequadas para implementar os programas e a incerteza sobre a possibilidade de continuidade prejudica muito o desempenho destas entidades. Esta grande carência das organizações da sociedade civil e agências governamentais, pode indicar uma falta de focalização na população mais carente e funcionar como um mecanismo de perpetuação da exclusão social.

No caso das agências públicas esta situação é agravada pela descontinuidade política e administrativa, pois é comum o corte de verbas e a interrupção de programas bem-sucedidos quando ocorre uma mudança de gestão.

Já as entidades que oferecem cursos formais de formação profissional afirmam que o baixo nível educacional ou a má qualidade da educação básica dos alunos (23%) é um problema que dificulta a sua atuação. As deficiências de formação dos alunos comprometem a qualidade dos programas porque os alunos que não possuem os conhecimentos e habilidades básicas não conseguem acompanhar os programas, tendo um aprendizado muito aquém do desejado. Muitas escolas queixam-se de que são obrigadas a despende recursos (financeiros, professores, horas-aula) para suprir esse déficit educacional.

As organizações que desenvolvem programas formais destacam ainda, como problemas a carência de informações sobre as necessidades do

mercado empregador (16%) e a falta de apoio e assessoria do governo (14%). Aos organizações do **Sistema S** acreditam que o Governo Federal deveria definir políticas de desenvolvimento econômico de médio e longo prazos, informando aos agentes sociais quais setores e atividades econômicas deverão ser desenvolvidos.

## CONCLUSÕES

Este artigo possibilitou elaborar reflexões sobre a atuação crescente das organizações da sociedade civil e o futuro das iniciativas de educação e formação profissional na Amazônia Legal. O pano de fundo de todas estas reflexões são os enormes problemas sociais que afetam a região, gerando um nível de exclusão cujo combate assume importância inquestionável. O baixo nível de educação básica da população, que é um problema recorrente em todo país, afeta sobremaneira as iniciativas de formação profissional que partem de um patamar mínimo de conhecimentos.

Uma constatação preocupante é que nem sempre a simbiose entre educação e profissionalização está ocorrendo na Região estudada, principalmente quando se trata de empregá-la no combate à exclusão social. O desenho de cursos apropriados às vocações econômicas da região é fundamental, sendo indispensável haver maior integração entre os órgãos governamentais envolvidos nos programas de formação e aqueles regionais, em especial a SUDAM, voltada para o planejamento. Sem o mapeamento das atividades econômicas da Amazônia e suas perspectivas de desenvolvimento para efeito da programação dos cursos, estes correm o risco de formar uma mão-de-obra que estará fadada ao desemprego ou ao subaproveitamento.

Observa-se, assim, que o Estado continua desempenhando um papel preponderante no planejamento e na articulação de iniciativas na área social. Isto não significa, no entanto, que entidades da sociedade civil não tenham um papel preponderante na implementação destes programas. Apesar de muitas vezes não terem a formação profissional como seu objetivo central, as OSCs revelam-se como atores essenciais que, em parceria com o Estado, desenvolvem programas

não-formais que contribuem para alterar o desolador cenário de exclusão social que caracteriza a região.

As organizações do Terceiro Setor se mostram importantes na implementação de ações, na mobilização de agentes sociais e articulação de diferentes setores institucionais; enquanto as organizações governamentais asseguram recursos, estruturação, apoio técnico e acompanhamento e controle para que as ações sejam realizadas e validadas.

Porém, a transferência da execução dos programas de formação profissional do Estado para as organizações da sociedade civil não deve ser uma mera transferência de tarefas ou recursos, como ocorre muitas vezes, mas sim uma maneira “de acolher formas descentralizadas de gestão da coisa pública, bem como novos mecanismos de co-responsabilidade na definição da própria agenda do Estado” (Lampreia, 1995).

Para que haja uma efetiva co-responsabilidade dos diferentes atores sociais, os mesmos devem ampliar sua participação na definição das políticas e estabelecer parcerias mais efetivas.

Os diferentes tipos de organizações envolvidas em programas de formação profissional revelam que há graves deficiências na **avaliação do impacto social** de seus programas. O esforço recente do Governo Federal para desenvolver metodologias e indicadores que viabilizem este tipo de avaliação é positivo, mas insuficiente. As próprias entidades precisam definir claramente sua missão e os objetivos almejados e, simultaneamente, despertar para a necessidade de utilizar mecanismos de avaliação de impacto como forma de monitorar seu próprio desempenho.

A diversidade das iniciativas de formação profissional, das mais tradicionais às informais, é importante por abranger as múltiplas necessidades sociais e de capacitação existentes. No entanto, em alguns casos, percebe-se duplicidade de ações em algumas atividades e total carência em outras, o que torna indispensável intensificar a comunicação e integração entre os diversos tipos de entidades de formação profissional, fortalecendo **relações de complementariedade**, eliminando barreiras e criando objetivos comuns ao conjunto delas.

Uma das dificuldades encontradas é o isolamento e a falta de informações sobre as entidades e os programas, que prejudica a disseminação de experiências e melhoria dos resultados. Este isolamento ocorre, em parte, devido às barreiras naturais da região amazônica e à carência de recursos mas, também, por uma característica endógena das organizações de terceiro setor, que tendem a resguardar-se de uma visibilidade que, às vezes, parece incômoda, mas que, neste caso, pode ser essencial para o próprio desenvolvimento de tais iniciativas.

Outro caminho é o da busca de formas inovadoras para integrar atividades de educação e profissionalização sintonizando-as com as especificidades regionais e, concomitantemente, com as alterações que ocorrem no universo do trabalho. Na pesquisa foram encontradas propostas pedagógicas inovadoras, que abandonaram a perspectiva da formação profissional rigidamente enquadrada nos requisitos das ocupações e carreiras existentes, para um tipo de formação intensa mas flexível, polivalente, que visa desenvolver competências técnicas e comportamentais, com as quais as pessoas poderão adaptar-se a diferentes formas de trabalho. Estes casos, na pesquisa, são menos frequentes e quase-experimentais, mas indicativos das possibilidades de disseminação e aperfeiçoamento.

## BIBLIOGRAFIA

- ACORDO SUDAM/PNUD.** *Exclusão Social na Amazônia Legal*. Belém: SUDAM, 1996.
- ACORDO SUDAM/PNUD.** *Formação Profissional na Amazônia Legal*. Belém: SUDAM, 1996.
- AZEVEDO**, Sergio. “Planejamento, Cidade e democracia: Reflexões sobre o Papel dos Governos Locais nos anos 90”. In: Diniz, Eli et alii. (orgs.) *O Brasil no Rastro da Crise*. São Paulo: ANPOCS, 1994.
- LAMPREIA**, Luis Felipe. “Relatório Brasileiro sobre Desenvolvimento Social”. In: Estudos Avançados. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados-USP, v. 9, N°. 24, 1995.
- NASCIMENTO**, Elimar P. “A Exclusão Social na França e no Brasil: situações (aparente-



- mente) invertidas, resultados (quase) similares?” In Diniz, Eli et alii. (orgs.). op. cit.
- PNUD.** *Relatório de Desenvolvimento Humano.* Lisboa: Tricontinental, 1995.
- PNUD/IPEA.** *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil.* Brasília; Rio de Janeiro, 1996.
- PNUD/SUDAM.** *Plano de Desenvolvimento da Amazônia 1994/97.* Belém, 1997.
- SALAMON,** Lester (1997). “Estratégias para o Fortalecimento do Terceiro Setor.” In: *Terceiro Setor: Desenvolvimento Nacional Sustentado.* São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- GOMES,** G. M., **VERGOLINO,** J. R. “Trinta e cinco anos de crescimento econômico na Amazônia”. (1960/1995). Brasília: IPEA, Texto para Discussão, n°. 533, Dezembro 1997.
- LEITE,** Elenice. Educação profissional no Brasil: “Construindo uma Nova Institucionalidade.” Brasília. Out. 96. Mimeo.
- PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL.** *Trabalho e Empregabilidade.* Brasília: SEFOR/Ministério do Trabalho, 1996.
- PLANO DE AÇÃO. UM COMPROMISSO com a Mudança. 1996-1998.** Brasília: Ministério do Trabalho, 1996.
- SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO e Educação Profissional.** Implementação de uma Política Integrada. Brasília: Ministério do Trabalho, 1996.